



# BID

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## Transparencia: Impulsando eficiencia en empresas proveedoras de servicios de agua y saneamiento

Buenas prácticas en cuatro empresas de  
América Latina

Leonelha Barreto-Dillon  
Marcello Basani  
Francesco De Simone  
Blanche Cotlear

División de Agua y Saneamiento

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-586

Mayo 2018

# Transparencia: Impulsando eficiencia en empresas proveedoras de servicios de agua y saneamiento

## Buenas prácticas en cuatro empresas de América Latina

Leonellha Barreto-Dillon

Marcello Basani

Francesco De Simone

Blanche Cotlear

Mayo 2018

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# TRANSPARENCIA

IMPULSANDO EFICIENCIA EN EMPRESAS PROVEEDORAS  
DE SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

*BUENAS PRÁCTICAS EN  
CUATRO EMPRESAS DE  
AMÉRICA LATINA*

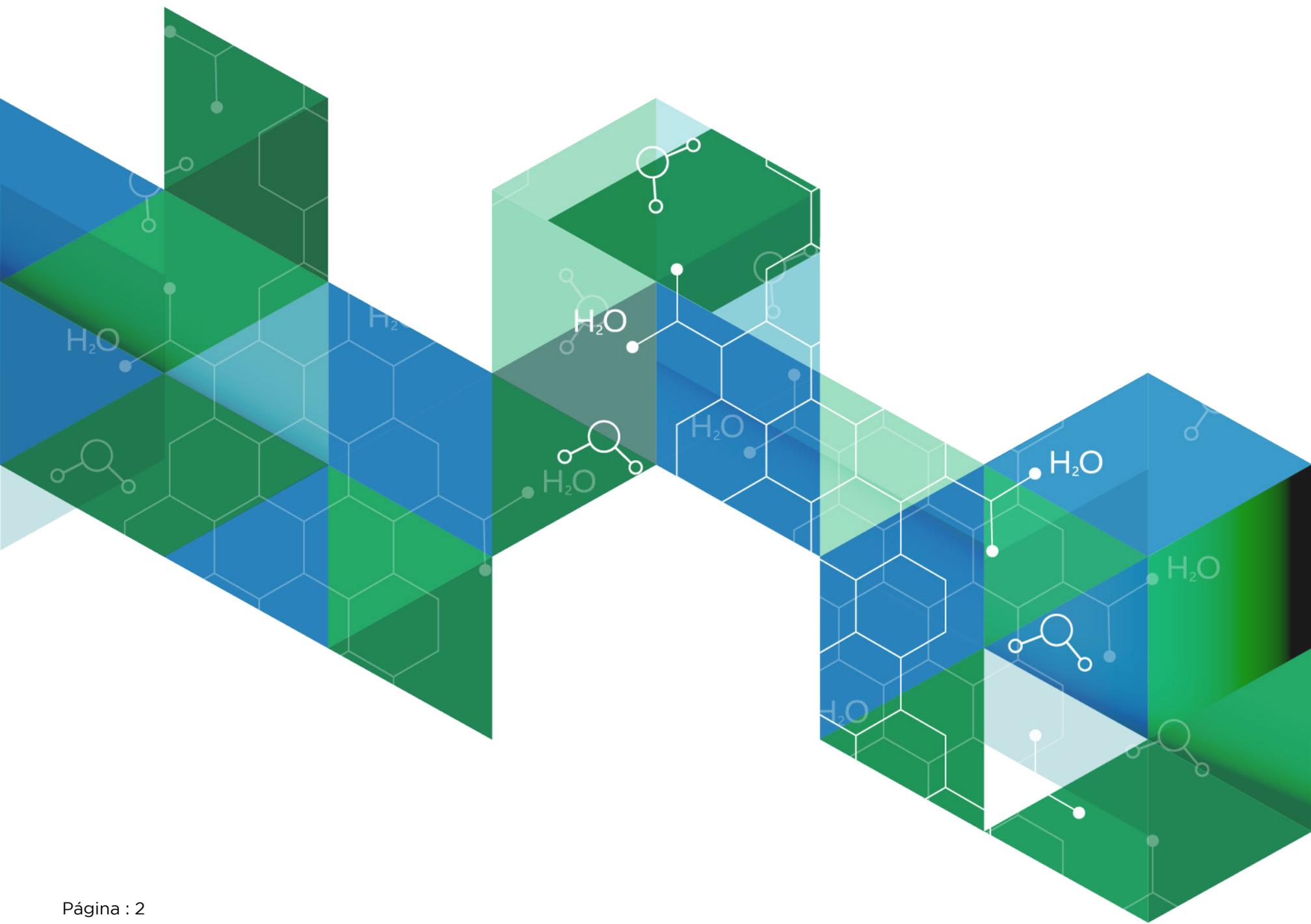
## **Autores**

Leonellha Barreto-Dillon  
Marcello Basani & Francesco De Simone  
Blanche Cotlear

## **Editor**

Kleber Machado





## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores desean agradecer a la División de Agua y Saneamiento del BID (WSA) por el apoyo recibido, especialmente por parte de Max Velásquez, Manuel José Navarrete, Anamaría Núñez, Kleber Machado y Fabiana Machado; y la División de Capacidad Institucional del Estado del BID (ICS) por el apoyo recibido, especialmente por parte de Mauricio García, Rhea Brathwaite, Diego Arisi, César Rivera y Ben Roseth. Gracias también a Lucio Javier García, Keisuke Sasaki, Celia Bedoya y María del Rosario Navia. Un reconocimiento especial a Paula Guerra, Margarita Marroquín Parducci, Luis Roberti y a todos los representantes de las empresas analizadas (EPMAPS, EPM, SAC y ASP), por su apertura y contribución.

Este documento ha sido desarrollado con apoyo del AquaFund y del Fondo de Transparencia:

El AquaFund es un fondo temático del BID para agua y saneamiento, el principal mecanismo de financiación para apoyar las inversiones del Banco en el sector desde su creación en el 2008. El AquaFund es financiado con recursos propios del BID y con recursos de socios donantes: el Gobierno de Austria, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la Fundación PepsiCo y la Cooperación Suiza a través de su Agencia para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Secretariado de Estado para Asuntos Económicos (SECO).

El Fondo de Transparencia, establecido en el 2007, es la principal herramienta a disposición del BID para apoyar proyectos e iniciativas de cooperación técnica en las áreas de transparencia, anticorrupción y gobierno abierto. El Fondo de Transparencia cuenta con el apoyo y financiamiento del Gobierno de Canadá, del Gobierno de Italia, del Gobierno de Noruega, del Gobierno de Suecia y de la Corporación MasterCard.

## RESUMEN EJECUTIVO

La adopción de prácticas de transparencia es uno de los determinantes principales de la eficiencia de los proveedores y reguladores de servicios de agua y saneamiento (AyS). Esta es una de las lecciones más relevantes de las reformas implementadas en el sector de agua y saneamiento en América Latina y el Caribe en los últimos 20 años.

La transparencia, considerada tradicionalmente como un deber ético para las empresas proveedoras del sector, recientemente ha empezado a ser reconocida como una herramienta para accionar la rendición de cuentas, reducir los riesgos de corrupción y aumentar la confianza en los prestadores y reguladores. Esto en parte ha sido posible porque la implementación de procesos e iniciativas de gobierno corporativo, incluyendo los mecanismos de transparencia, han permitido orientar el funcionamiento de las entidades proveedoras de AyS para alcanzar objetivos concretos y medibles, tanto interna como externamente. Con ello, se promueve al mismo tiempo la integridad de los procesos de adquisiciones, contratación e inversión, lo que a su vez contribuye a aumentar la confianza de los usuarios, calificadoros de riesgos, proveedores de financiamiento, inversionistas y autoridades en las empresas proveedoras.

De la misma manera, esto promueve una mayor participación ciudadana en el control de los servicios, además de un mejor acceso a fuentes de financiamiento. Como resultado, hay mayores y mejores inversiones, lo que se traduce en avances en la calidad y en un mayor acceso a los servicios de AyS.

## Objetivo

**Contribuir a entender mejor el funcionamiento del vínculo entre la transparencia de las empresas proveedoras de AyS y la eficiencia en la provisión de este servicio.**

- Servicio Aguas de Comayagua (Honduras)
- Aguas de San Pedro Sula (Honduras)
- Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito (Ecuador)
- Empresa Pública de Medellín (Colombia)

En este contexto, el objetivo de este documento es contribuir a entender mejor el funcionamiento del vínculo entre la transparencia de las empresas proveedoras de AyS y la eficiencia en la provisión de este servicio. El documento presenta: a) un marco analítico para explicar cómo se articula este vínculo, y b) inferencias sobre la aplicabilidad de este marco a cuatro empresas proveedoras de la región [la empresa Servicio de Aguas de Comayagua (SAC) y la empresa Aguas de San Pedro Sula (ASP), ambas de Honduras; la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) de Quito, Ecuador; y la Empresa Pública de Medellín (EPM), Colombia)] con base en el análisis de sus prácticas de transparencia.

En el estudio se identifica una serie de factores “impulsores” de la transparencia para empresas proveedoras de servicio. Entre estos factores se destacan la necesidad de acceder a mercados de capitales y financiamiento, la obligación de cumplir con leyes y regulaciones sobre transparencia, el cumplimiento de los estándares y calificaciones del sector, así como un liderazgo gerencial y la existencia de sistemas de gestión de la información.

En este sentido, se resalta que las empresas proveedoras de servicios de AyS analizadas presentan buenas e innovadoras prácticas de transparencia en las tres dimensiones propuestas por el estudio:

- a) Divulgación y publicación de información.
- b) Diálogo con los usuarios y participación de grupos de interés.
- c) Aplicación de controles que gobiernan la integridad.

Sin embargo, no todos los mecanismos de vinculación transparencia-eficiencia en cada dimensión funcionan en todas las empresas analizadas, ni funcionan de la misma forma. Aun así, se resaltan los siguientes elementos de los casos observados: la supervisión ciudadana y la gestión de las empresas (Aguas de Comayagua); la adopción de sistemas para la gestión de datos e información y de relacionamiento con los clientes (Aguas de San Pedro); los incentivos internos (liderazgo de la gerencia, en la EPMAPS) y externos (la adopción de estándares como los de la Organización Internacional de Normalización - ISO - y el AquaRating, por ejemplo en la propia EPMAPS, y el marco legal para la adopción de mecanismos de gobierno corporativo, en la EPM). Ello evidencia la importancia de la implementación de mecanismos eficaces de participación ciudadana hacia la transparencia.

El estudio resalta que la transparencia y la eficiencia están interrelacionadas. En efecto, con base en los resultados de la aplicación del marco analítico propuesto a las empresas seleccionadas, se puede inferir que empresas proveedoras de servicio más eficientes (en comparación con otras empresas proveedoras de servicios de AyS que operan en contextos similares) son aquellas que han adoptado prácticas de transparencia y principios de gobierno corporativo; además, cuentan con mecanismos sistemáticos de divulgación de información, rendición de cuentas y control de la corrupción.

La mejora en los indicadores de gestión se da como respuesta a la aplicación de reformas integrales en el marco normativo y regulatorio, así como en el marco de gestión empresarial y de gobierno corporativo. En ello, la transparencia no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un entorno de confianza y mejorar la eficiencia de la empresa.

Al mismo tiempo, este estudio sugiere que la transición hacia empresas proveedoras más transparentes es un proceso de largo plazo, donde el camino hacia la transparencia, por mínimos que sean los pasos tomados, reditúa en los indicadores de gestión de las mismas y en su eficiencia.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>Introducción</b>	9		
<b>1. La brecha de transparencia y su efecto en la eficiencia y en el combate de la corrupción</b>	12		
<b>2. Vínculo entre transparencia y eficiencia</b>	15		
2.1. Modelo 1: Divulgación y publicación de información - eficiencia	22		
2.2. Modelo 2: Diálogo con los usuarios y participación - eficiencia	24		
2.3. Modelo 3: Aplicación de controles que gobiernan la integridad - eficiencia	26		
<b>3. Transparencia en la práctica: Casos de empresas proveedoras en América Latina</b>	28		
3.1. Metodología de análisis de los estudios de caso	28		
3.2. Honduras: Prestación de servicios en Comayagua y San Pedro	30		
3.2.1. El sector de agua y saneamiento de Honduras	30		
3.2.2. Presentación de Servicio Aguas de Comayagua (SAC)	33		
3.2.3. Buenas prácticas de transparencia de Aguas de Comayagua	36		
3.2.4. Análisis de la transparencia y eficiencia en Aguas de Comayagua	40		
3.2.5. Presentación de Aguas de San Pedro S. A. (ASP)	42		
3.2.6. Buenas prácticas de transparencia de Aguas de San Pedro	45		
3.2.7. Análisis de la transparencia y eficiencia en Aguas de San Pedro	49		
3.3. Ecuador: Prestación de servicios en Quito	51		
3.3.1. El sector de agua y saneamiento de Ecuador	51		
3.3.2. Presentación de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) - Agua de Quito	54		
3.3.3. Buenas prácticas de transparencia de la EPMAPS - Agua de Quito	58		
3.3.4. Análisis de la transparencia y eficiencia en la EPMAPS - Agua de Quito	62		
3.4 Colombia: Prestación de servicios en Medellín	64		
3.4.1. El sector de agua y saneamiento en Colombia	64		
3.4.2. Presentación de la Empresa Pública de Medellín (EPM)	67		
3.4.3. Buenas prácticas de transparencia en la EPM	70		
3.4.4. Análisis de transparencia y eficiencia en la EPM	74		
<b>4. Análisis de la vinculación transparencia - eficiencia</b>	76		
<b>Conclusiones</b>	83		
<b>Referencias</b>	88		

# ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y TABLAS

## Cuadros

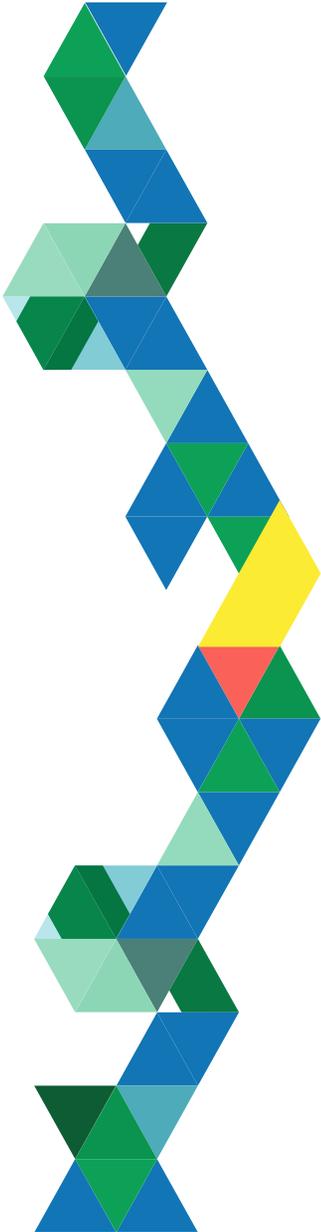
1. Manifestaciones típicas de la corrupción en el sector de agua y saneamiento	14	14. Buena práctica – la EPMAPS, primera empresa a nivel mundial en recibir la certificación AquaRating	61
2. De integridad a rendimiento, caso de la Autoridad de Agua y Alcantarillado de Khulna, Bangladesh	17	15. Impulsores para la transparencia de la EPM	69
3. Impulsores para la transparencia de la SAC	34	16. Buena práctica – Información a accionistas e inversionistas	71
4. Buena práctica - Página web de la SAC, un portal encaminado a la transparencia	37	17. Buena práctica – Programa “Por ti estamos ahí”	72
5. Buena práctica - Supervisión participativa	38	18. Buena práctica – Contacto Transparente	73
6. Buena práctica - Comité de Probidad y Ética	39		
7. Impulsores para la transparencia de la ASP	44		
8. Buena práctica – Plataforma digital para interactuar con los usuarios	46		
9. Buena práctica – Atención transparente y orientada al cliente	47		
10. Buena práctica – Escuela de capacitadores internos	48		
11. Impulsores para la transparencia de la EPMAPS	57		
12. Buena práctica – Informe de Gobierno Corporativo y Memoria de Sostenibilidad	59		
13. Buena práctica – Instructivo de Participación Ciudadana y Relacionamiento Comunitario en Estudios y Obras de Agua Potable y/o Saneamiento	60		

## Figuras

1. Factores e indicadores de eficiencia seleccionados	16
2. Ciclo de la transparencia	18
3. Modelo: Relación entre divulgación de información y eficiencia del prestador	23
4. Modelo: Relación entre diálogo y participación de las partes interesadas y eficiencia	25
5. Modelo: Relación entre aplicaciones de controles que gobiernan la integridad y eficiencia	27

## Tablas

1. Comparación de la eficiencia antes y después del proceso de cambio en la SAC	41
2. Comparación de la eficiencia antes y después del proceso de cambio en la ASP	50
3. Comparación de la eficiencia antes y después del proceso de cambio en la EPMAPS	63
4. Comparación de la eficiencia antes y después del proceso de cambio en la EPM	75



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, existe un creciente interés en el rol que juega la transparencia en la gestión del sector de agua y saneamiento (AyS) por parte de la comunidad internacional. Tanto en la literatura académica como en la práctica se reconoce, de foma general, que la transparencia es uno de los factores principales que incide en el desempeño de las empresas proveedoras de AyS (Cuéllar, 2010).

Ya hace diez años, expertos reconocían que la adopción de buenas prácticas de transparencia podía generar ahorros importantes y liberar recursos significativos para la inversión en el sector de AyS (IRC, 2006). De manera particular, en la región de América Latina y el Caribe (ALC), un reciente análisis sobre los factores que afectan el desempeño de las empresas públicas proveedoras de servicios de AyS identificó una correlación positiva entre transparencia y eficiencia (Andrés et. al., 2013), al mostrar que empresas que aplican estándares de transparencia están asociadas a altos niveles de cobertura y a tarifas más bajas. Igualmente, la Red de Integridad del Agua (WIN, 2016) ha planteado claramente que los diferentes indicadores de gestión del sector tienen un vínculo implícito con la transparencia y la integridad.

Sin embargo, tanto en la literatura como en la práctica, la relación entre transparencia y eficiencia en el sector de AyS no ha sido analizada en profundidad.

Por tanto, el objetivo de este estudio es contribuir a entender mejor el funcionamiento del vínculo entre la transparencia de las empresas proveedoras de AyS y la eficiencia en la provisión de este servicio. Específicamente, el estudio apunta a contribuir a la literatura sobre este tema proponiendo un marco conceptual y analítico, y articulando, con base en tres modelos simplificados, las diferentes dimensiones de transparencia, los factores que inciden en el éxito de la implementación de las medidas de transparencia, así como los mecanismos que, desde la transparencia, llevan a la mejora de la eficiencia.

El estudio aplica este marco analítico a cuatro casos de empresas proveedoras de servicios de AyS, con el propósito de observar y demostrar cualitativamente el vínculo entre la transparencia y la eficiencia. Se espera que los resultados del análisis puedan contribuir a reflexionar sobre los procesos de fortalecimiento y reforma de gobernanza en el sector de AyS.

El estudio está estructurado en cinco capítulos:

1

El primer capítulo presenta un breve marco analítico, en el que se destaca la brecha de transparencia en el sector, así como la relación entre transparencia, ineficiencia y corrupción.

4

El cuarto capítulo presenta un análisis del vínculo transparencia-eficiencia, y en particular de la incidencia de los factores habilitantes y los mecanismos que relacionan transparencia y eficiencia a partir de los modelos teóricos.

5

Finalmente, el quinto capítulo presenta las principales conclusiones.

2

El segundo capítulo propone tres modelos teóricos simplificados de los diferentes elementos de transparencia, los factores habilitantes que inciden en el éxito de la implementación de las medidas de transparencia, y los mecanismos que llevan a la mejora de la eficiencia.

3

Con base en el marco conceptual propuesto, el tercer capítulo presenta cuatro casos de estudio (la SAC y la ASP, en Honduras; la EPMAPS, en Ecuador, y la EPM, en Colombia), en los que considera los factores habilitantes en los países respectivos, las características internas de las empresas proveedoras, los factores impulsores de la transparencia, las prácticas de transparencia más destacadas, y finalmente una muestra de datos de eficiencia para las empresas analizadas antes y después de la implementación de medidas de transparencia.

# 1.

## *La brecha de transparencia y su efecto en la eficiencia y en el combate de la corrupción*

Un reciente estudio del Banco Mundial (Andrés et al., 2013) analizó a empresas proveedoras de AyS en la región latinoamericana de acuerdo a algunos criterios que incluyen el uso de mecanismos que permitieran la publicación de los estados financieros y no financieros, el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, el acceso de información a sus cuentas financieras y los niveles de independencia en las auditorías de la empresa. El estudio encontró que las empresas que contaban con mayores niveles de transparencia y mejores estándares de acceso a información estaban asociadas a mayor cobertura en el servicio y tarifas más bajas. Además, cuando compararon los datos entre el sector electricidad y el de AyS, encontraron que los resultados eran más contundentes para el sector AyS, en donde mayores niveles de transparencia estaban asociados a mayor eficiencia, menores niveles de agua no contabilizada, mayores niveles de potabilidad, mayor proporción de uso de micromedidores y mayor cobertura (Andrés et al., 2013).

Sin embargo, el mismo estudio señala que en América Latina “la mayoría de las empresas analizadas no cumplen con las condiciones mínimas de transparencia y acceso a la información de [datos sobre] su desempeño y de sus balances financieros”. Igualmente, uno de los resultados se refiere a que, aunque una gran mayoría de las empresas analizadas cuentan con sitios web, ellos raramente incluyen información clave sobre desempeño, cobertura, calidad del servicio, costos, etc., o sobre la experiencia de los miembros del directorio, sobre los procesos de adquisiciones y de reclutamiento de personal, o incluso información diversa relevante para los consumidores (cortes de servicio, calidad del agua, etc.). Asimismo, el estudio encuentra que el 22% de las empresas analizadas no publican sus auditorías anuales.

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) identifica dos factores principales que pueden generar falta de transparencia en el sector de AyS: a) la complejidad del ciclo del agua (OCDE, 2011), y b) la limitada capacidad institucional de muchas de las agencias encargadas de su regulación y monitoreo, en particular, a nivel local (OCDE, 2015a). Otro estudio (OCDE, 2014) argumenta que estos factores, a su vez, se deben a: a) la prevalencia de inversiones en infraestructuras complejas y de alto valor en el sector; b) el uso intensivo de recursos naturales, y c) la presencia de monopolios localizados. Finalmente, un estudio más reciente (OCDE, 2015b) señala que la falta de transparencia también se debe a un cuarto factor relacionado con la fragmentación administrativa del sector, tanto a nivel horizontal (múltiples ministerios y agencias involucrados en la gestión del sector) como a nivel vertical (con la sobreposición de funciones o vacíos institucionales entre distintas unidades administrativas).

Además de generar ineficiencias, la falta de transparencia también puede aumentar los riesgos de corrupción, según indican las teorías más consolidadas (ver Klitgaard, 1988), en particular en un sector complejo como el de agua y saneamiento, en el que existen significativas asimetrías de información entre actores. Desde este punto de vista, la corrupción se puede conceptualizar como una forma extrema de ineficiencia, la que a su vez tiene consecuencias sociales, ambientales y financieras (WIN, 2016). Algunas formas de corrupción en el sector incluyen: sobornos, colusión, malversación de fondos, fraude, extorsión, abuso de autoridad, favoritismo, nepotismo, clientelismo y captura del estado (Cap-Net et al., 2009). El Cuadro 1 presenta algunos esquemas para caracterizar las manifestaciones de corrupción en el sector de AyS de acuerdo con Transparencia Internacional (2008). Sumado a esta categorización, existen otros esfuerzos de tipificar la corrupción en el sector (ver por ejemplo Campos y Pradhan, 2007, y Halpern et. al., 2008).

## CUADRO 1:

### Manifestaciones típicas de la corrupción en el sector de agua y saneamiento

#### De acuerdo a los tipos de actores involucrados:

- Corrupción entre servidores públicos: por ejemplo, para manipular la distribución de recursos entre agencias estatales;
- Corrupción entre servidores públicos y el sector privado: por ejemplo, para influenciar la asignación de contratos;
- Corrupción entre servidores públicos y ciudadanos: por ejemplo, pagos irregulares para agilizar la provisión de algunos servicios u obtener algún servicio no debido.

#### De acuerdo a las distintas fases del ciclo del agua:

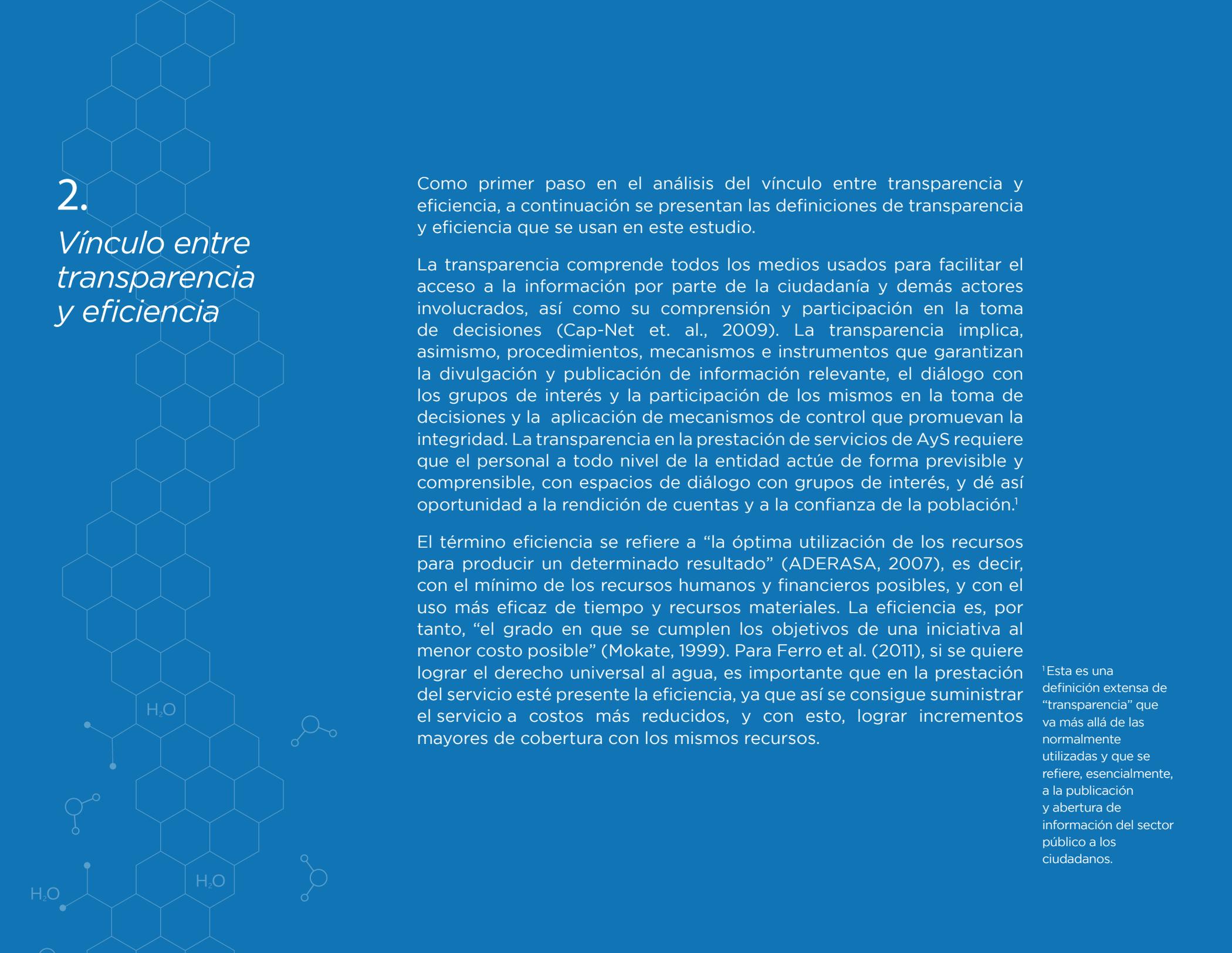
- Corrupción en la asignación de ciertos derechos relacionados con la explotación del recurso: por ejemplo, para obtener licencias;
- Corrupción relacionada con la contaminación: por ejemplo, para encubrir casos de contaminación de caudales;
- Corrupción relacionada con la construcción de proyectos de infraestructura: por ejemplo, colusión entre empresas para manipular la asignación de un contrato.

**Fuente:** Transparencia Internacional, 2008.

El Informe Mundial sobre Agua y Desarrollo de Naciones Unidas del 2006 menciona a la corrupción como el principal obstáculo que impide el acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento a nivel global (Anbarci et al., 2009). En los países en desarrollo se estima que la corrupción puede aumentar el costo de obtener una conexión a la red de agua potable y alcantarillado en un 30 % (Transparencia Internacional, 2008). En Asia del Sur, se estima el costo de soborno del sector de entre 1 y 6 % del valor de un contrato, con pagos ilegales adicionales durante la implementación de proyectos que pueden llegar a un 11 % del valor. El mismo estudio sugiere que la colusión entre empresas constructoras y la creación de carteles pueden generar sobreprecios en el sector de entre 15 y 20 %, con un costo estimado adicional de un 20 % debido a la entrega de materiales subestándar (estudio de Kenny descrito en Transparencia Internacional, 2008). En África, un estudio sobre 21 operadores de agua (Estache y Kouassi, 2002) sugiere que, si no hubiera corrupción, el costo de producción de agua potable podría reducirse en un 64 %. Aunque no hay estimaciones confiables de las pérdidas totales, algunos estudios sugieren que cada 10 % de la inversión que se pierde debido a corrupción podría implicar pérdidas anuales para el sector de más de US\$ 75 mil millones, aunque algunas estimaciones suponen pérdidas potenciales aún más altas (WIN, 2016).

Las entidades prestadoras de servicio de AyS no escapan de esta realidad, por lo que es fundamental asegurar la transparencia de sus decisiones y operaciones, además de una buena calidad de servicio, operaciones al mínimo costo, máxima cobertura dentro del área asignada y tarifas autosuficientes (Pintos, 2016).

Las razones expuestas muestran la palpable trascendencia que poseen los conceptos de transparencia y eficiencia, así como también la relación que existe entre ellos. Por esto, las entidades prestadoras de servicio deben permanecer en la búsqueda del beneficio económico (eficiencia) de la mano con el beneficio social (equidad), contando con la transparencia como una herramienta que atienda los intereses de la ciudadanía.



2.

## *Vínculo entre transparencia y eficiencia*

Como primer paso en el análisis del vínculo entre transparencia y eficiencia, a continuación se presentan las definiciones de transparencia y eficiencia que se usan en este estudio.

La transparencia comprende todos los medios usados para facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía y demás actores involucrados, así como su comprensión y participación en la toma de decisiones (Cap-Net et. al., 2009). La transparencia implica, asimismo, procedimientos, mecanismos e instrumentos que garantizan la divulgación y publicación de información relevante, el diálogo con los grupos de interés y la participación de los mismos en la toma de decisiones y la aplicación de mecanismos de control que promuevan la integridad. La transparencia en la prestación de servicios de AyS requiere que el personal a todo nivel de la entidad actúe de forma previsible y comprensible, con espacios de diálogo con grupos de interés, y dé así oportunidad a la rendición de cuentas y a la confianza de la población.<sup>1</sup>

El término eficiencia se refiere a “la óptima utilización de los recursos para producir un determinado resultado” (ADERASA, 2007), es decir, con el mínimo de los recursos humanos y financieros posibles, y con el uso más eficaz de tiempo y recursos materiales. La eficiencia es, por tanto, “el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible” (Mokate, 1999). Para Ferro et al. (2011), si se quiere lograr el derecho universal al agua, es importante que en la prestación del servicio esté presente la eficiencia, ya que así se consigue suministrar el servicio a costos más reducidos, y con esto, lograr incrementos mayores de cobertura con los mismos recursos.

<sup>1</sup> Esta es una definición extensa de “transparencia” que va más allá de las normalmente utilizadas y que se refiere, esencialmente, a la publicación y apertura de información del sector público a los ciudadanos.

Es así que, en concordancia con lo mencionado por Atehortúa (2005), hay que resaltar que cuando se define un indicador de eficiencia, se está relacionando un producto final con el número de unidades de recursos y actividades realizadas dentro de su cadena de producción y distribución. En este sentido, el cuadro siguiente muestra cada uno de los factores usados para medir la eficiencia junto a su respectivo indicador (Figura 1):

FACTOR	INDICADOR
Operación	Pérdidas en la red - agua no contabilizada
Operación - personal	Empleados totales por conexión
Financiero - comercial	Eficiencia en la cobranza
Económico - costos	Relación ingreso anual/costo operativo anual
Calidad del servicio	Ejecución general de análisis de agua potable

**Figura 1:** Factores e indicadores de eficiencia seleccionados.

**Fuente:** Elaboración propia.

Dado que el objetivo de este estudio es entender mejor el funcionamiento del vínculo entre la transparencia y la eficiencia de las empresas proveedoras de AyS, en el Cuadro 2 se presenta un ejemplo en el que se destaca con resultados esta relación. Según el reporte de Global Water Intelligence (GWI) en marzo de 2017, KWASA, la Autoridad de Agua y Alcantarillado de Khulna en Bangladesh, ha incrementado su rendimiento en áreas técnicas, operacionales, financieras y administrativas en términos del servicio prestado en comunidades desfavorecidas, gracias a la aplicación de medidas de transparencia. El Cuadro describe los detalles del proceso de cambio de integridad y rendimiento, más los resultados obtenidos.

Este ejemplo sugiere que al poner en práctica medidas que mejoran los niveles de transparencia, una entidad prestadora de servicios crea condiciones favorables para mejorar su eficiencia, y con ello, la calidad del servicio y la satisfacción del cliente. Sin embargo, las interrogantes que nacen son varias: qué impulsa a una empresa a mejorar su transparencia, cuáles son los mecanismos que relacionan las medidas de transparencia con los efectos esperados de eficiencia, y cuáles factores inciden en el éxito de las medidas de transparencia y en el alcance de los objetivos de eficiencia.

## CUADRO 2:

### De integridad a rendimiento, caso de la Autoridad de Agua y Alcantarillado de Khulna, Bangladesh

KWASA, la Autoridad de Agua y Alcantarillado de Khulna, brinda servicios de agua y alcantarillado a más de 1.5 millones de personas en Khulna, la tercera ciudad más grande de Bangladesh. Después de la introducción a nivel gubernamental de la Estrategia Nacional por la Integridad en el año 2012, KWASA llevó a cabo el proceso de cambio por la integridad bajo la metodología de la caja de herramientas para la gestión de la integridad (<http://www.waterintegritynetwork.net/imtoolbox/>) con el apoyo de WIN, TI y la consultora suiza CEWAS. Para ello, se desarrolló una hoja de ruta con los objetivos e instrumentos seleccionados por los miembros representativos del personal, entre los cuales figuran un sistema de información contable, de factura, recursos humanos e inventario, así como el establecimiento de un sistema de atención al cliente en línea. A continuación, se presentan las mejoras en el rendimiento de KWASA en el período 2014 - 2016, después de que se implementaran los mecanismos mencionados:

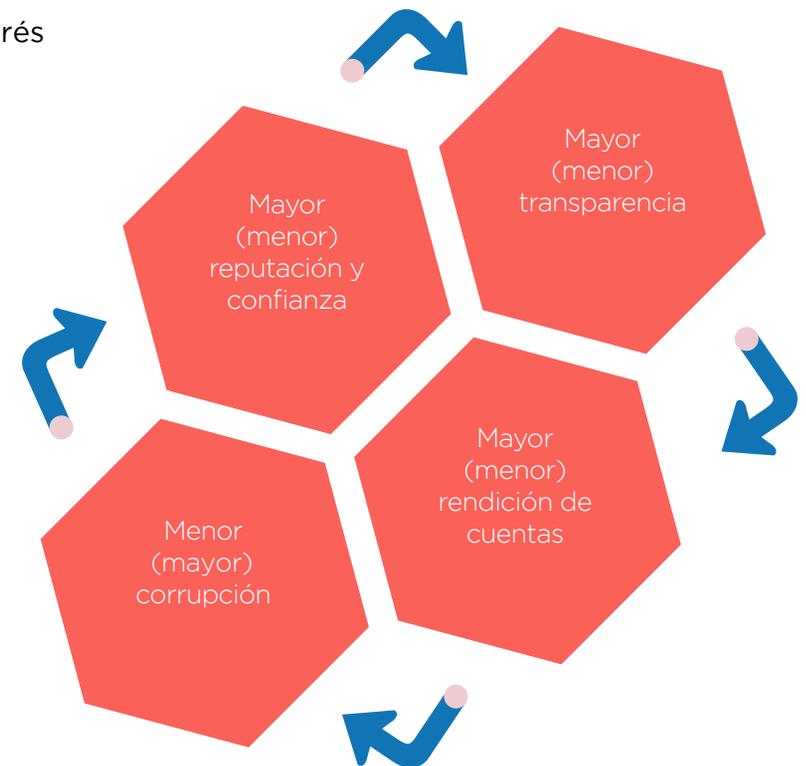
INDICADOR DE EFICIENCIA DE LA ENTIDAD	Medida	Mejora operacional
1 Tiempo para instalar una conexión de agua	% disminución	33
2 Tasa de recolección	% incremento	5
3 Incremento de factura a usuarios previamente no identificados	Nº de usuarios	1,250
4 Medidores instalados en usuarios residenciales	% incremento	30
5 Tiempo para detectar y reparar fugas en tuberías	% disminución	40

Los esfuerzos del equipo de integridad (*integrity team*) de KWASA, en los dos años que lleva el programa, han permitido una disminución del agua no facturada (ANF), un incremento en la satisfacción del cliente y una mejora del servicio prestado.

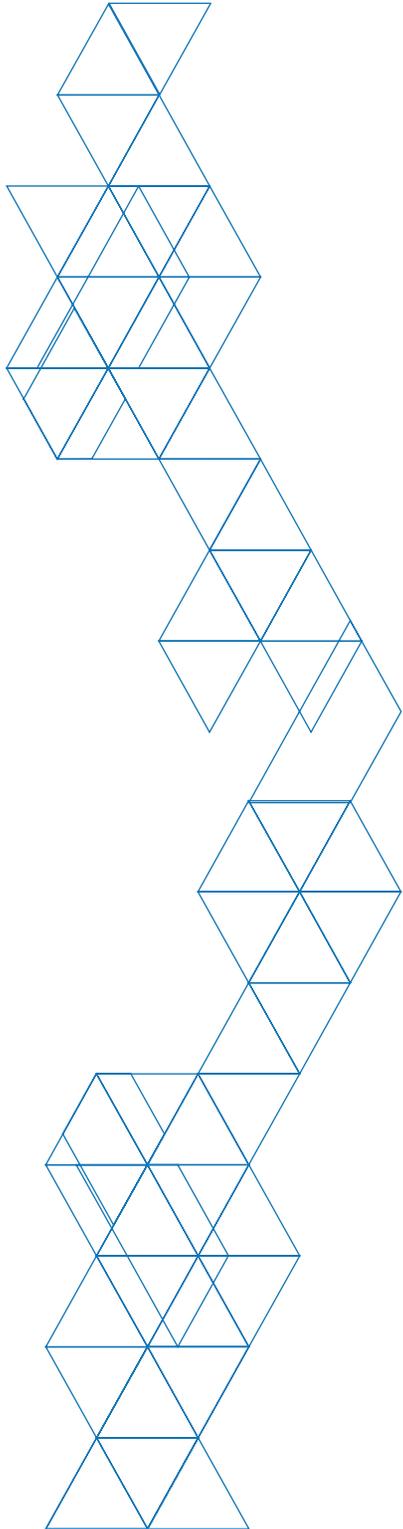
**Fuente:** Global Water Intelligence, 2017.

Para esclarecer estas incógnitas y determinar el vínculo entre transparencia y eficiencia, es necesario determinar los efectos de la implementación de procesos, mecanismos y herramientas de las siguientes tres dimensiones de transparencia en el uso de los recursos por parte del prestador de servicio de AyS:

- La divulgación y publicación de información relevante
- El diálogo con los usuarios y participación de grupos de interés
- La aplicación de controles que gobiernen la integridad



**Figura 2:**  
Ciclo de la transparencia.  
**Fuente:**  
Rahdari, 2016.



Entendiendo la complejidad de la tarea, y reconociendo la diversidad de factores que afectan la eficiencia de una empresa, en las secciones siguientes se desarrollan modelos teóricos simplificados para cada uno de los elementos de transparencia. En estos modelos se describen los mecanismos por los cuales se podrían conectar las acciones de transparencia con los resultados esperados en términos de una mejora de la eficiencia de un prestador de servicios. Estos modelos están basados en el “ciclo de la transparencia” propuesto por Rahdari (2016)<sup>2</sup>, que indica que una mayor transparencia conlleva una mayor rendición de cuentas, para activar así medidas para combatir la corrupción. El ciclo se cierra cuando las entidades proveedoras de servicios, reconociendo el valor de la mejor reputación y la confianza ganada, se esfuerzan por ser más transparentes.

Considerando que las empresas proveedoras de servicios de AyS actúan en contextos específicos, y apuntando a la simplificación de los modelos, se han seleccionado cuatro factores habilitantes<sup>3</sup> externos (*enabling factors*), relacionados con las bases legales, regulatorias, institucionales y sociales en las que las entidades operan; y dos factores habilitantes internos, relacionados con la autonomía y la gestión empresarial.

<sup>2</sup>El desarrollo de estos modelos se ha basado en una extensa revisión bibliográfica (ver Andrés et. al., 2013; Transparencia por Colombia, 2009; Willaarts et. al., 2014; Transparencia Internacional España, 2015; Cap-Net et. al., 2009; WIN, 2016; entre otros).

<sup>3</sup>De acuerdo con Gilmore (2015), factores habilitantes son fuerzas que facilitan o impiden un cambio individual, colectivo o ambiental, basado en el nivel de su disposición. Los factores habilitantes están basados en Andrés, et al. (2013).

La existencia de los factores habilitantes es el supuesto que condiciona la cadena de acciones que conectan los elementos de transparencia con los resultados de eficiencia en los modelos teóricos<sup>4</sup>; es decir, su nivel de disposición facilita la obtención de resultados.

## FACTORES HABILITANTES EXTERNOS

### Marco legal e institucional claro:

Existe un marco legal e institucional en el que las funciones y competencias entre el ente rector, el regulador y las entidades prestadoras de servicio están claras y definidas, incorporando principios de transparencia, rendición de cuentas y participación.

### Agencia reguladora independiente:

La agencia reguladora toma decisiones de forma independiente, rinde cuentas a altos niveles legislativos y tiene autonomía presupuestaria, lo que le permite llevar a cabo sus funciones como un regulador independiente, y garantizar así el cumplimiento de todas las reglas establecidas respecto a la prestación del servicio.

### Mecanismos de rendición de cuentas:

Existen mecanismos de rendición de cuentas, (que implica información, justificación y sanción), que pueden ser:

- a) Encabezados por la sociedad civil, que incluye ordenanzas locales para facilitar la divulgación de información, sistemas de monitoreo, reporte, audiencias públicas, y otras oportunidades de escrutinio de la labor de los actores del sector.
- b) Liderados por las instituciones del sector público, como por ejemplo, mecanismos legales que sancionen comportamientos irregulares.

### Ciudadanos interesados:

Los miembros de la sociedad civil se preocupan por conocer sus derechos como ciudadanos y como usuarios de los servicios públicos. Solo ciudadanos interesados e informados pueden activar los mecanismos de rendición de cuentas y hacer responsables a las autoridades y a los gestores del sector de AyS de sus acciones, para exigir calidad y continuidad de los servicios.

<sup>4</sup> Este estudio se basa en un análisis de casos específicos, pero no cuenta con evidencia estadística de respaldo sobre la vinculación entre transparencia y eficiencia. Este tipo de análisis estadísticos solamente sería posible con una muestra de mayor tamaño, al igual que la utilizada para el citado estudio de Andrés et al. (2013). El propósito de este estudio es distinto y complementario: considerando el enlace estadísticamente significativo ya establecido en otras investigaciones, proponer un marco conceptual y analítico sobre la vinculación entre transparencia y eficiencia, y validarlo a través del análisis de casos de estudio. Los hallazgos del estudio deberán ser interpretados en este marco.

## **FACTORES HABILITANTES INTERNOS**

### **Autonomía del prestador:**

La entidad prestadora cuenta con autonomía, es decir, no existe injerencia externa que le impida proponer y/o definir las tarifas, fijar sus objetivos y planes, determinar los salarios y tomar decisiones de inversión. Además, cuenta con directores y gerentes seleccionados bajo criterios técnicos (no políticos ni de nepotismo) y se rigen por principios de integridad ética.

### **Gestión profesional:**

La empresa se gestiona de forma profesional y estratégica. Esto ocurre cuando se cuenta con gerentes preparados, especializados en cada una de sus áreas, así como cuando se cuenta con el liderazgo de una gerencia general con visión de largo plazo. La gestión profesional permite definir objetivos, desarrollar planes de acción, gestionar riesgos, adquirir y retener personal calificado y comprometido, además de fomentar un sistema de gestión de recursos humanos que premia la efectividad.

En las siguientes secciones se presentan tres modelos teóricos de vinculación transparencia-eficiencia, desarrollados por los autores de este estudio a partir de un análisis de la literatura existente sobre transparencia y gobernanza en el sector de AyS. Estos modelos tienen como objetivo articular de forma cualitativa las cadenas de efectos que se generan a partir de la implementación de cada mecanismo de transparencia, lo que permite analizar los casos de buenas prácticas en las entidades prestadoras de AyS y sistematizar, en la medida de lo posible, los efectos de la transparencia en la eficiencia de estas. En los tres casos, los modelos establecen que el ciclo de la transparencia se cierra cuando las empresas que han implementado medidas de transparencia, al reconocer el beneficio y observando mejoras en su eficiencia, continúan y perfeccionan estas medidas.

## 2.1.

### *Modelo 1: Divulgación y publicación de información - eficiencia*

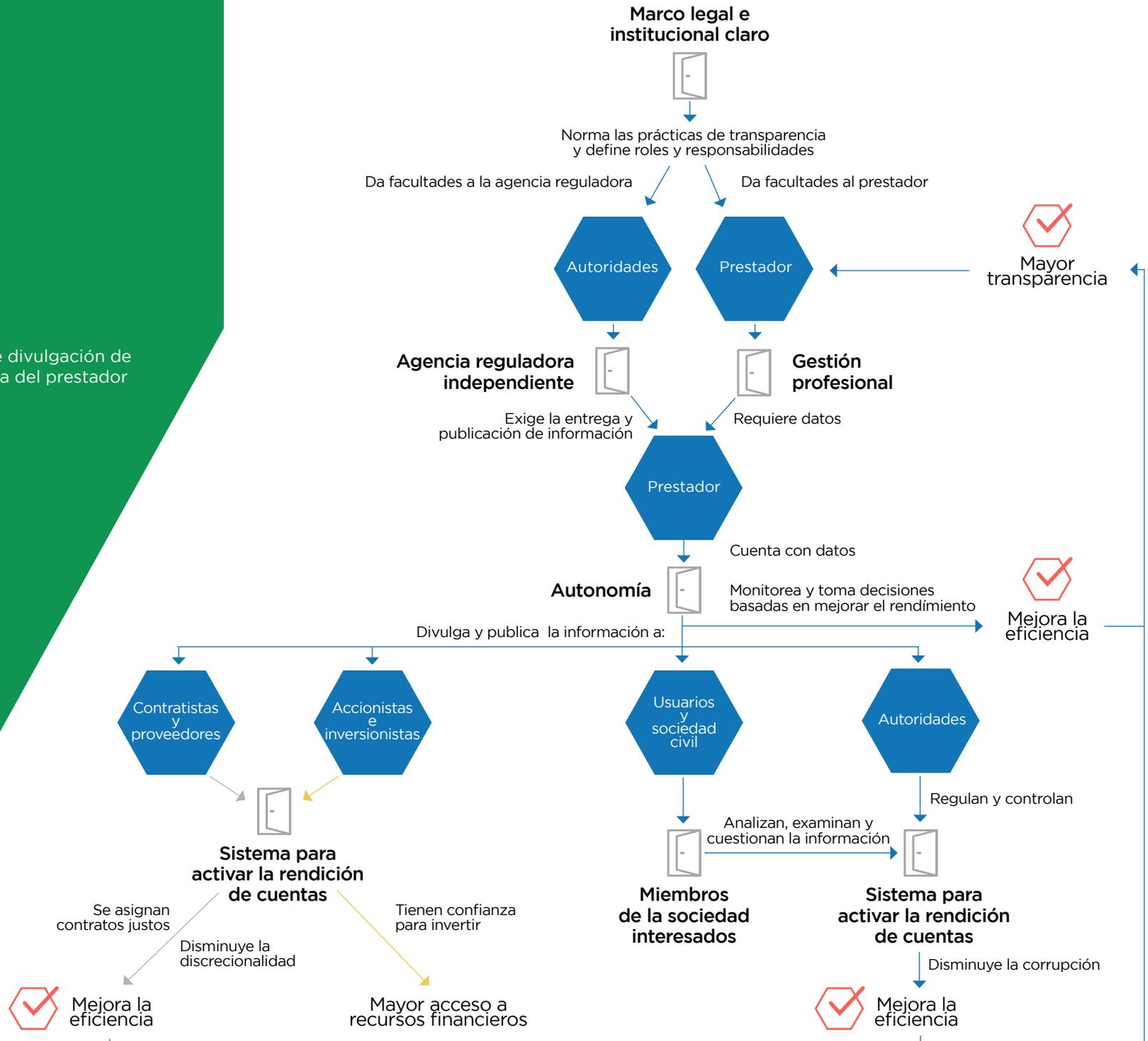
De acuerdo con una definición elaborada específicamente para el sector de AyS, la transparencia hace referencia a la autenticidad de y al acceso público a la información para que todas las partes involucradas puedan comprender los procesos de la toma de decisiones que las afectan, contando con información sobre los estándares que deben esperar de las entidades prestadoras de servicio (adaptado de Cap-Net et al., 2009). La divulgación y publicación de información comprende, por lo tanto, procesos para hacer accesible la información relevante a los distintos grupos de interés, incluyendo autoridades, usuarios, accionistas e inversionistas, proveedores y sociedad en general (Transparencia por Colombia, 2009).

Existen varios canales por los cuales las empresas proveedoras de AyS publican información. Tradicionalmente, el informe o la memoria anual son las herramientas básicas de comunicación; no obstante, es por medio de las páginas web, blogs de prensa y redes sociales que las empresas tienen la oportunidad de ofrecer un espacio de información igualitaria e instantánea, donde los usuarios pueden conocer abiertamente el funcionamiento diario de la entidad. En algunos casos, la información a ser presentada en las páginas web está dictada por leyes u ordenanzas del país. En otros, el contenido queda a criterio de las entidades prestadoras de servicios.

En la figura a seguir (Figura 3) se muestra el modelo que simplifica la cadena de resultados que podría vincular el componente “divulgación y publicación de información” con la eficiencia de una empresa proveedora de servicios de AyS. Aquí se observan los factores habilitantes (imagen de puertas abiertas) y los efectos deseados. El modelo propone, por ejemplo, que el hecho de contar con datos de rendimiento le permite al prestador monitorear y tomar decisiones para mejorar su eficiencia. Asimismo, la divulgación de información tanto a contratistas como a proveedores acerca de posibilidades comerciales, convocatorias, criterios de selección y evaluación, resultados de licitaciones, etc., permite disminuir la discrecionalidad y asignar contratos de forma más justa, lo que resulta en una mejora de la eficiencia de la entidad. Por último, una sociedad informada sumada a una agencia reguladora que controla al prestador permite disminuir la corrupción; con ello, se hace más eficiente el uso de los recursos.

**Figura 3:**  
Modelo: Relación entre divulgación de información y eficiencia del prestador

**Fuente:**  
Elaboración propia.



## 2.2.

### *Modelo 2: Diálogo con los usuarios y participación - eficiencia*

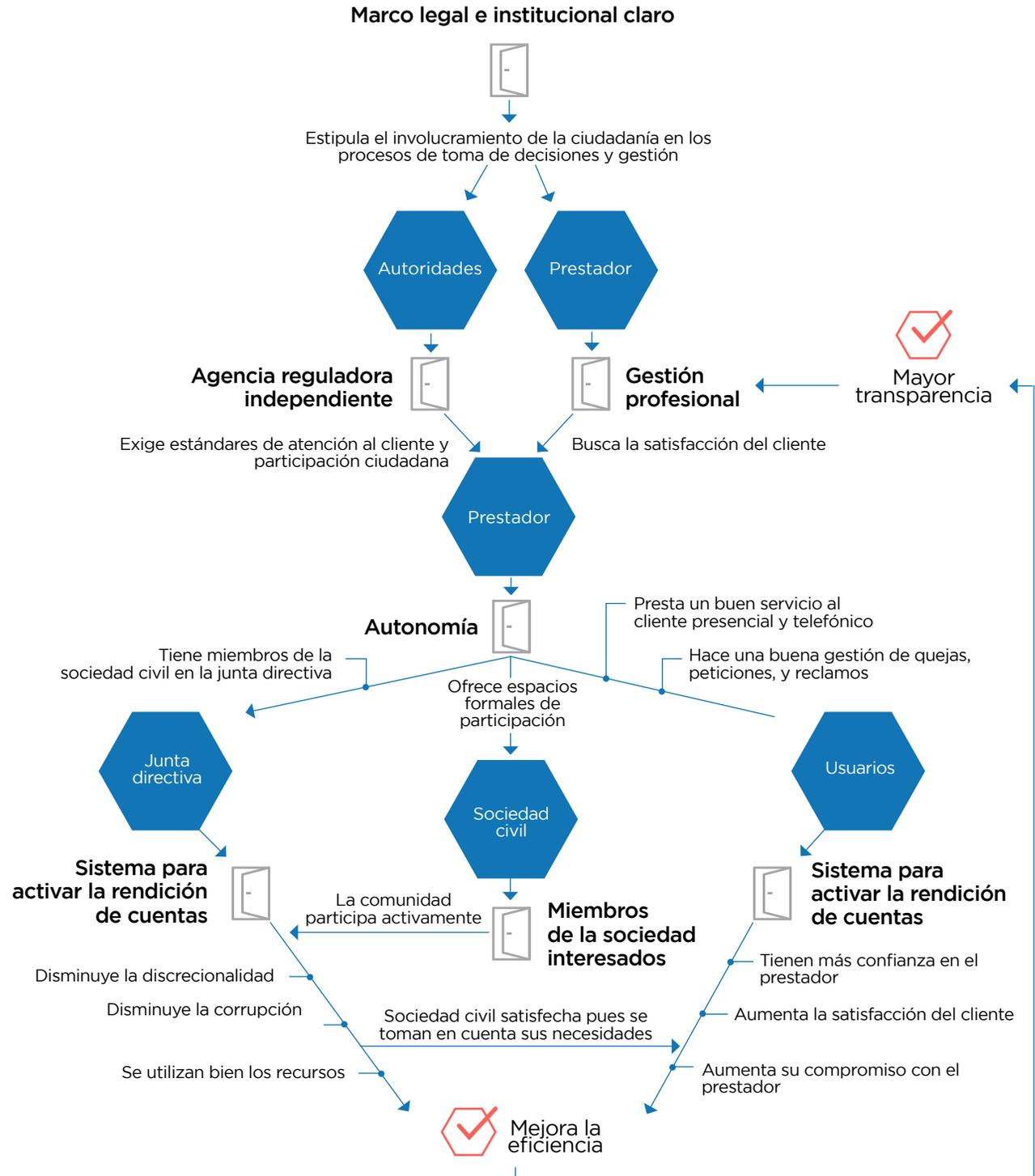
La transparencia es, inequívocamente, clave para crear confianza en la gestión de los prestadores de servicios. Sin embargo, esta es efectiva en la medida en que la información que se divulga es cierta y clara, se somete al escrutinio de las partes interesadas y, sobre todo, se enfoca en las necesidades de los ciudadanos (Fung et al., 2007). De igual manera, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) han abierto la posibilidad de pasar de la transparencia informativa a la bidireccional (Alejos, 2015), lo que permite no solo informar, sino entablar una relación entre las partes interesadas.

La disposición de un prestador al diálogo con los usuarios y su apertura a la participación de grupos de interés se manifiesta a través del diseño, funcionamiento y monitoreo de mecanismos que responden tanto a las expectativas como a las necesidades de usuarios y miembros de la sociedad civil. Tales mecanismos comprenden servicio de atención al cliente con personal capacitado, procedimientos claros y seguimiento de quejas, peticiones y reclamos, así como también espacios formales para el diálogo y toma de decisiones colectiva, además de la participación de la sociedad civil en la gestión de la empresa.

La Figura 4 muestra el modelo que presenta la cadena de resultados esperados cuando se vincula el componente “diálogo con los usuarios y participación” con la eficiencia de un prestador. Tal como ocurre en el modelo anterior, se observan los factores habilitantes con la imagen de puertas abiertas. El modelo proyecta como resultado una mejora en la eficiencia, debido a que anticipa que al tenerse en cuenta las inquietudes, necesidades, y prioridades de los usuarios, se desarrollarán los proyectos que la ciudadanía considera que son los más urgentes para ellos, lo que aumenta su satisfacción a la vez que hace que estos tengan un compromiso mayor con la empresa. Ello se podría evidenciar con la disminución de conexiones ilegales, la disminución de reclamos, adopción y uso de medidores, el pago puntual de sus facturas, etc. Asimismo, la vigilancia social apunta a disminuir la discrecionalidad y la corrupción dentro del prestador, lo que debe de reflejarse en el uso más eficiente y efectivo de los recursos.

**Figura 4:**  
Modelo: Relación entre diálogo y participación de las partes interesadas y eficiencia

**Fuente:**  
Elaboración propia.



## 2.3.

### *Modelo 3: Aplicación de controles que gobiernan la integridad - eficiencia*

La organización no gubernamental Transparencia por Colombia (2009) indica que “una empresa es transparente en cuanto adopta e implementa normas, principios y valores éticos, para la cual se requieren reglas claras, formalizadas, conocidas y aprendidas por todos”. El capital humano es instrumental a la hora de implementar estrategias organizacionales, por lo que mantener a los empleados motivados y comprometidos es esencial para la evolución de una organización. La transparencia trae consigo una mayor comprensión de las metas a lograr, empatía con las dificultades del sector, y con esto, un incremento del rendimiento individual.

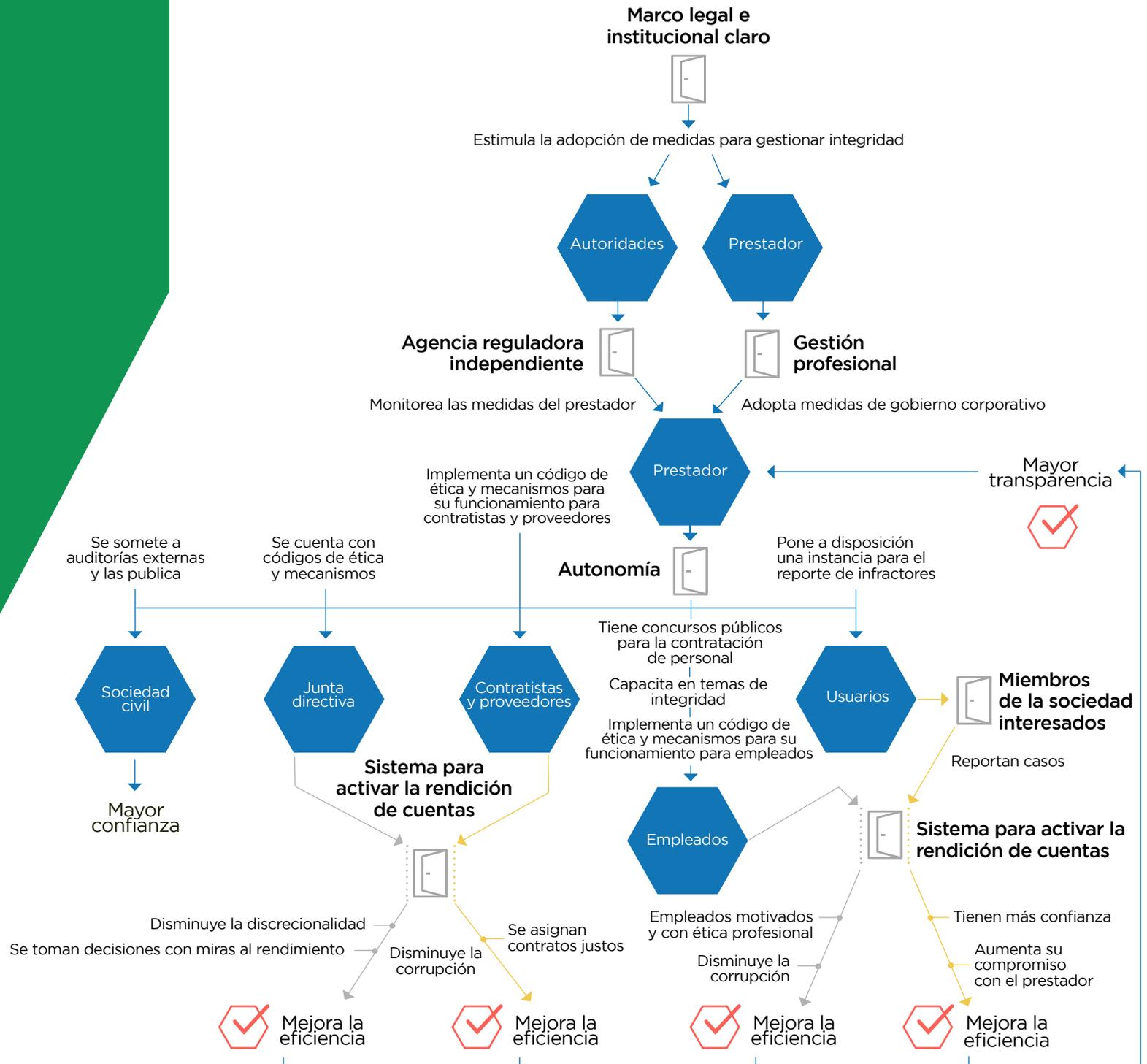
La aplicación de controles para gobernar la integridad se evidencia a través de la existencia y aplicación de un código de ética o de conducta, para asegurar que los distintos niveles de la empresa (accionistas, junta directiva, alta gerencia, gerentes medios, empleados, proveedores, contratistas y socios) se alineen a los valores éticos declarados por la misma. Asimismo, una empresa proveedora debe contar con instancias para el reporte de violaciones de estos principios que rigen la ética de la empresa, que a su vez debe activar penalizaciones significativas que frenen la corrupción. Otros mecanismos son la existencia de concursos públicos para contrataciones de personal, la publicación de auditorías externas y la formalización de buenas prácticas de gobierno corporativo<sup>5</sup>.

En la Figura 5, se muestra el modelo que simplifica la cadena de resultados que vincula este componente con la eficiencia de un prestador. Al igual que en los modelos anteriores, se observan los factores habilitantes con una imagen de puertas abiertas, de los cuales, se destaca el sistema de rendición de cuentas como un elemento fundamental. El modelo proyecta como resultado una junta directiva, contratistas, proveedores y personal identificados con una cultura empresarial basada en principios éticos, lo que aumenta la moral y mejora el rendimiento. Esto, a su vez, aumenta la confianza de los usuarios, y con esto el compromiso de ellos con la empresa.

<sup>5</sup> Gobierno corporativo abarca toda una serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su consejo, sus accionistas y otras partes interesadas. El gobierno corporativo también proporciona una estructura para el establecimiento de objetivos por parte de la empresa, y determina los medios que pueden utilizarse para alcanzar dichos objetivos y para supervisar su cumplimiento (OCDE, 2004).

**Figura 5:**  
Modelo: Relación entre aplicaciones de controles que gobiernan la integridad y eficiencia

**Fuente:**  
Elaboración propia.



### 3.

## *Transparencia en la práctica: Casos de empresas proveedoras en América Latina*

### 3.1.

## *Metodología de análisis de los estudios de caso<sup>6</sup>*

En esta sección se presentan cuatro estudios de empresas proveedoras de servicio urbano en Honduras, Ecuador y Colombia, que han sido analizadas con el fin de responder a las interrogantes de este estudio: qué impulsa a una empresa a mejorar su transparencia, cuáles son los mecanismos que relacionan las medidas de transparencia con los efectos esperados, y cuáles factores inciden en el éxito de las medidas de transparencia en el alcance de los objetivos de eficiencia.

La información se ha recolectado y verificado a través de visitas in situ a las mismas empresas y a varias de las entidades mencionadas; además, se han realizado entrevistas tanto a funcionarios de las empresas como a representantes de las organizaciones representantes de usuarios o la sociedad civil.

Las empresas proveedoras seleccionadas para el análisis fueron Aguas de Comayagua (cobertura ffi 79,000 hab.) y Aguas de San Pedro (cobertura ffi 788,000 hab.), ambas en Honduras; Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (cobertura ffi 2,505,000 hab.), en Ecuador, y Empresas Públicas de Medellín (cobertura ffi 3,731,000 hab.), en Colombia. Todas ellas están ubicadas en zonas urbanas. Para cada país se presenta una corta descripción del estado actual del sector de AyS urbano, con la finalidad de entender el rendimiento promedio en la prestación de servicios y usarlo de referencia a la hora de analizar al prestador en cuestión. Seguidamente, se lleva a cabo una revisión de la legislación, normativa, informes y literatura existente, aclarando así el nivel de disposición de los factores habilitantes “marco legal e institucional claro” y “agencia reguladora independiente”. Por otro lado, el factor habilitante “ciudadanos interesados” fue analizado en entrevistas al personal de entidades prestadoras de servicio y expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>6</sup> Los casos se seleccionaron para presentar una gama de experiencias y buenas prácticas a nivel regional.

Para el caso del factor “mecanismos de rendición de cuentas”, se utilizó el Índice del Estado de Derecho del World Justice Project (WJP, 2017a), el cual es un proxy de la fortaleza del marco legal, que se utiliza para medir los niveles de estado de derecho que el público en general experimenta y percibe en situaciones prácticas y cotidianas en todo el mundo. Este índice es un indicativo de aspectos tales como limitaciones de los poderes gubernamentales, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento normativo, justicia civil, justicia penal y justicia informal.

En cada caso, se presentan las entidades prestadoras de servicio, su modelo de gestión, historia y características más relevantes. También se presentan datos para una mejor comprensión de la escala (tamaño) en la que actúa. Para dilucidar el nivel de disponibilidad de factores habilitantes “autonomía del prestador” y “gestión profesional”, se realizó una revisión de la literatura y se contó con informes de entrevistas (BID, 2016). Además, se describe el “camino hacia la transparencia”, mostrando los hitos más importantes, así como los factores impulsores de transparencia. Las prácticas de transparencia, divididas en sus tres dimensiones [(1) divulgación y publicación de información relevante, (2) diálogo con los usuarios y participación de grupos de interés y (3) aplicación de controles que gobiernan la integridad], han sido descritas basadas en la revisión de las páginas web, redes sociales, artículos de prensa e informes anuales publicados por las entidades prestadoras de servicio, agencias reguladoras y consultores de asistencias técnicas. Con el fin de ilustrar buenas prácticas de transparencia, se describen tres medidas de cada entidad prestadora de servicio. Finalmente, se presenta un cuadro comparativo de indicadores de eficiencia antes y después de haberse tomado las medidas de transparencia. De manera complementaria, se prepararon cuestionarios y, en algunos casos, se llevaron a cabo entrevistas a miembros del personal del prestador con el fin de llenar vacíos de información, en particular el interés que muestra la ciudadanía por la transparencia de la empresa, y dilucidar si los efectos previstos en los modelos teóricos corresponden a la realidad de su gestión.

## 3.2.

### *Honduras: Prestación de servicios en Comayagua y San Pedro*

#### 3.2.1.

### *El sector de agua y saneamiento de Honduras*

Según el informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) y de la Organización Mundial de la Salud (WHO, por sus siglas en inglés), el 91 % de la población hondureña (alrededor de 7.6 millones de personas) tiene acceso a fuentes de agua potable mejoradas<sup>7</sup>, mientras que el 83 % (alrededor de 7 millones de personas) tiene acceso a instalaciones de saneamiento<sup>8</sup> (Unicef y WHO, 2015). De acuerdo al Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS)<sup>9</sup>, de 23 prestadores urbanos que reportaron resultados, la cobertura de agua potable es del 68 % y de alcantarilla o del 49 % (ERSAPS, 2015a).<sup>10</sup> Asimismo, el 40 % de dichos prestadores cumplen la norma técnica de calidad del agua, aunque muestran diferencias en cuanto a la capacidad de sus sistemas de potabilización de agua. De acuerdo con el ERSAPS, solo el 35 % de los prestadores analizados cuentan con micromedición, con una variabilidad en continuidad del servicio que oscila de 5 a 20 h/d.

#### **MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL**

Honduras aprobó la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento (LMAPS) mediante el decreto n.º 11 8-2003 emitido por el Congreso Nacional en el 2003 (CH, 2003). Con la aprobación de la ley, el Estado establece la separación de funciones de planificación, regulación y prestación de servicios de agua potable y saneamiento, que promueve la ampliación de cobertura de servicios de agua. La regulación de los servicios de AyS también está pautada por la Ley General de Aguas (LGA) (181-2009), la Ley General del Ambiente (104-93), la Ley de Municipalidades (134-90), el Código de Salud y el Código Civil.

<sup>7</sup>De acuerdo con Unicef y WHO: tubería (conexión que llega a la vivienda, parcela, jardín o patio, o propiedad vecina), grifos públicos, pozo entubado/de perforación, pozo excavado protegido, manantial protegido y agua de lluvia.

<sup>8</sup>De acuerdo con Unicef y WHO: descarga hidráulica (automática o manual a red de alcantarillado, tanque séptico y letrina de pozo), letrina de pozo mejorada con ventilación (VIP), letrina de pozo con losa y letrina/inodoro de compostaje.

<sup>9</sup>El ERSAPS publicó en el año 2015 un informe de indicadores del sector basado en el análisis de 23 prestadores de servicio en localidades urbanas reguladas, que aglutinan al 66 % de la población urbana y 36 % de la población total de Honduras. Este grupo de prestadores en conjunto atienden a más de 440,000 usuarios de agua y más de 280,000 de alcantarillado.

<sup>10</sup>Cabe aclarar que el ERSAPS con cobertura mide los hogares que regula directamente. En varias localidades opera más de un prestador de servicios: el prestador principal, con cobertura en los principales barrios y colonias de la ciudad, y varios prestadores comunitarios, generalmente juntas de agua o patronatos que complementan la cobertura de los servicios atendiendo generalmente en el área periférica de las ciudades.

El Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) proporciona directrices para la planificación sectorial. El ERSAPS es el ente regulador, mientras que las municipalidades son las encargadas de prestar el servicio, ejecutar nuevas inversiones directamente, o de otorgar la autorización de servicio a prestadores o a juntas de agua. La ley también establece la potestad de crear mancomunidades para poder gestionar proyectos de AyS conjuntos que hagan las inversiones posibles para municipios pequeños. Gentes (2013) señala, sin embargo, que existe un gran número de instituciones involucradas con poca coordinación entre ellas. Parte del problema derivaría de las contradicciones entre la Ley General de la Administración Pública y la LMAPS, así como de las atribuciones sobrepuestas tanto de la Autoridad del Agua (aún no conformada) o como de las municipalidades y múltiples niveles de autoridades. Desde el año 2004, el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) se encuentra en un proceso transitorio de transferencia de los sistemas de AyS a las municipalidades, con la expectativa que el propio SANAA se convierta en un ente de planificación y asistencia técnica sectorial.

Honduras cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) del 2006, que tiene la finalidad de promover el desarrollo y ejecución de la política nacional de transparencia, así como el ejercicio del derecho de toda persona al acceso a la información pública (CH, 2006).

El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) fue creado en el año 2006 por la LTAIP como un órgano desconcentrado de la administración pública, con autonomía operativa, decisonal y presupuestaria, con la responsabilidad de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas (IAIP, 2017). El IAIP define y gestiona el Portal Único de Transparencia. Honduras también cuenta con el Consejo Nacional Anticorrupción, ratificado por la Ley Decreto n.º 7-2005, como un organismo independiente de la sociedad civil que apoya en la definición de políticas y acciones para el combate de la corrupción. Asimismo, en el año 2014 fue creada la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado, con el objetivo de fortalecer la transparencia a través de un proceso de formulación y proposición de políticas y programas de transparencia (SCGG, 2017).

Finalmente, el Tribunal Superior de Cuentas complementa los esfuerzos de promover transparencia, al ser el órgano del Estado de Honduras que realiza la función auditora en las instituciones públicas, incluyendo el sistema municipal, y por tanto a las entidades de AyS.

## **AGENCIA REGULADORA**

El Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) fue creado a partir de la Ley Marco del 2003 como una institución desconcentrada adscrita a la Secretaría de Estado en los Despachos de Salud, con independencia funcional, técnica y administrativa. El ERSAPS regula y controla la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el territorio nacional. El ERSAPS ha constituido y administra el llamado registro de prestadores SIRAPS, que se utiliza para monitorear la gestión de los acueductos e instalaciones de saneamiento en todo el país. Sin embargo, son pocos los prestadores que alimentan esta base de datos. Con los datos recogidos, el ERSAPS publica un informe anual de Indicadores Urbanos. Gentes (2013) y BID (2016) señalan la falta de recursos y personal del ERSAPS para llevar a cabo la supervisión del cumplimiento de las leyes a nivel nacional.

En su afán de promover el monitoreo social y la participación ciudadana, las instituciones del sector de agua acordaron la creación de las Comisiones Municipales de Agua y Saneamiento (COMAS) como un mecanismo de estudio, planificación, coordinación y seguimiento de la ejecución de actividades relacionadas con el sector de AyS. Asimismo, se crearon las Unidades de Supervisión y Control Local (USCL), como instancias ciudadanas de supervisión y control de los prestadores de servicio, para velar por la correcta aplicación de los reglamentos, además de atender solicitudes y quejas. Tanto los miembros de las COMAS como de las USCL trabajan ad honorem; sin embargo, estas últimas cuentan, en teoría, con un presupuesto asignado por la municipalidad que debería cubrir el costo de la secretaría técnica, encargada de realizar las evaluaciones en el campo. No obstante, el pago del personal técnico se realiza en muy pocos casos. A pesar de los esfuerzos del ERSAPS, este sistema de monitoreo social tiene limitaciones en la práctica.

## 3.2.2.

### *Presentación de Servicio Aguas de Comayagua (SAC)*

Siguiendo el decreto legislativo 118-200 de 2003, el SANAA traspasó la administración de los servicios de agua y saneamiento a la Municipalidad de Comayagua, con lo que se transfirieron a esta todos los activos que corresponden a la operación de ese acueducto (SAC, 2017a). Desde entonces, la entidad funciona bajo el modelo de Unidad Municipal Desconcentrada con el nombre de Servicio Aguas de Comayagua (SAC).

Comayagua es un ejemplo exitoso de fortalecimiento de los procesos de diálogo y de participación de la sociedad civil en el control social del sector AyS. Aguas de Comayagua es una de las pocas entidades que cofinancia, junto con la alcaldía, el funcionamiento de la USCL (BID, 2016).

Adicionalmente, el caso de Comayagua muestra la importancia del liderazgo y buen gobierno a nivel local. Sucesivas administraciones de la ciudad se han comprometido a una trayectoria de buen gobierno local, impulsado en parte por proyectos financiados a inicios de la década de los años noventa (en particular por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID), lo que ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones locales y ha beneficiado también la gestión de la SAC.

Finalmente, Aguas de Comayagua ha sido uno de los principales beneficiarios del Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento (PROMOSAS) financiado por el Banco Mundial (UAP-PROMOSAS, 2016). Gracias a este apoyo, la SAC ha incrementado la calidad de sus servicios, y hoy en día, recupera sus costos operativos al tener una relación ingreso-costos que supera el 2.6 (ERSAPS, 2015a).

### **CUADRO 3:**

## Impulsores para la transparencia de la SAC

- Apoyo continuo del alcalde de Comayagua y su compromiso con el buen gobierno.
- Liderazgo y compromiso de la Gerencia General.
- Involucramiento e integración de representantes de la sociedad civil.
- Supervisión participativa por parte de la Unidad de Supervisión y Control Local (USCL).
- Creación de un espacio permanente de diálogo entre la Municipalidad y la sociedad civil a través de la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento de Comayagua (COMAS).
- Participación en PROMOSAS, que permitió formar la estructura del prestador, capacitar el recurso humano y financiar proyectos para mejorar el servicio.
- Supervisión, control y apoyo continuo de la ERSAPS.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **CIFRAS DE RENDIMIENTO DE LA EMPRESA**

De acuerdo al informe de indicadores del ERSAPS (2015a), para el año 2015 la cobertura urbana de agua potable de SAC era del 98 % de una población total de 79,631. Sin embargo, solo el 40 % de las conexiones contaban con micromedidor. En lo que respecta a la continuidad del servicio, el 23 % de los suscriptores contaba con servicio de agua potable de 20 a 24 h/d, mientras el 27 % lo tenía de 12 a 20 h/d, el 18 % de 5 a 12 h/d, y el 31 % contaba con servicio intermitente. En términos de calidad, el 60 % de las muestras tomadas de agua cumplieron con la norma técnica.

## **AUTONOMÍA**

Conforme al Art. 4 del Acuerdo Municipal de Constitución del Servicio Aguas de Comayagua (SAC) y de acuerdo con lo previsto en la Ley de Municipalidades, esta empresa proveedora opera con presupuesto y contabilidad separada, y ejerce sus funciones con autonomía técnica, administrativa y financiera (Municipalidad de Comayagua, 2009). El alcalde es quien preside la junta directiva, conformada por dos regidores designados por la Corporación Municipal y tres representantes de la COMAS, designados en sesión de cabildo abierto. La junta directiva, entre sus múltiples atribuciones, nombra al gerente y a los jefes de departamentos técnicos y administrativos, establece las directrices de la prestación de servicios, aprueba el plan de inversiones y recomienda a la corporación municipal acerca de pliegos tarifarios y los proyectos de ampliación. Los funcionarios y empleados de la SAC están sujetos al respectivo manual de puestos y salarios, así como al régimen de la legislación laboral vigente.

A pesar de que existen oportunidades de mejora, esta empresa proveedora ha logrado operar de forma independiente. Sin embargo, tanto las autoridades municipales entrevistadas como los distintos actores involucrados en la gestión y supervisión de la SAC coinciden en que hay que seguir buscando mecanismos para proteger a la empresa de posibles influencias externas en el futuro (BID, 2016).

## **GESTIÓN PROFESIONAL**

La SAC cuenta con un gerente que cumple con el perfil profesional establecido para esa posición, que privilegia habilidades técnicas y gerenciales. De acuerdo con los datos de los años 2013/14 de la Plataforma IB-Net (ERSAPS, 2017b), el Plan Operativo Anual de la entidad cuenta solo con el presupuesto del siguiente año, sin una planificación detallada. Existe una evaluación anual de cumplimiento a la gestión del gerente; no obstante, no existe todavía un proceso del mismo tipo para los empleados, y tampoco existe un programa de incentivos por resultados.

## **CAMINO RECORRIDO HACIA LA TRANSPARENCIA**

No cabe duda de que el camino recorrido por la SAC hacia la transparencia ha sido incentivado por el apoyo de alcaldes de varias administraciones consecutivas, y sus esfuerzos en implementar un buen gobierno en Comayagua, incluso a partir de proyectos de gobernanza local impulsados en los 90. A finales del año 2009, la SAC recibió un sistema sin inversiones y una cuenca muy deteriorada. La prioridad en aquel momento era la recuperación de la cuenca, para lo cual se creó un departamento de cuencas hidrográficas y se definió un modelo integral y participativo de microcuencas. Este proceso requirió el levantamiento de datos y capacitación para la concientización y acción de los actores comunitarios e institucionales. Asimismo, se establecieron la USCL y la COMAS. En el año 2011, en el marco de PROMOSAS (Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento), comenzó la asistencia técnica realizada por el Latin Consult-SABESP a la SAC en diferentes áreas, entre las que se incluían comunicación y educación, administración y finanzas, reducción de pérdidas y gestión comercial (SABESP, 2014). El ERSAPS ha acompañado a la SAC, la USCLAC y la COMAS en el proceso de desarrollo institucional, firmando incluso acuerdos de mejoramiento de servicios y comprometiendo a la SAC al alcance de metas específicas (ERSAPS, 2015b). Debido a su compromiso con el desarrollo de la ciudad de Comayagua, la SAC ha logrado acceder a apoyo financiero de diferentes instituciones multilaterales.

### 3.2.3.

## *Buenas prácticas de transparencia de Aguas de Comayagua*

Esta empresa proveedora ha mostrado un esfuerzo continuo por promover transparencia en cada una de sus dimensiones, especialmente en lo que respecta a participación ciudadana. A continuación, se presenta un análisis de las características de la SAC en cada dimensión de transparencia, acompañada por una descripción de una buena práctica.

### **DIVULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN**

Con el propósito de brindar información a la ciudadanía y hacerla partícipe de la correcta administración de los fondos públicos, la SAC pone a la disposición de diferentes actores información en su página web, en la que se destaca una sección de Transparencia, donde la SAC publica mensualmente el balance general, el informe de rentas e ingresos y el estado de resultados (ver Cuadro 4). Además, la SAC está presente en redes sociales, tales como Facebook, a través de las cuales la empresa se comunica constantemente con sus usuarios, informando acerca del estado del servicio, cabildos abiertos, programas sociales, entre otras informaciones sobre su gestión. Asimismo, sus canales de YouTube y Google+ presentan videos que permiten la concientización de la población. La entidad también utiliza otros medios de comunicación como radio y la televisión a nivel local, así como hojas volantes y cabildos abiertos (Maradiaga, s.f.). Sobre la rendición de cuentas a los órganos contralores, el mandato es para la Corporación Municipal, quien hace un informe de las actividades, donde va incluido un apartado de Aguas de Comayagua.

## CUADRO 4:

### Buena práctica - Página web de la SAC, un portal encaminado a la transparencia

Siguiendo las instrucciones de la Ley de Acceso a la Información Pública de Honduras, Aguas de Comayagua pone a disposición de las partes interesadas una página web, [www.servicioaguasdecomayagua.com](http://www.servicioaguasdecomayagua.com), que presenta la siguiente información clave:

- Organigrama de SAC.
- Listado de funciones de todos los empleados de los cuatro departamentos (Administración, Comercial, Operaciones y Mantenimiento, y Cuencas Hidrográficas), así como de la Gerencia General.
- Nombre y fotografía de todos los empleados.
- Misión, visión e historia de la entidad.
- Enlace de transparencia con las leyes, reglamentos y demás disposiciones que rigen su funcionamiento; convocatorias en procesos de licitación y concursos, así como situación financiera (ejecución presupuestaria, balances generales, entre otros).
- Información de horarios de distribución por sectores.
- Vínculo para consultar el saldo en línea y hacer reclamos
- Sanciones a los usuarios.
- Trabajos en curso.
- Proyectos para la protección de cuencas hidrológicas.

**Fuente:** SAC (2017d).

## DIÁLOGO CON LOS GRUPOS DE INTERÉS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

Esta dimensión de transparencia es, sin duda, en la que la SAC ha destacado más. La participación ciudadana se observa en cada fase de la gestión de la entidad, comenzando por su junta directiva, tres de cuyos seis miembros representan a la sociedad civil. Comayagua es un ejemplo exitoso de cómo se han fortalecido los procesos de diálogo y participación ciudadana tanto en el monitoreo como en el control de las actividades de actores del sector de AyS, a través de la COMAS y la USCL (ver Cuadro 5). Como parte de los procesos de transparencia, la rendición de cuentas y participación ciudadana, la Alcaldía de Comayagua, en cumplimiento de la Ley de Municipalidades, convoca regularmente a cabildos abiertos en cooperación con la SAC. Allí, se reúnen el alcalde, miembros de la COMAS, la USCLAC y la Corporación Municipal, así como la junta directiva, equipo gerencial y representantes de Aguas de Comayagua, para brindar información y rendir cuentas sobre la gestión y las actividades de cada uno de los involucrados.

Asimismo, se convoca a dirigentes patronales, miembros de la sociedad civil, dirigentes de juntas de agua, miembros de la comunidad y usuarios del servicio en general (ERSAPS, 2013, y *La Prensa*, 2017a). En lo referente a las actividades de atención al cliente, Aguas de Comayagua cuenta con un enlace directo para la recepción de quejas y reclamos vía presencial o telefónica, e incluso a través de su página web y redes sociales.

## APLICACIÓN DE CONTROLES QUE GOBIERNEN LA INTEGRIDAD

Aguas de Comayagua, así como la COMAS, cuenta con reglamentos que gobiernan el comportamiento de sus miembros. Esta empresa proveedora creó un reglamento de trabajo interno (SAC, 2017c), el cual tiene entre sus objetivos normar las funciones y actividades del personal administrativo, técnico y operativo. Además, el equipo de la SAC, cumpliendo con la normativa, estableció el Comité de Probidad y Ética (ver Cuadro 6), el cual hace uso del Código de Conducta de Ética del servidor público de Honduras (Decreto n.º 36-2007).

## CUADRO 5:

### Buena práctica - Supervisión participativa

Aguas de Comayagua es un ejemplo de coordinación y búsqueda de opciones para integrar a la sociedad civil en la supervisión y los procesos de toma de decisiones de la entidad prestadora. Además de la Unidad Desconcentrada, los principales actores en Comayagua son la Asamblea de la Sociedad Civil (presidentes de patronatos y otros representantes de la comunidad), la Corporación Municipal, el CONASA, el ERSAPS, la junta directiva de Aguas de Comayagua, la COMAS (Comisión Municipal de Aguas de Comayagua) y la USCLAC (Unidad de Supervisión y Control Local de Aguas de Comayagua) (SAC, 2017b). Estas dos últimas son de especial importancia pues garantizan la transparencia de las actuaciones en el sector y hacen posible las auditorías sociales.

La COMAS fue creada como mecanismo 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. En general, representa el espacio permanente de diálogo entre la municipalidad, y la sociedad civil. Desde la COMAS se ha iniciado el diálogo para la actualización de las tarifas, y desde su función legisladora del sector a nivel local se ha creado el reglamento local para el funcionamiento de las juntas de agua. También está acompañando la discusión sobre la expansión de instalación de medidores (BID, 2016).

La USCLAC es la instancia ciudadana de supervisión en la provisión del servicio de agua. Esta instancia colabora con el ERSAPS al supervisar el cumplimiento de las funciones de los prestadores, además de recoger y enviar información acerca de los indicadores de servicio. Esto genera un gran beneficio para ERSAPS pues, por falta de recursos, no podría monitorear la gestión de Aguas de Comayagua sin el apoyo de esta unidad local. La USCLAC monitorea la calidad del agua en 10 puntos de la ciudad de Comayagua por semana. Estas muestras son examinadas químicamente y comparadas con los datos reportados por Aguas de Comayagua.

Además de la calidad del agua, la USCL también monitorea la información de gestión y datos financieros producidos y publicados por Aguas de Comayagua en su informe mensual. Esta entrega mensual de información es clave para realizar un seguimiento continuo, visualizar los cambios y gastos de forma progresiva. Con relación a este punto, la presencia de un representante del sector comercial como miembro de la USCL ha resultado clave para el monitoreo financiero de la empresa (BID, 2016).

La USCL también desempeña una importante función de canalización de quejas y reclamos, por ejemplo por parte de las juntas de agua a la SAC, en particular para las actividades de la empresa en el ámbito rural. Finalmente, la USCL realiza ferias del agua para llevar las inquietudes de la población a los administradores de la empresa.

Aguas de Comayagua apoya el proceso de supervisión participativa al cofinanciar las actividades de la USCLAC, lo que permite contar con un especialista técnico que realiza los análisis en la supervisión del agua provista por las juntas de agua localizadas dentro del sector de Comayagua (BID, 2016).

**Fuentes:** BID (2016) y SAC (2017b).

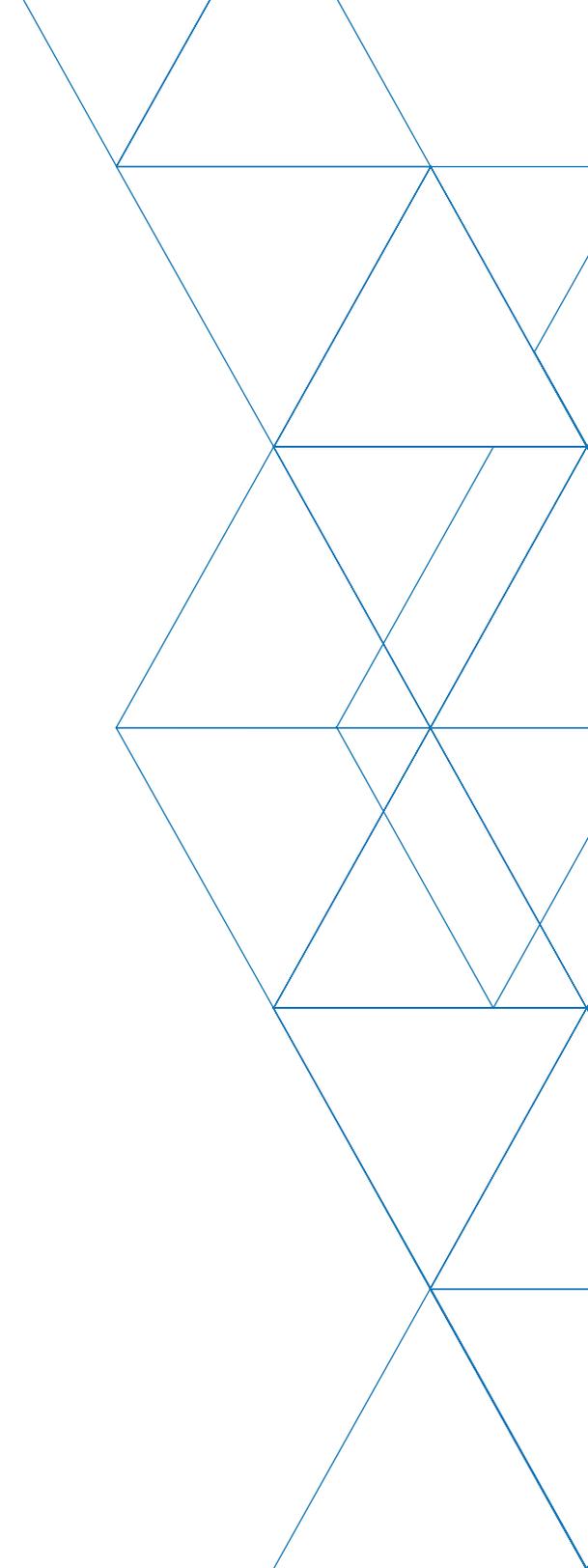
## CUADRO 6:

### Buena práctica - Comité de Probidad y Ética

El Comité de Probidad y Ética es un equipo de trabajo integrado por cinco representantes del personal, que tiene el objetivo de promover una cultura de probidad y ética al interior de SAC, además de conocer y darle seguimiento a casos de violaciones a las normas de conducta establecidas o señaladas por el Tribunal Superior de Cuentas. Entre sus funciones se encuentran:

- Elaborar un plan de trabajo y someterlo a aprobación del Tribunal.
- Desarrollar acciones para prevenir la corrupción, conflictos de interés, transparencia en las compras y contrataciones de bienes y servicios y para elevar la eficiencia del servicio público.
- Realizar entrevistas para verificar el comportamiento ético de los servidores públicos de la correspondiente institución.
- Llevar a cabo capacitaciones para instruir a los servidores públicos.
- Informar al Tribunal y demás autoridades competentes sobre los actos de corrupción de los que tengan conocimiento.
- Conocer de las denuncias sobre posibles violaciones a las normas de conducta, que se presenten contra servidores públicos de la respectiva institución.
- Coordinar con la administración de personal la participación de los servidores públicos de la institución en las actividades educativas sobre ética y probidad pública.
- Asegurar que el personal nuevo o que cese en su cargo reciba información u orientación sobre las responsabilidades que le imponen las normas de conducta.
- Mantener informado al Tribunal por medio de la Dirección de Probidad y Ética Pública sobre los trabajos que se realizan en el Comité.

**Fuente:** SAC (2017e).



### 3.2.4.

## *Análisis de la transparencia y eficiencia en Aguas de Comayagua*

La SAC presenta datos de rendimiento por encima del promedio de servidores urbanos (78 %); de hecho, ha sido calificada por la ERSAPS con el 89 % de calidad de gestión<sup>11</sup> (ERSAPS, 2015a). La Tabla 1 presenta indicadores de eficiencia de la SAC entre el 2010 y el 2015, cuyos valores indican que esta empresa incrementó su eficiencia operacional, de personal y de calidad del servicio en un período de cinco años.

Como se describe en la sección 2.1, el Modelo 1: Divulgación de información-eficiencia propone que, cuando una empresa cuenta con gestión profesional, esta requiere datos para la toma de decisiones. Esta cadena de reacciones se observa en la SAC, a lo cual se le atribuye la mejora en indicadores de eficiencia, tales como aumento de la relación ingreso/costo y aumentos de la eficiencia del personal. Aun con estos resultados, la SAC tiene posibilidades de mejora en aspectos relacionados a la divulgación de información, en particular a proveedores y contratistas.

Tal como lo propone el Modelo 2, que vincula el diálogo con los usuarios y participación de los grupos de interés con la eficiencia, la SAC, al mantener espacios formales para la interacción con la comunidad (COMAS y USCL) y tener miembros de la sociedad civil en la junta directiva, toma en cuenta las inquietudes, necesidades y prioridades de los usuarios, lo que promueve una mayor satisfacción de los mismos. La activa participación de la USCLAC, que realiza regularmente el monitoreo de los servicios, resultó en que el análisis del agua potable se incrementó de 63 % a 89 %. La SAC tiene oportunidades de mejorar la transparencia en la gestión de su junta directiva, ya que si bien está integrada por miembros de la sociedad civil, no se publican los registros de sus reuniones y decisiones.

<sup>11</sup>ERSAPS evalúa la gestión de los prestadores de servicio con base en los siguientes criterios: autonomía, participación ciudadana, orientación al usuario, orientación comercial, rendición de cuentas, capacidad técnica, orientación ambiental, administración y gerencia (ERSAPS, 2015a).

Área	Indicador	2010	2015
Operación	Índice de agua no contabilizada	n.d.	n.d.
Operación - eficiencia de personal	Empleados totales por 1,000 conexiones	3.69	3.32
Financiero - comercial	Eficiencia en la cobranza	86 %	94 % <sup>1</sup>
Económica	Relación ingreso anual/costo operativo anual	1.20 <sup>2</sup>	2.69 <sup>2</sup>
Calidad del agua	Ejecución general de análisis de agua potable	63 %	89 %

**Tabla 1:**

Comparación de la eficiencia antes y después del proceso de cambio en la SAC<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dato del 2016

<sup>2</sup> PROMOSAS (2015, 2016)

<sup>3</sup> Considerando las diferencias metodológicas de cálculo, los indicadores de cada empresa (Tablas 1-4) se presentan solo para apreciar el cambio de su propio desempeño en el tiempo, no para una comparación entre empresas.

n.d. no disponible

Con respecto al Modelo 3, se destaca la existencia de un Comité de Probidad y Ética que debe poner en práctica el acuerdo del Tribunal Superior de Cuentas; sin embargo, no existen todavía mecanismos efectivos que permitan el cumplimiento de las sanciones. Al no hacer públicos en su página web los concursos para contrataciones de personal, informes y auditorías externas, así como no haber formalizado los principios de gobierno corporativo, se dificulta la identificación de los mecanismos de vinculación entre la aplicación de controles que gobiernan la integridad y la eficiencia.

En Honduras, los factores habilitantes externos a las empresas de AyS para promover y desencadenar el vínculo transparencia-eficiencia presentan ciertos retos, entre los que se destaca: un marco institucional del sector a veces poco claro y que no siempre logra establecer mecanismos e incentivos eficaces hacia la transparencia; la escasez de recursos del ente regulador para monitorearla, y el frágil sistema que existe para activar la rendición de cuentas. Esto ocurre en un país en donde el Índice del Estado de Derecho 2016, del World Justice Project, es de 0.44 puntos sobre 1 (puesto 92 de un total de 113 países evaluados) (WJP, 2017b).

### 3.2.5.

## *Presentación de Aguas de San Pedro S. A. (ASP)*

Aguas de San Pedro S. A. es la única empresa concesionada en Honduras a través de un concurso público internacional realizado en 1999 por la Corporación Municipal de San Pedro Sula. En febrero del 2001, la ASP inició operaciones como concesionaria, encargada de las siguientes funciones: prestación del servicio de agua potable, prestación del servicio de saneamiento, inversión (obras de reparación, ejecución de inversiones) y gestión comercial (ASP, 2013). Esta empresa de capitales mixtos tiene como objetivo brindar servicios de agua potable 24 horas al día, todos los días del año (Gentes, 2013), para lo cual accionan en tres enfoques: enfoque de calidad, enfoque de responsabilidad social empresarial y medio ambiente, más enfoque de seguridad e higiene industrial (ASP, 2017).

### **CIFRAS DE RENDIMIENTO DE LA EMPRESA**

De acuerdo al informe de indicadores del ERSAPS (2015a), para el año 2015 la cobertura de agua potable de la ASP era del 70 % de una población total de 787,535 habitantes. En el caso de alcantarillado, 90,328 viviendas estaban conectadas al alcantarillado, lo que representa una cobertura del 59 %. Asimismo, en el mismo período, el 50 % de las conexiones contaban con micromedidor. En lo que respecta a la continuidad del servicio, el 88 % de los suscriptores tenían servicio de agua potable de 20 a 24 h/d, y el 12 %, de 12 a 20 h/d, mientras que no había suscriptores con servicio intermitente. Además, el 100 % de las muestras de agua cumplieron con la norma técnica de calidad.

## AUTONOMÍA

El contrato de concesión de Aguas de San Pedro establece derechos y obligaciones relacionados con la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, así como metas de cobertura y calidad para los servicios prestados. Según el contrato de concesión (CH, 2000), la empresa goza de total libertad para establecer la organización empresarial interna, al regirse por las disposiciones del Código de Comercio y la Escritura de Constitución de la Sociedad. De acuerdo a esta última, la Asamblea de Accionistas es el órgano supremo de la sociedad y expresa la voluntad colectiva. Los asuntos de Aguas de San Pedro S. A. de C. V. (es decir, Sociedad Anónima de Capital Variable) los regenta el Consejo de Administración, formado por seis miembros propietarios y seis suplentes electos por la Asamblea General de Accionistas, entre candidatos propuestos por los socios mayoritarios ACEA, TERRA, ASTALDI, AGAC, GHELLA y LOTTI. El gerente de la empresa lo nombra el Consejo de Administración. Asimismo, queda de parte de la ASP contratar el personal a su juicio; sin embargo, se señala la necesidad de negociar un contrato laboral colectivo con representantes de los trabajadores a través del sindicato de la empresa. Asimismo, esta empresa proveedora tiene a su cargo la realización de todas las inversiones necesarias para la mejora y ampliación de la infraestructura requerida. Por otro lado, la ASP está obligada al pago de un canon anual fijo y un canon anual variable a la Municipalidad de San Pedro. La tarifa de suministro de agua se determina a partir de la llamada tarifa referencial (TR), determinada durante el proceso de licitación. Las tarifas se ajustan, entre otros factores, de acuerdo al incremento de costos asociados a la inflación mediante los índices oficiales (CH, 2000). A efectos de garantizar una cierta independencia en la toma de decisiones, el contrato estableció la posibilidad de consulta a expertos externos (Díaz, 2003).

En cuanto al control de la concesionaria, la municipalidad tiene la potestad de monitorear, supervisar y solicitar datos de las actividades de la ASP, aunque puede delegar estas funciones a otras entidades públicas (capítulo VII, cl. 73-76). En el año 2001, la Corporación Municipal, con el parecer favorable del Consejo Municipal, creó la Unidad Supervisora de Concesiones de la Municipalidad de San Pedro Sula, que tiene a su cargo la verificación del cumplimiento del contrato de concesión de la ASP y de otros servicios públicos, que vela por la eficiencia de los prestadores y por la tutela de los intereses comunes de la comunidad. Por otra parte, la dirección superior de la Unidad está a cargo de la Junta Municipal de Concesiones, integrada por el Alcalde, miembros designados por la Corporación Municipal y miembros de la Cámara de Comercio, Colegio de Abogados y Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras.

## GESTIÓN PROFESIONAL

La ASP cuenta con un gerente y una gerencia general con amplia experiencia en el manejo de sistemas de agua potable y alcantarillado. De acuerdo con los datos de la Plataforma IB-Net (ERSAPS, 2017b) de los años 2013/14, el proceso de planificación de la empresa incluye el presupuesto anual, más un plan de 10 años. Como se señaló anteriormente, el personal de la ASP está sindicalizado, y cada tres años se celebra con el sindicato un contrato colectivo, en el que se revisan las condiciones económicas y laborales de los trabajadores, a la vez que se enmarcan los contratos individuales. De igual manera, los bonos y los aumentos salariales son colectivos, aunque las gerencias pueden determinar bonos de rendimientos para sus empleados. La sindicalización de la empresa no ha impedido la evaluación del personal a todo nivel. La ASP cuenta con una estrategia de capacitación especializada para el personal.

## CUADRO 7:

### Impulsores para la transparencia de la ASP

- Nombramiento de un nuevo equipo gerencial en el año 2010.
- Comienzo de un amplio y ambicioso proceso de modernización de la empresa.
- Certificación ISO 9001.
- Constante búsqueda del mejoramiento de la eficiencia de la empresa.
- Compromiso de todos los gerentes de la empresa.
- Compromiso con el desarrollo de su talento humano, que logra estabilidad laboral.

**Fuente:** Elaboración propia.

## CAMINO RECORRIDO HACIA LA TRANSPARENCIA

Para proveer el servicio de agua potable con eficiencia a una población en rápido crecimiento, la Municipalidad de San Pedro Sula decidió implementar un nuevo modelo de gestión que minimice interferencias políticas (Gentes, 2013). Se inició entonces la concesión a finales del 2000. Sin embargo, la tercerización de la provisión del servicio a la ASP no trajo consigo automáticamente la incorporación de mecanismos de gobierno corporativo a la empresa, ni significó un proceso de modernización empresarial (BID, 2016). De acuerdo con el Banco Mundial (2013) la tensión entre la ASP y el municipio entre los años 2002 y 2010 restringió la capacidad de Aguas de San Pedro para mejorar los servicios. Así pues, hasta el año 2010, a pesar de llevar nueve años concesionada, la empresa seguía funcionando con procesos poco eficientes e instalaciones deterioradas (BID, 2016). Como parte del esfuerzo de la nueva administración en el año 2010, se decidió diseñar e instalar una plataforma tecnológica que permitiera la gestión de datos de rendimiento y la documentación de las acciones y trámites de la empresa. En el año 2011, con base en este sistema informático, la ASP inició su preparación para la certificación ISO 9001, la que se logró en el año 2012. Según reportes de la empresa, la certificación ISO 9001 ha permitido el aprendizaje y la transición hacia una gestión basada en el monitoreo y en la búsqueda de una mejora permanente del servicio (BID, 2016).

En este contexto, es probable que la necesidad de reportar a los accionistas de la empresa concesionaria también haya representado un importante incentivo para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Aguas de San Pedro es gestionada por ACEA S.p.A., empresa italiana controlada al 51% por la municipalidad de Roma. Su accionariado incluye también la empresa Suez, así como también Norges Bank. Este último dato resulta particularmente interesante, considerando que Norges Bank, el Banco Central de Noruega, es el que gestiona el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega (Government Pension Fund of Norway), el mayor fondo pensiones del mundo (conocido por su Consejo de Ética).

### 3.2.6.

## *Buenas prácticas de transparencia de Aguas de San Pedro*

La empresa ASP ha creado mecanismos que han contribuido a mejorar sus niveles de transparencia, monitoreo y servicio, mediante la implementación de procesos de capacitación y promoción de la ética de su personal y transparencia, con plataformas de comunicación y divulgación, orientada a la atención al cliente. A continuación, se presenta un breve análisis de las características de la empresa en cada dimensión de transparencia, acompañada por una descripción de una práctica seleccionada.

### **DIVULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN RELEVANTE**

La ASP cuenta con una plataforma web ([www.asp.com.hn](http://www.asp.com.hn)) en la que informa a sus clientes de la historia de la empresa, sus objetivos de calidad (desarrollo del recurso humano, liderazgo, cumplimiento, innovación y satisfacción del cliente), su misión y visión. Asimismo, presenta los diferentes proyectos que se llevan a cabo en cuanto a agua potable, alcantarillado sanitario y gestión ambiental. En la sección de marco legal, presenta las tarifas vigentes y el reglamento de servicio, donde se explican las condiciones de prestación de los servicios, obligaciones y derechos del concesionario y de los clientes. Además, en la sección de clientes, se puede encontrar información de las gestiones que se pueden llevar a cabo en cada agencia, dónde realizar los pagos, horarios de atención y cortes programados del servicio.

La empresa se destaca por el uso de plataformas digitales para mantener una comunicación instantánea con sus usuarios (ver Cuadro 8). A través de su cuenta en Facebook, mantiene a sus suscriptores informados de todas sus actividades. Lo más sobresaliente es la interacción con las personas, pues responden constantemente los mensajes que reciben sobre inquietudes y quejas.

## CUADRO 8:

### Buena práctica – Plataforma digital para interactuar con los usuarios

Desde junio de 2017, los suscriptores de Aguas de San Pedro tienen a su disposición varias herramientas tecnológicas para interactuar con la empresa, hacer consultas y trámites desde sus computadoras y dispositivos móviles.

ASP Online comprende el sitio web [www.asp.com.hn](http://www.asp.com.hn) y la aplicación ASP Móvil (o app) para dispositivos iPhone y Android.

Todas las herramientas fueron desarrolladas por el equipo de la empresa, como una respuesta a la necesidad de facilitar al usuario información en tiempo real.

El gerente de la ASP, en una entrevista dada a *La Prensa* (2017b), mencionó: “Podemos interactuar con nuestros usuarios y desde hoy pueden hacer sus consultas de estado de cuenta, gestiones realizadas y de la última factura emitida desde sus teléfonos”.

De acuerdo con las entrevistas publicadas en Facebook, los usuarios pueden también saber cuál sería la fecha de corte, en caso de que deban dos facturas, y pueden comunicarse directamente con el Contact Center. Según el personal de ASP, “conectarse con la aplicación móvil ASP es como estar en las agencias”.

**Fuentes:** *La Prensa* (2017b) y videos de Facebook.

## DIÁLOGO CON LOS GRUPOS DE INTERÉS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

Para aumentar su eficiencia y transparencia, la ASP se ha enfocado en mejorar sus servicios de atención al usuario, además de modernizar sus oficinas, tal como se describe en el Cuadro 9, así como en adoptar una serie de herramientas tecnológicas innovadoras<sup>13</sup>.

En línea con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios de atención al cliente, los usuarios cuentan con un modernizado *call center* que atiende todos los días de la semana. Para asegurar que se cumpla con las metas de calidad en la atención al cliente, se mide el tiempo de atención al cliente, así como los tiempos de resolución de los reclamos o quejas, y la satisfacción del usuario. Para ello, la ASP ha establecido un sistema de retroalimentación desarrollado por un equipo independiente, que evalúa el servicio prestado por el *call center* y el servicio presencial ofrecido en las agencias. Los resultados han sido positivos, con un reporte del 87% de satisfacción de los usuarios encuestados en el año 2015 (ASP, 2015).

En la actualidad, Aguas de San Pedro no cuenta con el sistema de rendición de cuentas a través de las COMAS y USCL que estableció el ERSAPS. La explicación otorgada es que esas normas solo aplican a empresas públicas, y que la ASP ha implementado mecanismos propios de relacionamiento con la ciudadanía de San Pedro. Por ejemplo, la ASP ha diseñado un plan de acercamiento con las comunidades locales para socializar sus planes de inversión. Para ello, ha organizado reuniones conjuntas entre los departamentos encargados de la empresa y patronatos con el fin de responder a solicitudes y reclamos, así como informar sobre las obras realizadas y establecer convenios para el pago de montos en mora (BID, 2016).

<sup>13</sup> Por ejemplo, el sistema Telecontrol, que permite obtener y gestionar en tiempo real datos sobre el funcionamiento del sistema de agua potable de la ciudad.

Ver <https://www.slideshare.net/carlosdcerrato/presentacin-general-aguas-de-san-pedro>

## CUADRO 9:

### Buena práctica – Atención transparente y orientada al cliente

Aguas de San Pedro cuenta con cuatro oficinas de atención al cliente en puntos estratégicos de la ciudad: Agencia Las Palmas, Plaza Cristal, Cofradía y Megaplaza. Todas las oficinas responden a una imagen corporativa unificada y están dotadas de asientos cómodos, aire acondicionado, agua disponible, ayudas visuales informativas atractivas, rótulos que indiquen al usuario sobre la gestión a realizar, televisor utilizado para promocionar la empresa y educar al usuario, personal capacitado para orientar al usuario de acuerdo a su problema y ventanillas bancarias para que el usuario realice sus pagos de forma rápida y segura (Maradiaga, s.f.).

Con el objetivo de mejorar la experiencia del usuario en las oficinas de atención al cliente, Aguas de San Pedro ha instalado un sistema de gestión de espera numerado y automatizado para atender por orden de llegada. Con esto se ha logrado (ASP, 2013):

- Reducir los tiempos de espera.
- Asignar el turno de atención en función al tipo de solicitud del cliente y al tiempo necesario para atenderle.
- Categorizar los tiempos de atención.
- Determinar el tiempo máximo de atención recomendada para cada tipo de solicitud.
- Mostrar el estado de atención en una pantalla, con lo que se disminuye así la ansiedad del cliente.

**Fuentes:** Maradiaga (s.f.) y ASP (2013).

## LA APLICACIÓN DE CONTROLES Y REGLAS QUE GOBIERNEN LA INTEGRIDAD

El Código de Ética es uno de los pilares que rige el sistema de integridad de la ASP. El código se basa en cinco principios (transparencia, rectitud, eficiencia, espíritu de servicio y competencia), y establece claramente la importancia de la divulgación de información, la transparencia en la comunicación con el usuario, la transparencia e integridad en la relación con proveedores, la transparencia contable y la relación con la administración pública (BID, 2016).

Uno de los principales objetivos de la ASP es la gestión eficiente del capital humano, la cual lleva a cabo mediante acciones de capacitación, medición del desempeño y promoción de la innovación. Para ello, anualmente se ejecuta un plan de capacitación diseñado de acuerdo a las necesidades de conocimiento y habilidades de cada empleado para el manejo de herramientas (ASP, 2013). Asimismo, la ASP inició en el año 2015 una escuela de capacitadores internos en temas técnicos y humanos para la mejora de su gestión y para fomentar la gestión de cambios (ver Cuadro 10).

## CUADRO 10:

### Buena práctica – Escuela de capacitadores internos

Con el objetivo de formar recurso humano para desarrollar los planes de formación interna, y como parte del Sistema de Gestión por Competencias de Aguas de San Pedro, se creó la escuela de capacitadores internos: Formadores de Cambio.

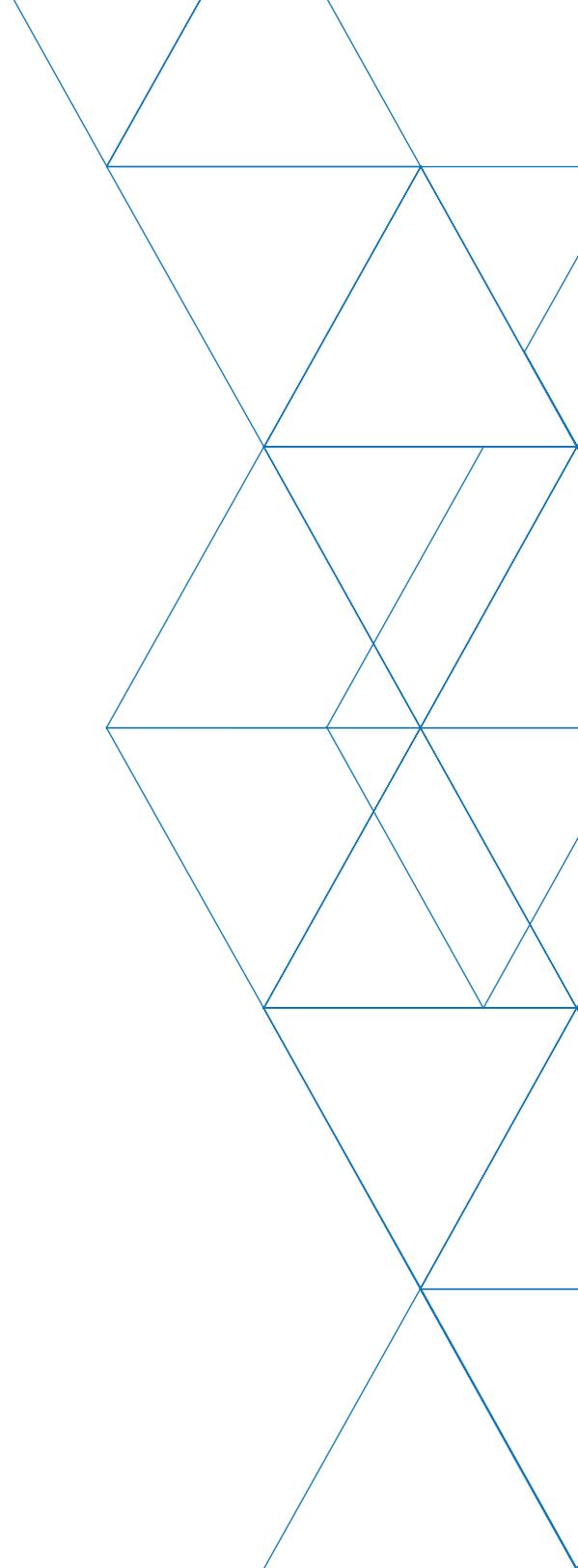
La escuela tiene como objetivo formar facilitadores de aprendizaje en la ASP para promover el liderazgo transformacional, que permita:

- Conducir a un desempeño más allá de las expectativas establecidas
- Promover el desarrollo de ASP
- Estimular al personal para autosuperarse
- Aumentar los niveles morales y éticos
- Estimular a los empleados intelectualmente y servir de motivador

Entre los temas de capacitación impartidos en el año 2015, se destacaron en el área de transparencia: compromiso, trabajo en equipo, trabajo con calidad, comunicación eficaz, orientación servicio al cliente, relaciones interpersonales, negociar y solucionar conflictos, entre otros.

En el 2015 los instructores internos certificados impartieron el 80 % de las capacitaciones propuestas. Los resultados indicaron un 80 % de asistencia, con un 87 % de la evaluación de eficacia de aprendizaje.

**Fuente:** ASP (2015).



### 3.2.7.

## *Análisis de la transparencia y eficiencia en Aguas de San Pedro*

La ASP presta servicios de agua y alcantarillado en la segunda ciudad más grande de Honduras, centro industrial de la nación, con niveles de cobertura similares al promedio de las entidades prestadoras de servicios de AyS en zonas urbanas.<sup>14</sup> Además, destaca en calidad de agua y continuidad, aspectos en los que su rendimiento es mejor que el promedio. La Tabla 2 presenta indicadores de eficiencia del año 2011, cuando inició la nueva gerencia, y del 2015. Allí se puede observar que la empresa ha mejorado sus indicadores de eficiencia operativa (agua no contabilizada) y de personal (empleados por conexión). Mucho ha tenido que ver la certificación ISO 9001; sin embargo, otros aspectos, como la transparencia, han jugado un rol importante según se describe abajo.

En la ASP se puede observar una parte del mecanismo del Modelo 1: Divulgación y publicación de información-eficiencia, en que el prestador, al gestionar de forma profesional, requiere datos que le permitan monitorear y tomar decisiones para mejorar su eficiencia. Sin embargo, se reconoce una debilidad en la divulgación de información a contratistas y proveedores, así como de información clave de gestión para usuarios y autoridades.

<sup>14</sup> De acuerdo con el reporte del ERSAPS (2015a), el promedio de cobertura de 23 prestadores de servicio de las principales ciudades del país fue de 68 % para agua y 49 % para alcantarillado. Las cifras correspondientes de la ASP son 70% y 59%.

Área	Indicador	2010	2015
Operación	Índice de agua no contabilizada	54 % <sup>4</sup>	45 % <sup>3</sup>
Operación – eficiencia de personal	Empleados totales por 1,000 conexiones	2.11 <sup>1</sup>	2.00 <sup>2</sup>
Financiero - comercial	Eficiencia en la cobranza	n.d.	99 % <sup>5</sup>
Económica	Relación ingreso anual/costo operativo anual	1.73 <sup>1</sup>	1.45 <sup>2</sup>
Calidad del agua	Ejecución general de análisis de agua potable	100 % <sup>1</sup>	100 % <sup>2</sup>

**Tabla 2:**

Comparación de la eficiencia antes y después del proceso de cambio en la ASP<sup>6</sup>

<sup>1</sup> ERSAPS (2011)

<sup>2</sup> ERSAPS (2015a)

<sup>3</sup> ASP (2015)

<sup>4</sup> IBNET (2014)  
Datos del 2013.

<sup>5</sup> Dato del 2013, valor suministrado por el ERSAPS

<sup>6</sup> Considerando las diferencias metodológicas de cálculo, los indicadores de cada empresas (Tablas 1-4) se presentan solo para apreciar el cambio de su propio desempeño en el tiempo, no para una comparación entre empresas.

n.d. no disponible

Del Modelo 2 se reconoce una buena gestión del servicio de atención al cliente, que contribuye a aumentar la confianza de los usuarios en la empresa. La ASP, sin embargo, tiene oportunidades de mejora en lo que respecta a participación ciudadana, ya que los requerimientos estipulados en la legislación (la UCSL, la COMAS y el Comité interno de Probidad y Ética) no se contemplan en su gestión actual.

La ASP ha destacado en invertir en su talento humano: su personal está motivado y comprometido con la empresa, lo que se ve reflejado en la mejora de la eficiencia individual (Modelo 3: Aplicación de controles que gobiernan la integridad – eficiencia). A pesar de que no se han formalizado los principios de gobierno corporativo, se observa el seguimiento del Código de Ética como uno de los pilares de integridad de la ASP.

Como en el caso de la SAC, los factores habilitantes externos (el marco institucional y de rendición de cuentas, la capacidad del ente regulador) todavía tienen la posibilidad de fortalecerse y mejorar.

### 3.3.

#### *Ecuador: Prestación de servicios en Quito*

### 3.3.1.

#### *El sector de agua y saneamiento de Ecuador*

Según Unicef y WHO (2015), hoy en día, el 87 % de la población ecuatoriana (alrededor de 14 millones de personas) tiene acceso a fuentes de agua potable mejoradas, mientras que el 85 % (alrededor de 13.7 millones de personas) tiene acceso a instalaciones de saneamiento. Según los resultados de un estudio realizado en el 2016 por la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), la forma de prestación de los servicios en el área urbana está compuesta en un 67 % de prestación directa por parte del municipio (148 cantones) y en un 33 % (73 cantones) de prestación de servicios por parte de empresas constituidas. De acuerdo a la ENAS<sup>15</sup>, los promedios de cobertura de prestación de servicios de agua y alcantarillado en zonas urbanas son de 89 % y 71 % respectivamente. Además, el 30 % de los prestadores presentan un nivel de micromedición inferior al 80 % y un promedio de continuidad del servicio de 20 horas. Por otro lado, el promedio del índice de agua no contabilizada (ANC) en el país es de 42 %, con empresas que presentan hasta un 70 % de agua no contabilizada.

#### **MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL**

Según el Art. 318 de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, la gestión del agua es exclusivamente pública o comunitaria, y el servicio de saneamiento y el abastecimiento de agua potable es prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. Por su parte, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA), aprobada el 31 de julio del 2014 (CE, 2014), garantiza el derecho humano al agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura (SENAGUA, 2017). El marco institucional del agua en Ecuador está regido por el Reglamento a la Ley mencionada anteriormente, a través del Decreto Ejecutivo 650 del 2015, donde indica la siguiente composición del Sistema Nacional Estratégico del Agua: la Autoridad Única del Agua (Secretaría Nacional del Agua, SENAGUA, que lo dirige); el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua; los Ministerios de Agricultura, Salud y Ambiente; la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA, adscrita a la Autoridad Única del Agua), y la Empresa Pública del Agua (EPA) (Decreto Ejecutivo 310, 2014), más los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Consejos de Cuenca.

<sup>15</sup> La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA, 2016) presentó la Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento (ENAS) basándose, entre otras fuentes, en información levantada por la Agencia de Regulación y Control (ARCA) a finales de 2014 y principios del 2015.

De acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del 2010, la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Su relación con SENAGUA está basada en los principios de autonomía, coordinación y complementariedad. La Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) del 2009 regula la constitución, organización, funcionamiento y control de las empresas públicas (excepto del sector financiero), tales como las prestadoras de servicio de AyS.

En lo que respecta a la transparencia, la LORHUAA señala que la Autoridad Única del Agua, a través de los consejos de cuenca hidrográfica, debe consultar de manera previa, libre, informada, obligatoria y en un plazo razonable a las organizaciones de los usuarios, en todos los asuntos relacionados con la gestión del agua que les puedan afectar. Del mismo modo, la ley indica por un lado que dicha autoridad y los GAD deben fortalecer la organización de los consumidores y usuarios del agua, promoviendo su conformación en los lugares en donde no exista, y por otro, que la veeduría ciudadana, como forma de participación social, se sujetará a lo que dispone la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

La Constitución de la República garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática en la gestión pública y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios del Estado. Asimismo, establece la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como una entidad autónoma, que promueve el ejercicio de los derechos de participación y control social del sector público, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia. La Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción investiga denuncias sobre corrupción (CPCCS, 2015).

La principal pieza del marco legal de transparencia en Ecuador es la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP, Ley n.º 2004-34) del 2004, en donde se señala que el acceso a la información pública es un derecho de las personas garantizado por el Estado. De acuerdo al Art. 11 de la LOTAIP, le corresponde a la Defensoría del Pueblo la promoción, vigilancia y garantías establecidas en esta ley. Esas tareas le caben sin perjuicio del derecho que las leyes asignan a otras instituciones públicas de solicitar información.

## **AGENCIA REGULADORA**

La Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) fue creada en el año 2014 a través del Decreto Ejecutivo 310, y subsecuentemente ratificada por la LORHUAA. Es un organismo técnico administrativo adscrito a la SENAGUA, con personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y patrimonio propio. La ARCA tiene como objetivo principal ejercer la regulación y control de la gestión integral de los recursos hídricos, de la cantidad y calidad de agua en sus fuentes y zonas de recarga, así como también de la calidad de los servicios públicos relacionados al sector agua en todos sus usos y aprovechamientos. Entre sus competencias, la ARCA dicta las normas, gestiona la información hídrica de carácter técnico y administrativo, regula los sistemas relacionados a los servicios públicos vinculados al agua, además de controlar la gestión técnica de estos servicios. En el año 2016, la ARCA emitió la regulación para la fijación de tarifas por usos, así como la normativa técnica para la evaluación y diagnóstico de la prestación de los servicios públicos de AyS en las áreas urbanas y rurales generando así un instrumento de autoevaluación para prestadores, tanto públicos como comunitarios, del nivel de eficiencia y calidad de los servicios que prestan.

## 3.3.2.

### *Presentación de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) – Agua de Quito*

La Empresa Municipal de Agua de Quito se creó en el año 1960 para prestar los servicios de agua potable en la capital ecuatoriana (EPMAPS, 2012a). Esta se fusionó en el año 1993 con la Empresa Municipal de Alcantarillado, lo que dio origen a EMAAP-Q. En el año 2010, mediante la Ordenanza Metropolitana #0309, la empresa pasó a llamarse Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) (CMQ, 2010), y quedó encargada de suplir los servicios de agua potable y saneamiento dentro del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) (EPMAPS, 2015b).

La EPMAPS se ha esforzado en aplicar rigurosos controles de calidad y también en obtener certificaciones, para lo que ha adoptado parámetros internacionales de calidad de procesos y de servicios, que han incluido proporcionar oportunamente información de calidad a la ciudadanía. La EPMAPS cuenta con el ISO 9001 (de gestión de calidad), ISO 14001:SGS (sobre control de impacto ambiental) y el Sello de Calidad INEN (por calidad del agua). A finales del 2016, la EPMAPS se convirtió en la primera empresa a nivel mundial en recibir la certificación AquaRating<sup>16</sup>, otorgada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la IWA (International Water Association) (EPMAPS, 2017a).

<sup>16</sup> AquaRating es una herramienta de conocimiento, de uso voluntario y universal, que ofrece una calificación objetiva sobre la gestión integral de los prestadores de agua y saneamiento, basada en criterios de accesibilidad, calidad, eficiencia, sostenibilidad y transparencia. El objetivo de la herramienta es evaluar de manera íntegra los servicios de agua y saneamiento a través de 112 elementos de evaluación organizados en ocho áreas, tras lo que se proporciona una calificación en cada una de ellas para agregarse en una única nota (de 0 a 100, y llamada AquaRating) para el prestador de servicios (Aqua Rating, 2017). Puede verse información al respecto aquí: [www.aquarating.org](http://www.aquarating.org)

## CIFRAS DE RENDIMIENTO DE LA EMPRESA

Dentro del DMQ en el año 2017, la cobertura de agua potable fue de 99.27 % y la de alcantarillado de 93.60 % (en una población residente de aproximadamente 2,505,000 habitantes). Asimismo, la EPMAPS presentó un índice de continuidad del servicio de 98.57 % y un índice de calidad del agua de 99.7 %. La EPMAPS tiene un índice de agua no contabilizada (% de agua comercializada/ agua despachada) de 28.92 %, uno de los más bajos de empresas similares en América Latina<sup>17</sup> (EPMAPS, 2018).

## AUTONOMÍA

La EPMAPS posee personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión en el sector estratégico del agua (EPMAPS, 2015b). La Ordenanza Metropolitana n.º 301 (CMQ, 2009) norma su funcionamiento, deberes y atribuciones, así como la composición del directorio, que está constituido de la siguiente manera: el alcalde, dos concejales designados por el Consejo Metropolitano y los secretarios de Planificación y de Territorio, Hábitat y Vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Entre las funciones del directorio se encuentran la determinación de políticas generales y las metas de la empresa, el dictar reglamentos, resoluciones y normas, así como la aprobación de la planificación y el presupuesto (CMQ, 2009). El gerente general de la EPMAPS es nombrado por el directorio, y entre sus diferentes responsabilidades propone la estructura administrativa de la empresa, además de seleccionar a los gerentes de altos mandos, lo cual es aprobado por el directorio. De conformidad con la Constitución del país, el COOTAD, la LOEP, y la LORHUAA, el prestador de servicio es quien determina las tarifas, las cuales son luego aprobadas por el directorio. La remuneración fija del personal está regulada con base en la normativa nacional del sector público; sin embargo, se reconoce el desempeño empresarial, gerencial e individual con una bonificación variable.

El Código de Buen Gobierno Corporativo de la EPMAPS determina claramente los roles y facultades de cada órgano de gobierno: municipio, directorio y gerencia general (EPMAPS, 2015a). En su última actualización, a noviembre del 2016, se aprobó la integración de asesores independientes en el directorio (EPMAPS, 2016), con lo que se disminuye así el riesgo de injerencia política (EPMAPS, 2013b).

## GESTIÓN PROFESIONAL

La EPMAPS cuenta con un equipo de alta gerencia compuesto por 11 profesionales altamente capacitados (EPMAPS, 2015a), la mayoría de los cuales han permanecido en su puesto por más de una gestión municipal. Por otro lado, la empresa cuenta con lineamientos de administración del talento humano, en donde la designación y contratación de personal se realiza a través de concursos de méritos, cerrados y abiertos, conforme a las leyes que regulan la administración pública. La EPMAPS cuenta con una planificación estratégica de largo, medio y corto plazo, además de disponer de un plan de gestión de sus riesgos corporativos. Asimismo, cuenta con una evaluación de desempeño y competencias de manera institucional, gerencial e individual, por lo que retribuye con incentivos económicos establecidos el alcance de los objetivos.

<sup>17</sup> De acuerdo con el Informe Anual 2014 del Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking (GRTB), en nueve países de América Latina el valor promedio del índice de agua no contabilizada es del 41.5 % (cuando se considera un 30 % como una buena gestión y un 50 % como una gestión débil).

## CAMINO RECORRIDO HACIA LA TRANSPARENCIA

El año 2012 representa para la EPMAPS el punto en el que la transparencia empezó a desarrollarse con fuerza, debido a los diversos esfuerzos que se iniciaron ese mismo año; en este sentido, en mayo de ese año firmó un convenio de cooperación interinstitucional con la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción -Quito Honesto<sup>18</sup>, con el objetivo de difundir y hacer que los trabajadores de la empresa interiorizaran el Código de Ética del Municipio del DMQ. Asimismo, se aprobó el primer Código de Gobierno Corporativo<sup>19</sup> de la empresa, lo que adopta una serie de principios<sup>20</sup> y establece la estructura de gestión de la empresa, así como el mecanismo de control interno, la gestión de riesgos empresariales, la divulgación de información, la responsabilidad social empresarial, el talento humano, y la resolución de conflictos (EPMAPS, 2012a).

A finales del 2012, la EPMAPS participó como una de primeras entidades prestadoras en someterse a la prueba piloto del sistema de *benchmarking* AquaRating<sup>21</sup>, desarrollado por el BID y la IWA (EPMAPS, 2017b). A esto, le siguió una auditoría piloto a finales del 2013 y un período de calificación en el año 2014, lo que le permitió recibir, en el 2016 como ya se mencionó, la certificación AquaRating. En paralelo, a lo largo de los últimos años la EPMAPS ha recibido apoyo a través de varios programas financiados por el BID, que han incluido componentes de mejora y fortalecimiento institucional. Esto a su vez ha representando un importante factor impulsor hacia la mejora de la gobernanza y transparencia, y ha facilitado la aprobación de nuevos programas de apoyo del BID, en particular facilitando el cumplimiento de los requerimientos de gobernanza relevantes. En este mismo sentido, otra iniciativa relevante tomada por la EPMAPS en el 2014 fue la contratación de la 2.<sup>a</sup> etapa de la conversión de Estados Financieros a Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), con el objetivo de generar sistemas uniformes que permiten obtener información financiera transparente y de mayor calidad (EPMAPS, 2013a).

<sup>18</sup> Establecido en el año 2004, mediante Ordenanza Municipal n.º 0116, como una unidad especializada de la más alta jerarquía del DMQ, que hace seguimiento a las instituciones municipales para prevenir, investigar e identificar posibles instancias de corrupción, así como difundir y promover los valores y principios de transparencia en los asuntos públicos (BID, 2016).

<sup>19</sup> “Gobierno corporativo abarca toda una serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su Consejo, sus accionistas y otras partes interesadas. El gobierno corporativo proporciona una estructura para el establecimiento de objetivos y determina los medios que pueden utilizarse para alcanzar dichos objetivos y para supervisar su cumplimiento”: OCDE (2004).

<sup>20</sup> Los principios de gobierno corporativo de la OCDE son los siguientes: I. Garantizar la base de un marco eficaz para el gobierno corporativo, II. Los derechos de los accionistas y funciones clave en el ámbito de la propiedad, III. Tratamiento equitativo de los accionistas, IV. El papel de las partes interesadas en el ámbito del gobierno corporativo, V. Divulgación de datos y transparencia y, VI. Las responsabilidades del consejo (OCDE, 2004).

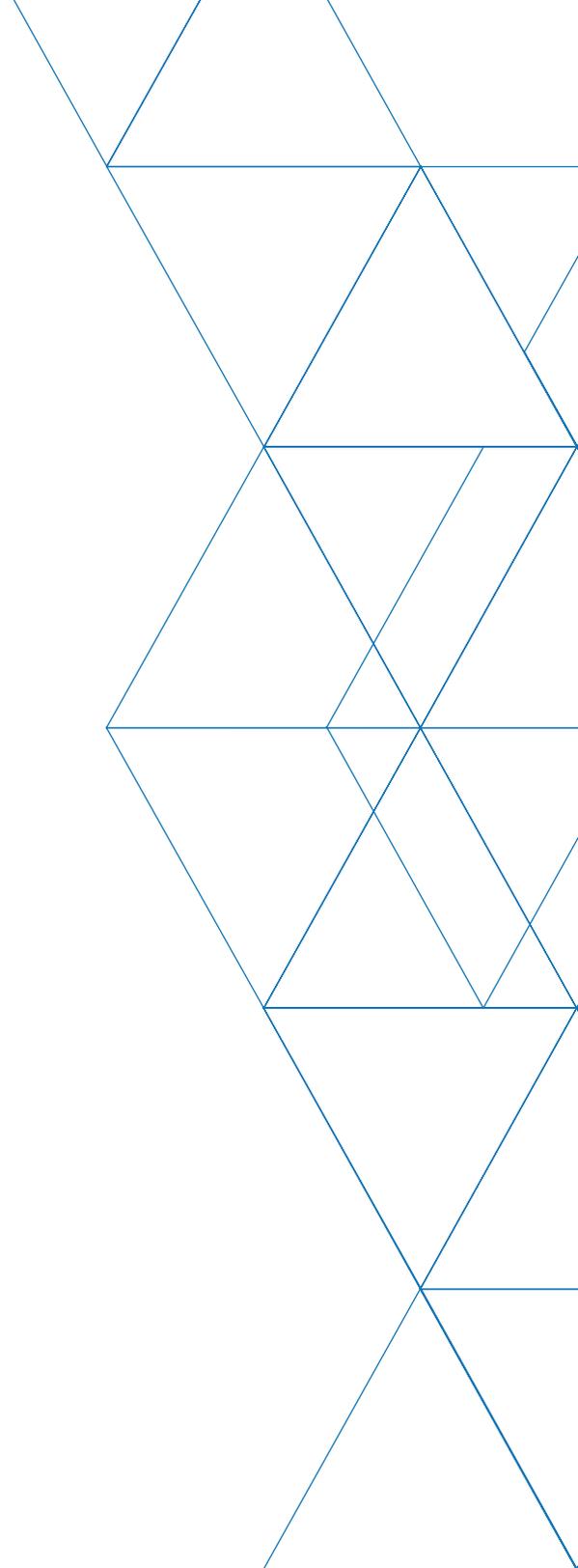
<sup>21</sup> Puede verse mayor información al respecto aquí: [www.aquarating.org](http://www.aquarating.org)

## CUADRO 11:

### Impulsores para la transparencia de la EPMAPS

- Liderazgo de una alta gerencia comprometida con la excelencia de la empresa.
- Cumplimiento con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).
- Supervisión de Quito Honesto.
- Adopción de responsabilidad social empresarial y de los principios de buen gobierno corporativo.
- Participación en el proceso de certificación AquaRating.
- Acceso a financiamientos multilaterales y bilaterales.

**Fuente:** Elaboración propia.



### 3.3.3.

## Buenas prácticas de transparencia de la EPMAPS - Agua de Quito

A continuación, se expone una breve descripción de las medidas de transparencia desarrolladas por la empresa, con una selección de buenas prácticas enmarcadas en las tres dimensiones de transparencia trabajadas en esta nota técnica.

### DIVULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN

Entre las buenas prácticas que mantiene la EPMAPS en materia de divulgación y publicación de información relevante, se destacan la elaboración y publicación de informes anuales, tanto de buen gobierno corporativo, como de sostenibilidad, desarrollado bajo la metodología GRI<sup>22</sup> (Global Reporting Initiative), los principios del Pacto Global y la norma ISO 26000. Esta práctica se inició en el 2012, a partir de la creación del Código de Buen Gobierno Corporativo (ver Cuadro 12).

Además, cuenta con un sitio web ([www.aguaquito.gob.ec](http://www.aguaquito.gob.ec)) con información relevante para diferentes actores, en el que se publican mes a mes todos los literales establecidos en la LOTAIP. En el año 2016, la EPMAPS recibió el Sello y Certificación de transparencia otorgado por Quito Honesto<sup>23</sup>, con una calificación de 93.50/100, por el nivel de transparencia del sitio web (EPMAPS, 2016).

La EPMAPS ha identificado a sus proveedores como uno de sus ocho grupos de interés, con los cuales mantiene una estrategia de relacionamiento. La empresa hace uso del Portal de Compras Públicas estatal ([www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec)) para publicar sus procesos de contratación de forma transparente. Finalmente, la EPMAPS hace uso de comunicaciones radiofónicas y cuentas institucionales en Facebook, Twitter y YouTube para promocionar su trabajo y compartir información relevante y actualizada, tales como noticias, suspensiones de los servicios de agua, avances en los proyectos, entre otros.

<sup>22</sup> Es importante señalar que la Memoria de Sostenibilidad 2016 ha sido verificada a través de auditoría externa, de cuyo resultado se obtuvo el sello GRI G4 Materiality Disclosures.

<sup>23</sup> <http://www.quitohonesto.gob.ec/>

## CUADRO 12:

### Buena práctica – Informe de Gobierno Corporativo y Memoria de Sostenibilidad

El Informe de Buen Gobierno Corporativo contiene información relevante de cada uno de los ocho capítulos en los que se divide el Código del mismo nombre; es decir:

1. Principios y Preceptos del Buen Gobierno Corporativo (definición y presencia en la EPMAPS);
2. Estructura de Gestión de la Empresa Pública Municipal (el municipio del DMQ, la EPMAPS y sus clientes);
3. El Directorio, Presidencia del Directorio y la Gerencia General (integración del Directorio; esquema gerencial, informes del Directorio, evaluación de la Gerencia General, control interno);
4. Gestión de Riesgos Empresariales (política corporativa, modelo de gestión y metodología de gestión);
5. Revelación de Información (ejecución presupuestaria);
6. Responsabilidad Social Empresarial (proceso de socialización de proyectos, socialización de obras, políticas e iniciativas ambientales);
7. Talento Humano (evaluación del personal, contratación, capacitación, procedimiento de ingreso a la empresa), y
8. Resolución de Conflictos (definición, actuación y resolución de conflictos, solución de controversias).

La Memoria de Sostenibilidad detalla la información más relevante y destacada de la gestión anual de la empresa, tales como:

1. Datos del directorio y de la empresa (integrantes y funciones del directorio, productos y servicios, cadena de valor, estructura organizativa, modelo de gestión empresarial, buen gobierno corporativo, estrategia corporativa, etc.);
2. Procesos centrales (inversiones en infraestructura y proyectos realizados en áreas de agua potable, saneamiento y servicios);
3. Indicadores correspondientes al desempeño social, ambiental y económico, y
4. Anexos.

**Fuentes:** EPMAPS (2015a) y EPMAPS (2015b).

## DIÁLOGO CON LOS GRUPOS DE INTERÉS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

En relación con el punto “Atención al cliente”, la EPMAPS, además de contar con su oficina de atención presencial y contacto telefónico, ha implementado un sistema informático en línea que permite la presentación de solicitudes de conexión, quejas y reclamos, así como hacer el seguimiento del estado en que se encuentra dicho proceso. La certificación ISO 9001 de atención al cliente (renovada en el 2017) ha ayudado a establecer claridad y agilidad en los procesos de atención a quejas de los usuarios (BID, 2016). Asimismo, la EPMAPS ha incorporado indicadores para monitorear cómo progresan sus procesos de atención al cliente y realizar mejoras a la gestión de este servicio, con lo que ha logrado un índice de satisfacción del cliente del 81.33 % (EPMAPS, 2018).

Siguiendo lo estipulado en la LORHUAA, la EPMAPS lleva a cabo eventos de diálogo para compartir información acerca de proyectos de AyS con los líderes de las comunidades, para facilitar así los procesos de rendición de cuentas. En este sentido, en el año 2016 se realizaron 143 socializaciones que incluyeron charlas de inicio, seguimiento, cierre y cumplimiento de proyectos y metas (EPMAPS, 2016). Para la correcta implementación de los procesos participativos, la EPMAPS cuenta con un instructivo de Participación Ciudadana y Relacionamento Comunitario (Cuadro 13).

## LA APLICACIÓN DE CONTROLES Y REGLAS QUE GOBIERNEN LA INTEGRIDAD

La EPMAPS no solo se ha destacado en cumplir con los controles y regulaciones que exige la ley, sino que además ha desarrollado otras medidas para la promoción de la integridad dentro de ella misma. Se destaca la adopción del Código de Ética existente desde el año 2014, mediante la Resolución n.º 03-SD-2014, en el que se crea el Comité de Ética de la empresa, cuerpo encargado de velar por el cumplimiento del contenido del código, así como también de conocer, investigar y resolver las conductas que presumiblemente estuvieran en conflicto con este (EPMAPS, 2014).

### **CUADRO 13:**

## Buena práctica – Instructivo de Participación Ciudadana y Relacionamiento Comunitario en Estudios y Obras de Agua Potable y/o Saneamiento

La incorporación y participación de los ciudadanos en procesos de tomas de decisiones, a través de consultas, diálogos, audiencias públicas, talleres de información, socializaciones, entre otros, dentro del quehacer público, está contenido en diversas normativas, reglamentos y ordenanzas en Ecuador.

Teniendo esto en cuenta, la Gerencia General de la EPMAPS resolvió a través de la resolución 0165, dentro de su normativa interna del 2015, desarrollar un Instructivo para el Relacionamiento Comunitario y Participación Ciudadana, tanto individual como colectiva, en Estudios y Obras de Agua Potable y/o Saneamiento Ejecutadas por la Empresa (EPMAPS, 2015b). Este instructivo es de cumplimiento obligatorio para todas las partes pertenecientes a la EPMAPS, que realizan procesos de contratación de estudios y obras, con el propósito de regular las actividades de participación ciudadana y fortalecer los procesos de relacionamiento con la comunidad. Entre los procesos de participación ciudadana están las socializaciones, por medio de las cuales se proporciona información respecto a la ejecución, beneficios y avance de las actividades (estudios y obras) que la empresa desarrolla.

**Fuente:** EPMAPS (2015b).

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, desde el 2012, la EPMAPS cumple con el Código de Buen Gobierno Corporativo, que rige la gestión, conducta e información de la empresa con el fin de que las acciones de todos sus trabajadores estén orientadas a garantizar la transparencia e integridad de su gestión, así como el cumplimiento de los compromisos con los distintos grupos de interés (EPMAPS, 2015a). A finales del 2016, se actualizó dicho código; con ello, se aprobó la presencia de uno o más asesores independientes integrados al directorio, con el objetivo de fortalecer el enfoque de la dirección de estrategias para la prestación de servicios, así como la ausencia de conflicto de interés (EPMAPS, 2016). Asimismo, se aprobó que el directorio pueda implementar mecanismos de autoevaluación, lo que evidencia el compromiso que tiene la empresa de incursionar en buenas prácticas más allá de la legislación existente, lo cual ha sido reconocido con su certificación AquaRating en el 2016 (ver Cuadro 14).

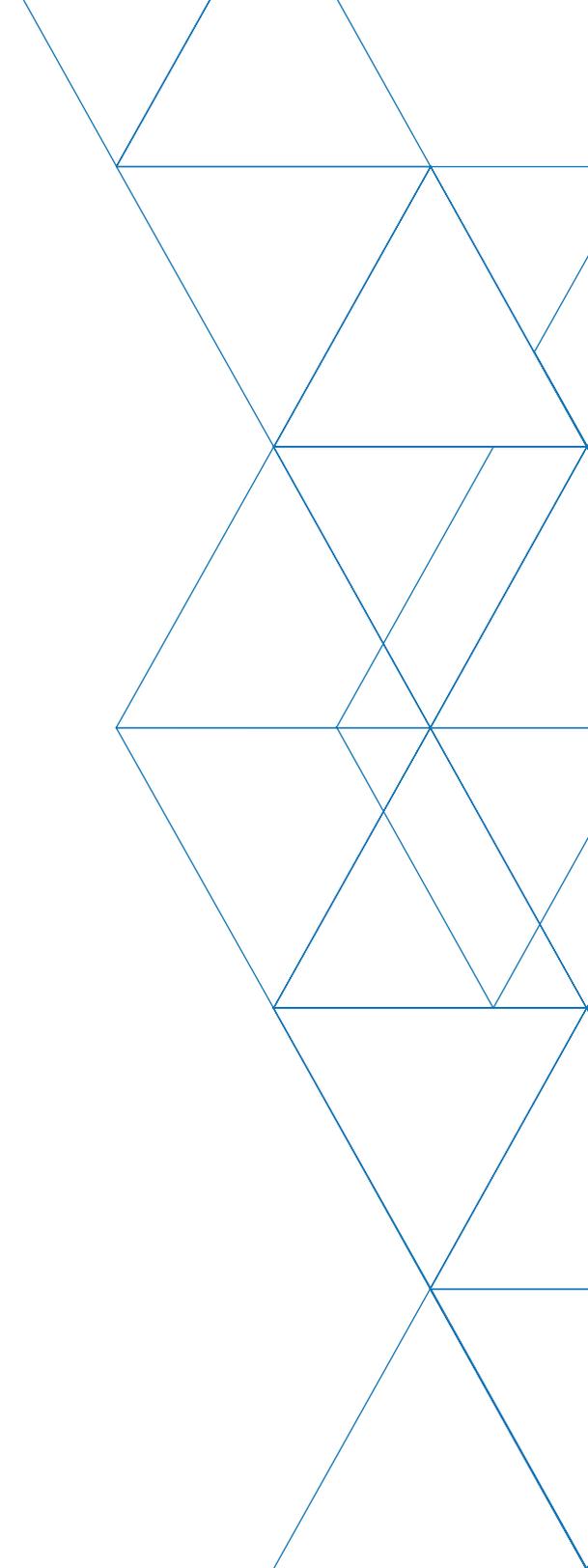
## CUADRO 14:

### Buena práctica – la EPMAPS, primera empresa a nivel mundial en recibir la certificación AquaRating

A principios del 2012, AquaRating inició la prueba de la versión piloto de su sistema de evaluación en 13 empresas proveedoras de servicios de agua y saneamiento reconocidas mundialmente, entre las que se encontraba la EPMAPS. A través de este proceso, se evalúa de forma integral el desempeño empresarial en las siguientes ocho áreas: sostenibilidad ambiental, sostenibilidad financiera, calidad del servicio, gobierno corporativo y rendición de cuentas, acceso al servicio, eficiencia de planeación e inversión, eficiencia en la operación y eficiencia en la gestión empresarial.

Entre los objetivos más notables del AquaRating están el optimizar las prácticas existentes, implantar mejores prácticas de gestión y operación, y establecer indicadores y metas más exigentes. De forma adicional y una vez superada la prueba piloto, el BID contrató una auditoría externa con el fin de verificar el cumplimiento y reportes de la empresa (EPMAPS, 2013a).

**Fuentes:** AquaRating (2017), EPMAPS (2013a), EPMAPS (2017a) y EPMAPS (2017b).



### 3.3.4.

## *Análisis de la transparencia y eficiencia en la EPMAPS - Agua de Quito*

La EPMAPS - Agua de Quito es uno de los prestadores de servicio de AyS de Ecuador con las mejores cifras de rendimiento; de hecho, ofrece servicio en el DMQ con indicadores de cobertura, calidad de agua y continuidad muy por encima del promedio de prestadores del país. La Tabla 3 presenta una comparación de los indicadores de eficiencia del 2012, año en el que la empresa aprobó su primer Código de Gobierno Corporativo, y mayo del 2017, a cinco meses de haber recibido la certificación AquaRating.

Como se puede observar, antes del proceso de adopción del Código de Gobierno Corporativo, la EPMAPS ya mostraba altos niveles de eficiencia en las áreas mencionadas: en 2017 se observan mejoras relativamente pequeñas alcanzadas desde el 2012. Este comportamiento es atribuible a la constante búsqueda de la excelencia por parte de la Gerencia General, comprometida con el continuo aumento de la eficiencia en la gestión y el consecuente éxito de la empresa. El caso de la EPMAPS pone en evidencia que el factor habilitante interno de “gestión profesional” es clave para el éxito, aun cuando el nivel de presencia de los factores habilitantes externos no sea alto, es decir, que empresas dirigidas por gerentes capaces y comprometidos pueden alcanzar mejoras, aún en ambientes en que las condiciones externas no son favorables, como las que se describen a continuación. En lo que respecta al “marco legal” y “el sistema de rendición de cuentas”, el Índice del Estado de Derecho del país es un valor regular, igual a 0.45 sobre 1, que ubica al Ecuador en el puesto 91 de 113 países evaluados (WJP, 2017b). En el caso del factor habilitante “agencia reguladora”, la recién creada ARCA, aunque con gran potencial, todavía no contaba (en el período 2012-2017) con las capacidades necesarias para tener incidencia sobre los resultados de gestión de los prestadores. Por otro lado, la EPMAPS percibe un escaso interés por parte de la ciudadanía. Esto, posiblemente, se debe a la buena gestión de la misma empresa, a dificultades de la ciudadanía en analizar información compleja, o a desconocimiento sobre el acceso a ese tipo de información. Frente a esta falta de interés de la ciudadanía, instancias oficiales, tales como Quito Honesto, se han encargado de monitorear la transparencia de la empresa.

Área	Indicador	12/2012	12/2017
Operación	Índice de agua no contabilizada	27.75 %	28.92 %
Operación – eficiencia de personal	Empleados totales por 1,000 conexiones	4.39	2.89
Financiero - comercial	Eficiencia en la cobranza	84.20 %	91.86 %
Económica	Relación ingreso anual/costo operativo anual	1.59	2.41
Calidad del agua	Ejecución general de análisis de agua potable	99.71 %	99.98 %

**Tabla 3:**

Comparación de la eficiencia antes y después del proceso de cambio en la EPMAPS<sup>1</sup>

**Fuente:**

Valores suministrados por la Dirección de la EPMAPS o publicados en EPMAPS (2018).

<sup>1</sup> Considerando las diferencias metodológicas de cálculo, los indicadores de cada empresa (Tablas 1-4) se presentan solo para apreciar el cambio de su propio desempeño en el tiempo, no para una comparación entre empresas.

En la EPMAPS se pueden identificar varios de los mecanismos descritos en los tres modelos de la sección 1. Del Modelo 1, en la EPMAPS se observa la cadena de resultados derivada de la gestión profesional y la relación con proveedores, en la que gracias a sus esfuerzos de transparencia se ha logrado mejorar la eficiencia. Por otro lado, del Modelo 2: Diálogo con los usuarios y participación, destaca la cadena que resulta de la composición del directorio, lo que disminuye la discrecionalidad en la toma de decisiones. Del Modelo 3: Aplicación de controles que gobiernan la integridad, se pueden observar las cuatro cadenas de efectos derivadas de la presencia de códigos de ética y mecanismos de funcionamiento para el directorio, proveedores, empleados y usuarios. Asimismo, la gestión de talento humano permite que el personal se identifique con la cultura corporativa, con lo que se mejora así su eficiencia personal. El efecto más significativo que se puede apreciar en el caso de la EPMAPS es la mayor transparencia que se ha logrado en la búsqueda de la excelencia y eficiencia, lo que sugiere una relación bidireccional entre la transparencia y la eficiencia.

## 3.4. *Colombia: Prestación de servicios en Medellín*

### 3.4.1. *El sector de agua y saneamiento en Colombia*

Según Unicef y WHO (2015), hoy en día, el 91 % de la población colombiana (alrededor de 45 millones de personas) tiene acceso a fuentes de agua potable mejoradas, mientras que el 81 % (alrededor de 40 millones de personas) tiene acceso a instalaciones de saneamiento. Los indicadores del sector en el área urbana señalan una cobertura promedio de servicio de acueducto y alcantarillado del 97 % y 89 % respectivamente.<sup>24</sup> Además, se indica que el 90 % de los prestadores suministran agua apta para el consumo humano con niveles de riesgos inferiores al 5 %. Aproximadamente el 81 % de los municipios atendidos tienen continuidad de servicio cercanas a 24 horas por día, mientras que el agua no contabilizada es de un promedio de 44.6 %. En relación al tratamiento de aguas residuales, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2014a) señaló que 492 municipios en el país cuentan con sistemas de tratamiento de aguas residuales con un total de 620 plantas. Esto corresponde a una cobertura del 29 % de la población urbana del país (SSPD, 2014b).

#### MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Constitución del año 1991 introdujo modificaciones al marco institucional de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, los cuales se concretaron con la expedición del Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 1994<sup>25</sup> (CC, 1994). El marco institucional de la prestación de servicios de AyS se fundamenta en esta ley, donde la separación de roles entre el gobierno nacional (encargado de la formulación de la política sectorial, la regulación, el control) y los municipios (encargados de asegurar la prestación eficiente de los servicios) está claramente definida y sus responsabilidades funcionales están descritas. Este marco legal, de más de 20 años ha permitido, entre otras cosas, contar con estabilidad regulatoria para las empresas del sector, plantear principios claves (como la independencia de la estructura de capital de las empresas) y establecer que estas operen bajo el régimen de derecho privado.<sup>26</sup> Además, existen competencias intermedias a nivel regional, asignadas a las corporaciones autónomas regionales, a los departamentos y a las direcciones territoriales pertenecientes a entidades de Gobierno central.

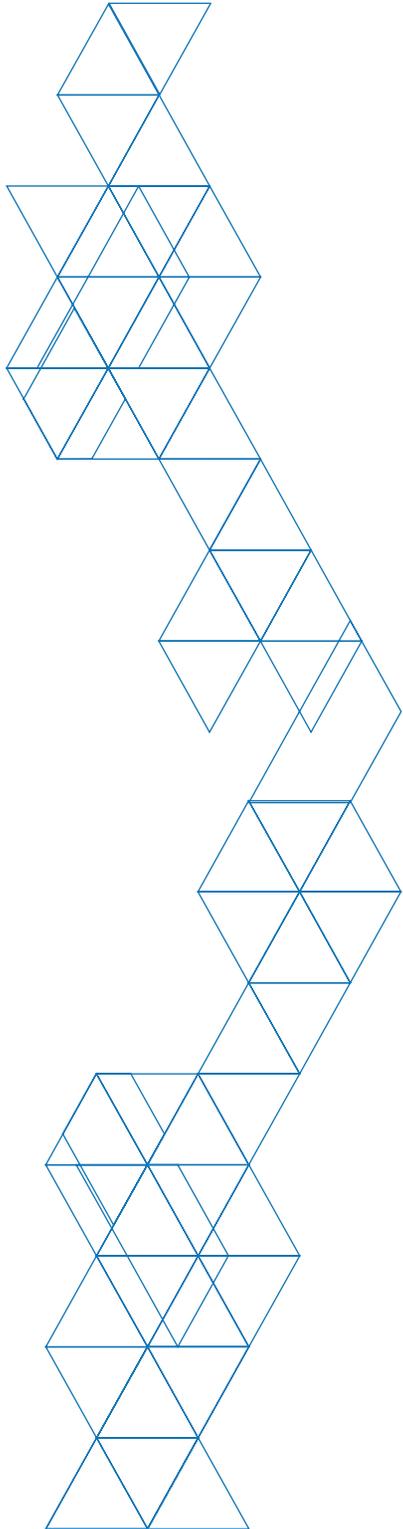
<sup>24</sup> El Informe Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueductos y Alcantarillado de Grandes Prestadores (con más de 2,500 suscriptores) publicado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), indica que existe un total de 222 empresas en el Registro Único de Prestadores que atienden en las zonas urbanas de 362 municipios. Los indicadores del sector son elaborados sobre una muestra de 50 empresas que cubren alrededor del 80 % de todos los suscriptores del país.

<sup>25</sup> La Ley 142 de 1994 ha sido modificada varias veces, en particular a través de la Ley 632 del 2000 y la Ley 689 del 2001.

<sup>26</sup> Art.32: Régimen de derecho privado para los actos de las empresas. Salvo en cuanto la Constitución Política o esta ley dispongan expresamente lo contrario, la Constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.

En lo que respecta específicamente a las disposiciones legales y regulatorias referidas a los temas de transparencia, la Ley 142 del año 1994 establece una serie de medidas que promueven la transparencia del sector. Adicionalmente a las normas relacionadas en particular al sector AyS, Colombia cuenta con un marco general de transparencia regido por la Ley 1712 del año 2014, acerca de la Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (CC, 2014); esta tiene por objeto regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. La ley regula todas las entidades con autoridad sobre todo el territorio colombiano, y a partir del año 2015, sobre todas las instituciones de carácter territorial.

Asimismo, la Ley 1712 está reglamentada por el Decreto 103 del 2015, en donde se establecen los roles y las responsabilidades del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (que establece los estándares para publicar la información), de la Procuraduría General de la Nación (que realiza la vigilancia del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública) y del Archivo General de la Nación (que establece los lineamientos). Además, se nombra a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), al Departamento Nacional de Planeación (DNP), y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entidades a cargo de diseñar, promocionar e implementar la política pública de acceso a la información. La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), también tiene como responsabilidad promover la adopción de medidas de buen gobierno corporativo por las entidades reguladas, y su respectivo análisis; además, lleva a cabo un análisis de gobierno corporativo de las entidades vigiladas, lo que incluye una revisión de los aspectos de transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción fue creada por la Ley 1474 del 2011, con el objetivo de contribuir desde la sociedad civil colombiana a hacer seguimiento a las políticas, programas y acciones del Gobierno nacional para la prevención, control y sanción de la corrupción.



## **AGENCIA REGULADORA**

La Ley 142 del año 1994 estableció la creación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) como una unidad administrativa especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico. La CRA es la entidad pública encargada de regular los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia. Su objetivo principal es crear y preservar las condiciones para asegurar la prestación de servicios sanitarios (CRA, 2017). Dentro sus funciones está la de establecer criterios para otorgar subsidios a los usuarios de escasos recursos y aplicar metodologías para fijar las tarifas. En el marco de sus competencias, la CRA también toma decisiones de regulación del mercado. Por otra parte, no está a cargo de controlar la aplicación de estas normas, lo cual es responsabilidad de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), que es un ente regulador multisectorial, y tiene la responsabilidad de establecer, administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información (SUI) para los Servicios Públicos, de conformidad con lo establecido en la Ley 689 del 2001. Además, la SSPD obliga a todos los prestadores de servicio a registrarse en el Registro Unificado de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS) (Resolución del 2015).

## 3.4.2.

### *Presentación de la Empresa Pública de Medellín (EPM)*

La EPM es un grupo empresarial de propiedad del Municipio de Medellín, establecida legalmente en el año 1955, cuando el Consejo Administrativo de Medellín fusionó, en un establecimiento autónomo, a cuatro entidades hasta ese momento independientes: energía, acueductos, alcantarillado y teléfonos. En enero de 1998, fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado, y desde entonces se encuentra sometida a las disposiciones de la ley comercial. Actualmente, presta servicios de energía, agua potable y saneamiento básico, gas natural, telecomunicaciones y aseo. Su patrimonio y sus rentas son propios, y están totalmente separados de los bienes y de los fondos comunes del Municipio de Medellín. Sus transferencias anuales al Municipio de Medellín, su dueño, son destinadas íntegramente a inversión social de acuerdo con las prioridades establecidas por el municipio. Estas transferencias en el 2016 alcanzaron los 816,521 millones de pesos (equivalentes a US\$ 297 millones) (EPM, 2016a).

Como grupo empresarial, la EPM está conformado por 49 empresas, que no solamente provee servicios públicos en Medellín y otras ciudades en Colombia, sino que es propietaria de empresas de servicios públicos en Guatemala, El Salvador, Panamá, Chile y México, principalmente en el sector eléctrico (EPM, 2015b). Por su desempeño en el campo de los servicios públicos así como por su sólida proyección nacional e internacional, la EPM fue elegida como la mejor empresa del siglo XX en Colombia.

#### **CIFRAS DE RENDIMIENTO DE LA EMPRESA**

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación, en su informe sectorial de grandes prestadores del 2015 (DNP, 2015), la EPM presentó una cobertura de acueducto y de alcantarillado del 100 % (de una población total de 3,731,447 - Lentini, 2015), una calidad de agua (IRCA) del 1 %, clasificada sin riesgo, un índice de agua no contabilizada del 31.87 % y una continuidad del servicio de 24 horas al 100 % de sus usuarios.

## **AUTONOMÍA**

La EPM cuenta con un modelo de gobierno corporativo que define las reglas de juego para el ejercicio de la propiedad, la toma de decisiones y el alcance de las responsabilidades de cada órgano de gobierno (EPM, 2015a). El modelo promueve un balance de poderes que apunta a prevenir influencias políticas en la gestión, para asegurar que los intereses comerciales de la empresa y los de los usuarios siempre tengan prioridad. Entre sus elementos se encuentra el Convenio Marco de Relaciones entre el Municipio y la EPM, aprobado en el año 2007 por el Concejo de Medellín, para mitigar el riesgo de inestabilidad en la gestión de la empresa que pueden causar las elecciones cuatrienales del alcalde. El Convenio es firmado por cada alcalde entrante, que con ello se compromete 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 misma; no participar ni influir en el proceso de selección, nombramiento y contratación de los empleados de la EPM; garantizar la implementación y funcionamiento de un proceso de evaluación periódica, por parte de los miembros de la Junta y; no interferir en el manejo financiero de la empresa (Alcaldía de Medellín, 2007). Otras características de la autonomía de la EPM incluyen su capacidad de determinar las tarifas, siguiendo la normativa tarifaria de la CRA. Además, la gerencia de la empresa, siguiendo los lineamientos estratégicos de la junta directiva, define sus objetivos y planes. La junta directiva es la que toma las decisiones estratégicas de inversión; mientras, al gerente general lo designa el alcalde, observando criterios de experiencia, profesionalidad, honestidad y solvencia moral.

## **GESTIÓN PROFESIONAL**

En la EPM, la alta gerencia está compuesta por nueve vicepresidentes, profesionales que cumplen con los requisitos definidos en el perfil de los cargos y que han sido reclutados mediante rigurosos y transparentes procesos de selección. Su experiencia, conocimiento técnico y continuidad en el ejercicio de sus funciones, facilitan a la alta gerencia una gestión eficiente que les permite alcanzar los objetivos planteados anualmente. Todos los años se realizan evaluaciones de alcance de metas de las posiciones directivas de la empresa (EPM, 2015c).

## **CAMINO RECORRIDO HACIA LA TRANSPARENCIA**

Tal cual lo relata Cuéllar (2010), en un estudio del BID, el proceso hacia la transparencia de la EPM se inició en el 2001, cuando la Superintendencia de Valores de Colombia exigió a los emisores de valores adoptar códigos de buen gobierno. Fue entonces cuando la EPM consignó el primer Código de Buen Gobierno para mantener su presencia en el mercado interno de capitales, tras lo cual expidió seguidamente un estatuto interno de gobernabilidad corporativa. En el 2003, después de evaluaciones especializadas, la EPM expidió un nuevo Código de Gobierno Corporativo como una respuesta al riesgo identificado causado por influencias políticas originadas en el Consejo Municipal y en la Alcaldía de Medellín. En el 2005, la EPM reorientó sus esfuerzos para cumplir gradual y progresivamente con los estándares internacionales de gobierno corporativo. Ese mismo año, el BID, en su contrato de préstamo para la Central Hidroeléctrica Porce III, exigió la presentación de un informe anual con los avances en la implementación de las medidas de gobierno corporativo, como requisito para el primer desembolso (EPM, 2009). En abril del 2007, se firmó el Convenio Marco de Gobernabilidad entre el Municipio y la empresa, y se expidió el Código de Gobierno Corporativo.

Fue así que, en ese mismo año, la EPM inició un proceso de

## CUADRO 15:

### Impulsores para la transparencia de la EPM

- Adopción del objetivo estratégico: generar valor a todos los grupos de interés.
- Exigencias de la Superintendencia Financiera de adoptar códigos de buen gobierno.
- Cumplimiento a la encuesta de la Superintendencia Financiera “Código País”.
- Exigencias contractuales para obtener financiamientos de la Banca Multilateral, tal como del BID.
- La exigencia del BID en el contrato de Préstamo para el Proyecto Porce III de presentar un plan anual de Gobierno Corporativo y realizar una evaluación externa.
- La importancia que tiene el gobierno corporativo para los inversionistas de bonos.
- Interés de mantener excelentes calificaciones como deudor de créditos y emisor de títulos valores de largo plazo, en moneda local y moneda extranjera.
- Expansión internacional.
- Vigilancia social de Transparencia por Colombia.

**Fuente:** Elaboración propia.

calificación internacional de riesgos crediticios y se iniciaron mejoras en la página web, lo que incluye la traducción al inglés de la página del inversionista (EPM, 2008). De forma voluntaria, la EPM participó por primera vez, en el año 2008, en la Medición de Políticas y Mecanismos de Transparencia, promovida por la corporación Transparencia por Colombia; desde entonces, se ha seguido participando de forma continua (EPM, 2008). En julio del 2009, la EPM logró la emisión de bonos en el mercado internacional (EPM, 2009). Para el año 2010, el Grupo EPM estaba compuesto por 10 filiales y nueve subsidiarias nacionales, a las que se agregaron varias filiales y subsidiarias internacionales en Guatemala y Panamá.

Este proceso de expansión internacional llevó a la empresa a adoptar mecanismos de gobierno corporativo buscando los más altos estándares internacionales (EPM, 2010). Siguiendo el Decreto 2642, la EPM publicó su Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en el 2013. En el 2014, la EPM elaboró el Código de Conducta para Proveedores y Contratistas, además del Manual de Conducta Empresarial. En la medición de Transparencia por Colombia publicada en el 2016, la EPM obtuvo un total de 88/100 puntos (EPM, 2016a). El Cuadro 15 presenta de forma resumida los principales factores impulsores hacia la transparencia de la empresa.

### 3.4.3.

## *Buenas prácticas de transparencia en la EPM*

La EPM es, sin duda, un ejemplo de cómo la implementación de los principios de gobierno corporativo puede impactar tanto en la eficiencia como en la transparencia y rendición de cuentas de una empresa. A continuación, se describen algunas medidas de transparencia, así como una selección de buenas prácticas implementadas por la EPM.

#### **DIVULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN RELEVANTE**

La EPM destaca por su práctica de ofrecer información a las diferentes partes interesadas: usuarios, autoridades, proveedores, contratistas, sociedad en general, accionistas e inversionistas (ver Cuadro 16). La empresa cuenta en su página web ([www.epm.com.co](http://www.epm.com.co)) con la información específica para cada público objetivo, lo que facilita entre otras cosas la navegación y el proceso de búsqueda de información dentro de esta, además de que permite cumplir con lo establecido en la Ley 1712 del 2014 (EPM, 2017a).

Desde el año 2002, la EPM publica informes de gestión, que hoy en día presentan información completa y detallada acerca del alcance de sus objetivos, logros en coberturas, consolidación y crecimiento, actividades de relacionamiento, cuidado al ambiente, resultados financieros, resultados de auditorías y distinciones (EPM, 2016a). Su informe de sostenibilidad (EPM, 2016b) es un compendio virtual de información minuciosa acerca del grupo empresarial, lo que incluye resultados de la gestión financiera. Destaca, sobre todo, la transparencia de su junta directiva, que publica sus minutas de reunión, asistencia de sus miembros, así como sus remuneraciones anuales.

Finalmente, además de estar presente en las redes sociales, la EPM cuenta con un programa radial (“Aló EPM”), un programa de TV (“Camino al Barrio”) y un boletín electrónico (“Estamos ahí”) (EPM, 2017b), y se complementa así la rendición de cuentas anual, que lleva a cabo EPM con cobertura de la televisión regional (EPM, 2016c).

## CUADRO 16:

### Buena práctica – Información a accionistas e inversionistas

Desde 1999, la EPM emite títulos de valores en el mercado de capitales en Colombia, y desde 2009 emite bonos en el mercado internacional de valores. Siguiendo los principios de gobierno corporativo y las recomendaciones de la Superintendencia Financiera plasmadas en el Código País, la EPM proporciona un trato igualitario a todos sus accionistas y les ofrece la misma información. Por lo tanto, además de proporcionar datos de fin de ejercicio, períodos intermedios e información relevante a la Superintendencia Financiera, y de presentar la Encuesta Código País de forma voluntaria, la EPM cuenta con una página web corporativa, en español e inglés, con un vínculo especial para inversionistas que incluye detalles del modelo de gobierno corporativo, calificaciones de riesgo, información financiera, emisión de título de valores, etc. Esta práctica, junto con otras medidas de transparencia, han hecho que la firma calificadora Fitch Rating Colombia S. A. le dé actualmente la mejor calificación de riesgo, AAA (enero 2017) (EPM 2017c).

## DIÁLOGO CON LOS GRUPOS DE INTERÉS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

Para fortalecer el permanente relacionamiento con sus clientes, la EPM cuenta con diferentes mecanismos, entre los cuales están las oficinas de atención al cliente; el sistema de atención de turnos automático en sus oficinas; una línea telefónica gratuita 24/7, y un sistema de atención al cliente certificado bajo la norma ISO 9001.

En el año 2016, la EPM llegó a 354,000 personas a través de los programas:

- “Por ti estamos ahí” (Cuadro 17), programa mensual de diálogo con la comunidad.
- “Líderes amigos”, que son mesas de conversación o encuentros formativos con los líderes comunitarios, para que se familiaricen con los proyectos de EPM, conociendo así los aspectos básicos y humanos de la marca EPM, sus servicios y procedimientos.
- “Lectura a tu medida”, por el que el personal que mide el consumo le enseña directamente al usuario a leer su medidor.
- “Cuéntame”, que educa a los usuarios a entender su boleta, entre otras cosas.

Finalmente, la EPM creó el programa de lealtad y acumulación de puntos “Somos”, que le permite al usuario acumular puntos cuando paga a tiempo su factura, cuando se registra para recibir su factura por internet, o cuando pagan en línea, y pueden usar esos puntos para pagar la boleta o hacer pagos de gas natural o en sitios afiliados a EPM; en este, participan 701,000 clientes (EPM, 2016a).

## CUADRO 17:

### Buena práctica – Programa “Por ti estamos ahí”

“Integración con la comunidad, cercanía, presencia institucional, espacios de conversación, aprendizaje y esparcimiento para la familia son las facetas que caracterizan al programa ‘Por ti, estamos ahí’, realizado por la EPM en los barrios del área metropolitana y en los municipios de Antioquia, así como en las regiones de Colombia donde está presente el Grupo EPM con sus empresas filiales de energía”. Lo que comenzó como el Día del Cliente es hoy un programa de un mes que genera espacios de conversación con las juntas de acción comunal, las juntas administradoras locales y la comunidad en general, en que se recogen sus inquietudes y requerimientos. El programa incluye las siguientes actividades:

- **Hablando Claro:** Su objetivo es propiciar que la gente conozca a la EPM en su territorio y los procedimientos básicos relacionados con los servicios públicos. Además, se presentan los resultados de la empresa, con los logros específicos en esa comunidad, al tiempo que se recoge información sobre las necesidades que presenta el sector.
- **EPM Te Visita:** Es una actividad puerta a puerta para visitar a las familias y compartirles información sobre el uso eficiente y seguro de los servicios públicos, la interpretación de la factura y la valoración del servicio, entre otros temas.
- **Corrillos Educativos:** Son conversaciones espontáneas en la calle con distintos grupos de personas.

Además, se realizan charlas, talleres, concursos, presentación de servicios adicionales, y se finaliza con el Día del Cliente, que incluye un conversatorio con los líderes comunitarios, entre otras actividades (EPM, 2017d).

**Fuentes:** EPM (2017d) y entrevistas con el personal de EPM.

## LA APLICACIÓN DE CONTROLES Y REGLAS QUE GOBIERNEN LA INTEGRIDAD

Durante los últimos años, la EPM ha desarrollado un gran número de mecanismos en esta dimensión de transparencia, tales como la adopción de políticas de “Cero Tolerancia frente al Fraude, la Corrupción y el Soborno”, de “Gestión del Talento Humano” y de “Derechos Humanos”. Asimismo, la empresa ha llevado a cabo la expedición del Código de Gobierno Corporativo, la publicación del Código de Ética y el Código Disciplinario Único, la creación del Comité de Ética, el desarrollo de los manuales de Conducta Empresarial, de Gobierno Corporativo, de Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, y el Código de Conducta de Proveedores y Contratistas, entre otros (EPM, 2017f). Es importante destacar también, que en el 2012, la EPM inició la puesta en marcha de la línea Contacto Transparente como un mecanismo para registrar actos indebidos de los funcionarios y/o contratistas de la EPM (ver Cuadro 18). Comprometida con el Pacto Mundial de la ONU<sup>27</sup> y en cumplimiento con el Decreto 124 del 2016 de la Secretaría de Transparencia, la EPM desarrolló el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, el cual contempla la estrategia de lucha contra la corrupción (EPM, 2017g). Actualmente, participa de forma voluntaria en el estudio anual de transparencia de la Corporación Transparencia por Colombia y se somete a auditorías externas.

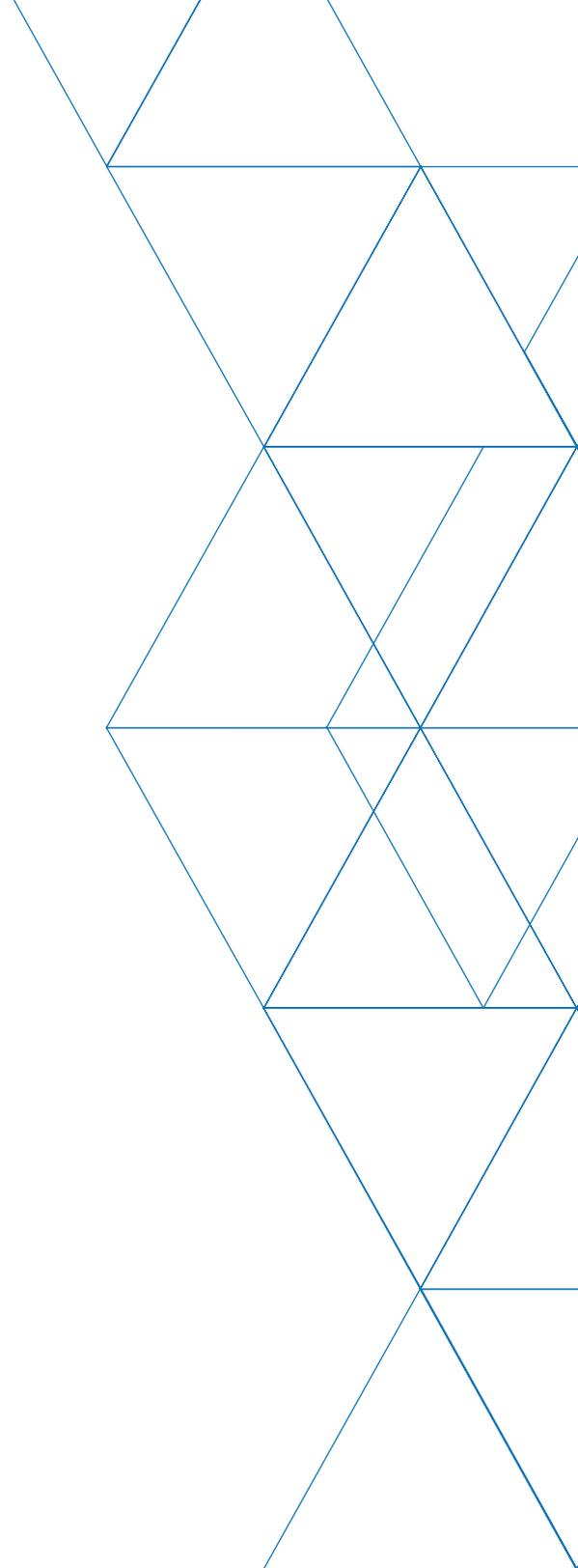
<sup>27</sup> El Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact) es una iniciativa internacional que promueve la implementación de 10 principios universalmente aceptados para promover la responsabilidad social empresarial (RSE) en las áreas de Derechos Humanos y Empresa, Normas Laborales, Medio Ambiente y Lucha contra la Corrupción (UN Global Compact, 2017).

## **CUADRO 18:**

### Buena práctica – Contacto Transparente

Para dar cumplimiento al artículo 76 de la Ley 1474 del 2011 del Nuevo Estatuto Anticorrupción, EPM cuenta con la Línea Ética: Contacto Transparente. Este es un mecanismo para la recepción y registro de casos e incidentes por presuntos actos indebidos cometidos por parte de los servidores públicos de la empresa o demás grupos de interés (proveedores, contratistas, clientes, usuarios, competidores, autoridades, socios e inversionistas), que tengan relación con las actividades de la entidad y que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos estratégicos (EPM, 2017e).

De acuerdo con el informe de la línea ética (EPM, 2016d) el canal Contacto Transparente dispone de cuatro canales para el reporte de los indicios e incidentes: sitio web, aplicación móvil, correo electrónico y línea telefónica. De acuerdo con los resultados, en el año 2016 se recibieron 142 incidentes que incluyeron casos de incumplimiento de normas y políticas (48), fraude (18), corrupción (17), derechos humanos (17), hurto (9), entre otros hechos delictivos. EPM a través de sus comités de ética, control disciplinario, cumplimiento, auditoría y derechos humano, hace seguimiento a los casos activando mecanismos disciplinarios y judiciales (EPM, 2016b).



### 3.4.4.

## *Análisis de la transparencia y eficiencia en la EPM*

La Tabla 4 muestra cómo en el lapso de 10 años la EPM ha mejorado sus indicadores de eficiencia operativa, comercial y financiera. En este período se fortalecieron, además, sus mecanismos de transparencia.

En el caso de la EPM se cuenta con factores habilitantes claves para activar las cadenas de resultados descritas en los modelos 1, 2 y 3 de vinculación de transparencia y eficiencia. A nivel interno, la EPM cuenta con una gerencia que gestiona de forma profesional, lo que promueve la mejora de eficiencia por gestión estratégica (Modelo 1) y los resultados esperados de la adopción de los Principios de Buen Gobierno Corporativo (Modelo 3). Por otro lado, gracias al Convenio Marco de Relaciones EPM-Municipio de Medellín, la empresa cuenta con autonomía financiera y administrativa, lo que la protege de injerencias políticas. Además, la EPM ha establecido un sistema para activar la rendición de cuentas con tres elementos (información, justificación y sanción), que permiten la disminución del riesgo de corrupción a nivel de los contratistas, proveedores, junta directiva, empleados y usuarios. Todo lo anterior está relacionado con el mejor uso de los recursos y, por lo tanto, la eficiencia de la empresa. Es interesante destacar cómo, según el personal entrevistado, los resultados esperados de la relación prestador - usuario no se observan en el caso de la EPM. Según los modelos, tanto al prestar un buen servicio y hacer una buena gestión de reclamos (Modelo 2) como al poner a disposición una instancia para el reporte de infractores (Modelo 3), se aumenta la satisfacción del cliente y, con esto, el compromiso de este con el prestador. Esto se pudiera evidenciar, por ejemplo, con la disminución de conexiones ilegales y el pago puntual de sus facturas. Sin embargo, los casos de falta de pago o de conexiones ilegales están relacionados a la falta de recursos, al desempleo u otro factor externo, y no necesariamente a la empatía, confianza o lealtad del cliente con la empresa. En la EPM, como en la mayoría de las empresas de AyS de la región, se reporta poco interés por parte de la ciudadanía en la información publicada por las empresas del sector. Aún está pendiente estudiar si se trata de una sensación de imposibilidad de análisis de información compleja, o si se trata de desconocimiento sobre acceso a ese tipo de información, o si es un reflejo de la buena gestión de la misma.

Área	Indicador	2010	2015
Operación	Índice de agua no contabilizada	35.14 %	31.87 %
Operación – eficiencia de personal	Empleados totales por 1,000 conexiones	2.07	1.49
Financiero - comercial	Eficiencia en la cobranza	99.2 %	100 %
Económica	Relación ingreso anual/costo operativo anual	3.57	2.97
Calidad del agua	Ejecución general de análisis de agua potable	100 %	100 %

**Tabla 4:**

Comparación de la eficiencia antes y después del proceso de cambio en la EPM<sup>1</sup>

**Nota:**

Valores suministrados por la Dirección de la EPM.

<sup>1</sup> Considerando las diferencias metodológicas de cálculo, los indicadores de cada empresa (Tablas 1-4) se presentan solo para apreciar el cambio de su propio desempeño en el tiempo, no para una comparación entre empresas.

A nivel de factores habilitantes externos, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ha jugado un papel fundamental en el establecimiento y la regulación de buen gobierno corporativo en la EPM. Por el lado del sistema de rendición de cuentas, se tiene que el Índice del Estado de Derecho del país, igual a 0.51 sobre 1, ubica a Colombia en el puesto 71 de 113 países evaluados (WJP, 2017b), lo que indica que, independientemente de las tendencias nacionales, una empresa puede autorregularse a través de prácticas y estándares para generar mayor confianza en la población. Como resultado, actualmente la EPM tiene un porcentaje de valoración ciudadana del 85.3 % (Medellín cómo vamos, 2016b).

## 4. Análisis de la vinculación transparencia - eficiencia

Según lo señalado en el capítulo 1, el objetivo de este estudio es, considerando la evidencia empírica que muestra una correlación estadística entre transparencia y eficiencia (Andrés et al., 2013), proponer un marco conceptual y analítico que articule los posibles canales a través de los cuales se establece este vínculo, y validarlos en cuatro casos de estudio.

Con base en el análisis propuesto, los estudios de caso expuestos validan dicho vínculo. A continuación, se analizan los principales hallazgos de los casos de estudio, con miras a responder las tres interrogantes planteadas en el estudio: qué impulsa a una empresa a mejorar su transparencia, cuáles son los mecanismos que relacionan las medidas de transparencia con los efectos esperados, y qué factores inciden en el éxito de las medidas de transparencia en el alcance de los objetivos de eficiencia.

### IMPULSORES DE TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIO

El análisis muestra claramente el rol clave de los factores impulsores (*drivers*) externos e internos a las empresas, que incentivan la adopción de medidas de transparencia. Al mismo tiempo, es evidente que estos impulsores no son suficientes para explicar las trayectorias de las empresas de AyS hacia la transparencia, si no se encajan en un proceso estratégico desarrollado desde la dirección general de las empresas con miras a mejorar la gestión y aumentar la eficiencia de las empresas mismas, así como para crear valor para los usuarios.

Entre los factores impulsores de la transparencia identificados en los casos presentados se resaltan:

- La participación en programas de modernización (como el PROMOSAS y los programas de gobernanza local a principio de los años 90 en Comayagua);
- El acceso a fuentes de financiamiento (el BID en Medellín) y la cotización en mercado de valores (la EPM en Colombia), y
- El cumplimiento de las leyes y regulaciones sobre transparencia, en particular las adoptadas en los últimos 15 años.

En este sentido, cabe destacar que:

- La adopción de los **principios de gobierno corporativo** por las empresas proveedoras proporciona un marco ideal para el establecimiento de objetivos, ejecución y seguimiento de buenas prácticas de transparencia. Las Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, publicadas por la OCDE en el 2015, formulan recomendaciones concretas a los gobiernos sobre cómo llevar a cabo, de forma efectiva, su papel de gestión de empresas públicas, con el objetivo de garantizar su competitividad, independencia, eficiencia y transparencia (OCDE, 2016). No es casualidad que tanto la EPM, que en el año 2002 expidió su primer código de Gobierno Corporativo, como la EPMAPS, que lo hizo en el 2012, hoy en día se destaquen con mecanismos de transparencia consolidados y cuenten con mecanismos formales para evitar injerencias políticas en su gestión. Estas mismas empresas son las que también presentan los mejores indicadores de eficiencia de las empresas analizadas o cuando se comparan con otras empresas en sus países.
- La adopción de **estándares y certificaciones** nacionales e internacionales como los ISO y, más recientemente, del sistema AquaRating, refleja el compromiso de las empresas con la transparencia de su gestión, al mismo tiempo que apoya las necesidades, resaltadas arriba, de acceso a mercados de capitales y cotización.

- Como muestran las historias de camino hacia la transparencia, en todos los casos analizados, el **liderazgo de los gerentes y las gerencias generales** han sido centrales en impulsar los procesos de adopción y fortalecimiento de estos estándares, lo que indica la importancia de la gestión profesional como factor habilitante de la transparencia. En este sentido, es interesante resaltar cómo en la ASP, por ejemplo, no fue el inicio del contrato de concesión a principio de los 2000, sino la llegada de una nueva gerencia en el 2010 lo que marcó la transición hacia un enfoque más claro en temas de transparencia y rendición de cuentas.
- Finalmente, el monitoreo **de la sociedad civil** (como en el caso de la COMAS y la USCL en Comayagua, y Transparencia por Colombia en Medellín), que ha sido de los factores impulsores claves en la búsqueda de transparencia de las entidades prestadoras de servicio de AyS.

### **MODELOS DE VINCULACIÓN TRANSPARENCIA - EFICIENCIA**

Los modelos descritos en la sección 3 representan las cadenas de efectos esperados en la eficiencia de los prestadores al implementar los siguientes mecanismos de transparencia: M1: Divulgación y publicación de información, M2: Diálogo con los usuarios y participación, y M3: Aplicación de controles que gobiernan la integridad. A continuación, se presenta un análisis de las cadenas de efectos descritas en los modelos teóricos y su validación en los casos de estudio.

### • **Modelo 1: Divulgación y publicación de información - eficiencia**

Describe la relación entre divulgación y publicación de información y la eficiencia, sugiriendo que la publicación de distintos tipos de información promueve procesos de rendición de cuentas y mejoras en los términos de toma de decisión, los cuales son elementos que pueden llevar a la mejora, justamente, de la eficiencia.

La primera cadena de efectos descritos en el M1 se puede observar en las cuatro entidades analizadas: ella revela que la presencia del factor habilitante “gestión profesional” hace que la gerencia requiera datos e información, mientras su “autonomía” le permite monitorear y tomar decisiones basadas en rendimiento, lo que mejora así la eficiencia de la empresa. En ese sentido, la generación de información se convierte en un factor clave que afecta positivamente tanto la transparencia como la eficiencia de la gestión.

Una segunda cadena de efectos está relacionada con la divulgación de información. Todas las empresas proveedoras analizadas cuentan con portales web y publicaciones para presentar y diseminar información. Sin embargo, la calidad y alcance de la información publicada varía mucho de empresa a empresa. El modelo sugiere una relación entre la mejora de la eficiencia de la empresa y la divulgación de información de procesos administrativos sensibles, tales como las adquisiciones. Un ejemplo es la pestaña “Proveedores” del sitio web de la EPM, donde se dan a conocer las solicitudes de ofertas para la provisión de bienes y servicios a la empresa. La EPMAPS, por su parte, hace uso del Portal de Compras Públicas del Estado, con base en la normativa ecuatoriana. Ambas empresas trabajan bajo el supuesto de que la divulgación de información a contratistas y proveedores aumenta la transparencia, disminuye la discrecionalidad, y lleva a la firma de contratos más costo-efectivos y a mejores resultados; esto, a su vez, mejora la eficiencia de la empresa.

Una tercera cadena de efectos se refiere a la divulgación de información, tanto a las autoridades que regulan y controlan como a los usuarios y miembros de la sociedad civil, basado en la idea que estos analizan y cuestionan la información. Estos mecanismos de rendición de cuentas, si existen los canales adecuados para proporcionar retroalimentación, pueden prevenir o detectar la corrupción y, por ende, mejorar la eficiencia. Esta cadena de reacciones no se observa en todas las entidades analizadas. Esto se explica, de acuerdo con el análisis realizado, por la ausencia o debilidad de factores habilitantes externos (agencias reguladoras independientes y eficaces, ciudadanos interesados y capacitados, canales de rendición de cuentas). De esta manera, el estudio confirma que la generación y publicación de información por sí misma no promueve la eficiencia, si no existen la capacidad para analizarla, los canales de rendición de cuentas y mecanismos de sanción efectivos en caso de incumplimiento.

### • **Modelo 2 : Diálogo con los usuarios y participación - eficiencia**

Este plantea que la transparencia es más efectiva cuando existen mecanismos que permiten intercambio, comunicación y rendición de cuenta a los usuarios. Estos incluyen la representación de la sociedad civil en la gestión (cadena de efectos 1), espacios formales para el diálogo y toma de decisiones colectiva (cadena de efectos 2), así como servicios de atención al cliente, procedimientos claros para la atención y seguimiento de quejas, peticiones y reclamos (cadena de efectos 3).

La primera cadena de efectos se refiere a la participación de miembros de la sociedad civil en la junta directiva (o en otros mecanismos de gobernanza de las empresas), lo que disminuye la discrecionalidad, desalienta la corrupción y promueve el uso eficiente de los recursos. Esta cadena se puede observar en los casos de: a) Aguas de Comayagua, en el que tres representantes de la COMAS, designados en cabildo abierto, forman parte de la Junta Directiva; b) la EPMAPS, en donde recientemente se aprobó la participación de asesores independientes en el Directorio, y c) la EPM, en cuya Junta Directiva participan tres vocales de control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.

La segunda cadena de efectos plantea que la existencia de espacios formales y efectivos de participación de la sociedad civil proporciona a la empresa información de mejor calidad sobre las inquietudes, prioridades y necesidades de los usuarios. Esto puede tener un impacto positivo en el proceso de toma de decisiones, pues permite un mayor ajuste a las demandas de los ciudadanos, lo que debería traducirse en mayores niveles de satisfacción de los usuarios.

Bajo este modelo, se pueden identificar dos categorías principales de estrategias para asegurar la participación: las que van desde abajo hacia arriba (*bottom up*), como por ejemplo la gestión participativa en Aguas de Comayagua; y las que van de arriba hacia abajo (*top down*), que a su vez se articulan en sistemas de atención al cliente (EPM, EPMAPS y ASP) y programas de acercamiento a las comunidades (EPM y EPMAPS). Ambas estrategias se ajustan a esta cadena de efectos deseables, pero impactan la eficiencia a través de mecanismos distintos.

El caso de Aguas de Comayagua es el que más se destaca por el alcance y profundidad de la participación comunitaria en la gestión de la empresa a través de la COMAS y la USCL. En este caso, se pueden identificar varias formas en que la participación comunitaria en la gestión contribuye a la eficiencia, como por ejemplo a través de las actividades de monitoreo de la calidad, supervisión del presupuesto y la función de contacto con el regulador. De este caso, se resaltan dos aspectos: a) el marco regulatorio es condición necesaria pero no suficiente para asegurar el funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana: los datos recogidos muestran que son una minoría las empresas municipales en Honduras que han logrado establecer la COMAS y la USCL funcionantes y efectivas, y b) el esquema de financiamiento de los mecanismos de participación es una condición clave: Aguas de Comayagua cumple con el requerimiento de cofinanciar las actividades de la USCL, lo que permite contar con un especialista técnico que realiza análisis de calidad del agua, y asegura la sostenibilidad de las actividades de la USCL; en otras empresas municipales esta condición no siempre se verifica.

La tercera cadena de efectos esperados propone que el prestador de servicios, para aumentar la satisfacción del cliente, mejore los canales de atención al cliente (presenciales, telefónicos, y de atención de quejas, peticiones y reclamos). Para que estos canales funcionen bien es indispensable que la relación entre prestador y usuarios se base en transparencia y confianza. Estos canales de atención se pueden convertir en mecanismos claves para obtener retroalimentación y mejorar la eficiencia de la empresa.

Sin embargo, cabe destacar que con base en las entrevistas y en los análisis realizados (en particular la ASP y la EPM como de la EPMAPS), aun cuando en efecto estos mecanismos se han establecido y han contribuido a aumentar la confianza en la empresa, no necesariamente se han traducido en una mejora de algunos indicadores clave, como por ejemplo los relacionados con conexiones ilegales o pago de las facturas. Esto se puede explicar con la ineffectividad o falta de otros mecanismos, como pueden ser los de retroalimentación, vigilancia y sanción que utilicen los insumos generados por los sistemas de atención al cliente; así como temas culturales y de comportamiento.

- **Modelo 3: Aplicación de controles que gobiernan la integridad - eficiencia**

El Modelo 3 describe la aplicación de controles para asegurar la integridad de las actividades de las empresas proveedoras, por ejemplo, a través de Códigos de Ética, Códigos de Gobierno Corporativo, y otros mecanismos para prevenir la corrupción. El modelo sugiere que estos controles conllevan a una junta directiva alineada a principios éticos (cadena de efectos 1), procesos de contrataciones con menores riesgos de corrupción y proveedores alineados a principios éticos (cadena de efectos 2), y empleados motivados que actúan con base en principios éticos (cadena de efectos 3). Todos estos canales conllevan a una mayor eficiencia de la empresa. Por otro lado, el modelo propone que la existencia de canales de comunicación para reportar violaciones al Código de Ética y a las normas anticorrupción activa mecanismos de rendición de cuentas y aumenta la confianza de los usuarios en la empresa.<sup>28</sup>

Las cuatro empresas analizadas cuentan con un Código de Ética, lo que sugiere que la adopción de esta herramienta es una práctica que se está expandiendo en la región, posiblemente por ser una condición importante para acceder a financiamiento externo tanto en los mercados de capital como de agencias de desarrollo, como es el caso para algunas de las empresas analizadas. Las cuatro empresas también cuentan con Comités de Ética encargados de velar por la implementación del código, mientras que la ASP también realiza capacitaciones sistemáticas para sus empleados sobre el mismo.

Dos de las empresas analizadas (EPM y EPMAPS) también cuentan con Códigos de Gobierno Corporativo. Con relación a este aspecto, el análisis sugiere que la aplicación de los principios de gobierno corporativo en el funcionamiento de la empresa está vinculada con mejores índices de eficiencia, por ejemplo a través de la contratación de personal basado en mérito, el aumento de la independencia de los directorios en la toma de decisiones, y el aumento de los controles sobre conflictos de interés e incompatibilidades. Con respecto a este Modelo 3, vale la pena resaltar dos puntos: a) al igual que para la adopción de estándares de transparencia, las gerencias y los gerentes han jugado un rol central en empujar a las empresas hacia la adopción de Códigos de Gobierno Corporativo (EPM, EPMAPS); y b) estos códigos también pueden ayudar a crear círculos virtuosos, y llevar a la adopción de otras medidas de integridad, tal es el caso de la EPM con políticas *ad hoc* para prevenir la corrupción y el lavado de activos, así como también una línea telefónica para presentar denuncias (Contacto Transparente).

<sup>28</sup> Sin embargo, como se explicaba anteriormente, la mayor confianza de los usuarios en la empresa no se traduce necesariamente en pagos puntuales de sus facturas, ni en menor número de conexiones ilegales.

## FACTORES HABILITANTES EXTERNOS A LA EMPRESA

- **Marco legal e institucional claro:** Una correcta formulación y aplicación del marco legal puede fomentar una mejor gestión en las empresas que prestan el servicio, y mitigar los riesgos de corrupción (Havekes et. al., citado en WIN, 2016). Sin embargo, para que esto ocurra, este marco tiene que identificar claramente los roles y las responsabilidades de los distintos actores del sector. En Colombia, el marco legal claro y la solidez de las instituciones, en particular de la Superintendencia Financiera, han impulsado mejoras en la transparencia de la EPM. Una situación diferente se observa en Honduras, donde el marco legal e institucional, que muestra algunas debilidades, puede incidir en la reducción de la eficacia en los mecanismos de rendición de cuentas de las empresas proveedoras de servicios, ya que, como sugiere WIN (2016), “la fragmentación institucional expone al sector del agua a ineficiencias e irregularidades y a corrupción”.
- **Agencias reguladoras independientes:** Es fundamental contar con agencias reguladoras independientes, además de una función de monitoreo y control definida y eficaz, que garantice el cumplimiento de los requisitos legales de transparencia y acceso a la información por parte de los prestadores de servicios. Los casos presentados en este estudio reflejan amplios espacios para fortalecer la capacidad de las agencias reguladoras. En el caso de Honduras, la dependencia del ERSAPS de los insuficientes aportes financieros de las entidades prestadoras de servicios limita su capacidad para monitorear el desempeño de los prestadores, así como el cumplimiento de las regulaciones sobre divulgación, participación y control. En este sentido, la transparencia administrativa y funcional sancionada en las leyes, es incompleta sin independencia presupuestal. Un caso distinto es el de Ecuador, donde la recién fundada agencia reguladora (ARCA) no ha tenido hasta ahora incidencia significativa en

la mejora de transparencia y eficiencia de los prestadores de servicios, aunque en el futuro podría jugar un papel clave en reforzar y mejorar los mecanismos establecidos. En el caso de Colombia, tanto la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSDP), como la Superintendencia Financiera (SFC), controlan las actividades de las entidades, por lo que son considerados históricamente entre los mayores factores impulsores de la transparencia en el sector, incluso para la EPM.

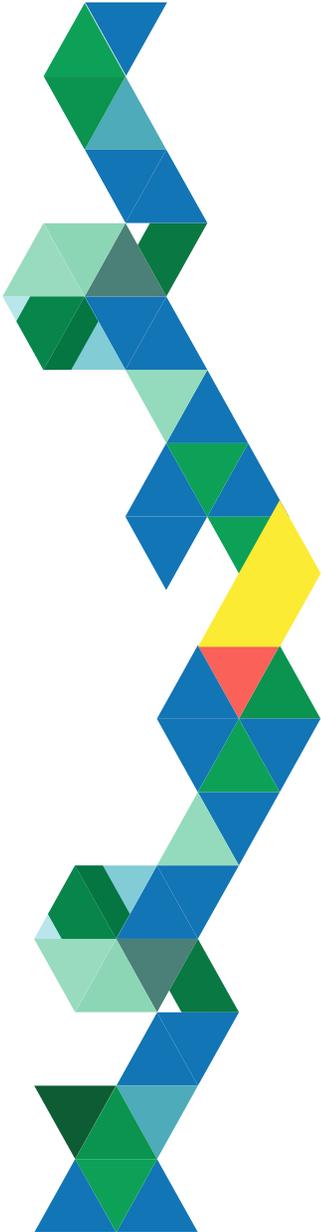
- **Ciudadanos interesados:** Con respecto a este punto, el análisis realizado resalta la necesidad de diferenciar dos aspectos:
  - Ciudadano/usuario individual: Existe el consenso entre las entidades prestadoras analizadas acerca de la falta de interés que muestran los ciudadanos, en particular de zonas urbanas, con respecto a los esfuerzos que realizan las empresas para ser más transparentes y eficientes. En las entrevistas realizadas, se recoge la impresión de que individualmente, los ciudadanos solamente se acercan a las empresas proveedoras al tener problemas con el servicio o cuando se ven afectados directamente por las acciones o decisiones de la empresa.
  - Sociedad civil organizada: Los casos analizados también resaltan la importancia que una sociedad civil organizada tiene para monitorear el suministro del servicio, más el cumplimiento de leyes y regulaciones, en particular en las zonas urbanas. Este es el caso de las COMAS y USCLAC en Comayagua, y Transparencia por Colombia y Medellín Cómo Vamos en Medellín.

El análisis sugiere que para las empresas es clave atender ambos ámbitos de relacionamiento con la ciudadanía, sea con las personas individuales u organizadas. Cada tipo de comunicación tiene sus especificidades; sin embargo, ambos se sustentan en la transparencia y el acceso a la información, así como en la existencia de mecanismos de rendición de cuentas.

- **Mecanismos de rendición de cuentas:** No obstante los importantes avances en los últimos años, en los países analizados (al igual que en la mayoría de los países de América Latina) permanecen debilidades en los sistemas de rendición de cuentas. Estas, junto a la existencia de intereses particulares, pueden afectar la posibilidad de las empresas del sector AyS de cumplir con las metas gubernamentales, los principios legales, los compromisos y demandas públicas, no únicamente en la cadena de suministro de servicio, sino en todo el sistema de licitación, prestación, gestión y operación (Gentes y Laxén, 2011). En este sentido, los modelos desarrollados (sección 2) consideran la existencia de mecanismos de rendición de cuentas como un factor habilitante externo para promover los efectos de la transparencia en la eficiencia. Sin embargo, cabe mencionar que algunas empresas implementan sistemas de autorregulación y autovigilancia, para asegurar los tres elementos de rendición de cuentas (información, justificación y sanción) con controles de integridad en la gestión. Un ejemplo de esto es la EPM, en donde al existir procesos de denuncia internos, se disminuye el riesgo de corrupción a todo nivel, lo que impacta en la eficiencia en la gestión.

## **FACTORES HABILITANTES INTERNOS EN LAS EMPRESAS**

- **Autonomía del prestador:** La autonomía de las entidades prestadoras de servicios de AyS es fundamental para reducir la interferencia política en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, se debe reconocer que el grado de autonomía de una empresa está intrínsecamente relacionado a los factores habilitantes externos expuestos en las líneas anteriores (marco legal e institucional, y agencia reguladora). En los cuatro casos analizados, se observa que las empresas proveedoras de servicios de AyS cuentan con relativamente altos niveles de autonomía, comparado con otras empresas de la región, lo que asegura un cierto grado de independencia de los ciclos políticos. Entre otras cosas, la autonomía se ve reflejada en la presencia de juntas directivas y gerencias generales designadas por su capacidad. La autonomía administrativa permite a la gerencia general tomar decisiones estratégicas, establecer planes para alcanzar objetivos, y definir la contratación de recursos humanos y las remuneraciones del personal con base en el mérito. Esto es fundamental para atraer personal altamente calificado, lo que a su vez lleva a mejorar desempeño y resultados.
- **Gestión profesional:** Relacionado con el punto anterior, los cuatro casos analizados muestran el rol central de contar con gerencias generales capaces y comprometidas para impulsar la agenda de transparencia y de eficiencia. La gestión profesional es el resultado no solamente de la selección de un gerente altamente calificado, sino también de la implantación de sistemas de gestión estratégica que permiten determinar la misión, visión y valores; definir objetivos y desarrollar planes de acción de medio y largo plazo; conocer la realidad social, política y económica del área que se sirve y gestionar los riesgos, así como adquirir y retener personal calificado y comprometido con el cumplimiento de los objetivos.



## CONCLUSIONES

Los elementos claves que muestran la existencia de una relación entre transparencia y eficiencia, presentados en tres modelos teóricos y complementados por elementos de análisis adicionales, han sido analizados en cuatro empresas de la región con el objetivo de explicar cualitativamente el vínculo entre transparencia y eficiencia.

Las empresas analizadas presentan prácticas de transparencia buenas e innovadoras en sus tres dimensiones: (1) divulgación y publicación de información relevante, (2) diálogo con los usuarios y participación de grupos de interés, y (3) aplicación de controles que gobiernan la integridad. Los estudios de caso identifican lecciones aprendidas útiles para otras empresas de la región, incluso para entender los factores que motivaron a estas empresas a fortalecer sus niveles de transparencia, así como los efectos en términos de eficiencia y los pasos a seguir en el camino hacia la transparencia.

Dicho esto, es necesario resaltar que los casos analizados no constituyen una muestra representativa de las empresas de la región, por lo que las afirmaciones que siguen se deberán interpretar solamente como una reflexión sobre los potenciales efectos positivos que puede tener la transparencia en la eficiencia de las empresas. Tras tomar en consideración este aspecto limitante, se presentan a continuación las conclusiones del estudio realizado:

## DE LOS IMPULSORES DE TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIO

Con base en los datos de contextos de los casos analizados, de las entrevistas realizadas y de la revisión de la literatura, es posible extrapolar los siguientes factores impulsores de transparencia:

- **Acceso a mercados de capitales:** Emerge como uno de los principales factores impulsores hacia la transparencia: para poder acceder a mercados de capitales, las empresas proveedoras se someten a los análisis de las calificadoras de riesgo o de expertos independientes, que ranquean a las empresas con base en indicadores que, entre otras cosas, miden los niveles de transparencia, en particular de la gestión financiera.<sup>29</sup> Este incentivo a ser transparentes aplica especialmente a las empresas de grandes áreas urbanas, las que más tienen interés en acceder a capital privado y que más resultan atractivas para inversionistas extranjeros. Por otro lado, este factor impulsor no aplica a la mayoría de las empresas municipales, que son pequeñas y a menudo dependen del gobierno central como único prestatario.

- **Acceso a financiamiento externo:**

- De organismos multilaterales, los cuales aplican sus propias evaluaciones y demandan ciertos estándares de transparencia a las empresas de AyS. En esas evaluaciones se considera la situación y mecanismos de control interno y externo a nivel financiero, los mecanismos de adquisiciones, así como los de quejas y reclamos.

- De inversionistas privados. Para las empresas interesadas en lograr buenas calificaciones de riesgo para ser atractivas, también se les presenta la necesidad de demostrar a los inversionistas que la empresa es rentable. En ese caso, proporcionar datos claros y transparentes sobre el desempeño de la empresa es clave, y esto a su vez requiere de sistemas de generación y recolección de información confiables y modernos. En ese sentido, ejercicios de *benchmarking* (como AquaRating) resultan de mucha utilidad para las empresas que quieren atraer a los inversionistas.<sup>30</sup>

- **La ventaja de contar con sistemas de recolección y gestión eficiente de la información** para facilitar la toma de decisiones y los procesos de planificación. Empresas eficientes necesitan de flujos continuos de información confiable y actualizada para entender, monitorear y mejorar el desempeño de la empresa. Solo cuando se cuenta con sistemas de recolección y procesamiento de información internos, empujado por una gerencia de alta capacidad técnica, es posible tomar decisiones y contar con procesos de planificación eficiente.

- **El cumplimiento de las leyes y regulaciones de transparencia**, en particular cuando existen agencias reguladoras eficaces y empoderadas.

## DE LOS MODELOS DE VINCULACIÓN TRANSPARENCIA - EFICIENCIA

De acuerdo con los hallazgos de este estudio, la transparencia y la eficiencia están vinculadas, pues en efecto las entidades prestadoras de servicio más eficientes son aquellas que han adoptado los principios de gobierno corporativo y cuentan con mecanismos sistemáticos para la divulgación de información, rendición de cuentas y disminución de la corrupción.

<sup>29</sup> Por ejemplo, en sus evaluaciones de riesgos, Fitch analiza muchos de los elementos que se han mencionado en este estudio, y señala que el uso de un sistema financiero integral y transparente es indispensable.

<sup>30</sup> Aunque no se haya recogido en los cuatro casos analizados, cabe también mencionar como potencial impulsor la posibilidad de financiamiento con contratos basados en desempeño, que requieren el cumplimiento de condiciones de transparencia.

Los modelos desarrollados en este estudio representan de forma teórica las cadenas de resultados esperados en la eficiencia de los prestadores al implementar los siguientes mecanismos de transparencia: M1: Divulgación y publicación de información, M2: Diálogo con los usuarios y participación, y M3 : Aplicación de controles que gobiernan la integridad. Los modelos no pretenden ser aplicables de forma homogénea en todas las empresas, sino más bien servir de orientación para el proceso de planificación estratégica de los prestadores, de forma tal que los mecanismos de transparencia sean vistos como herramientas para el alcance de los objetivos de eficiencia y la búsqueda de la excelencia. A continuación, se presentan las reflexiones finales de los modelos planteados:

#### • **Modelo 1: Divulgación y publicación de información - eficiencia**

Empresas proveedoras con gerencias de alta capacidad técnica requieren datos confiables y actualizados para la toma de decisiones estratégicas que mejoren su eficiencia. Este proceso desencadena un círculo virtuoso. Una vez que la empresa cuenta con información de alta calidad, la publicación de la misma información para audiencias externas puede contribuir a disminuir la discrecionalidad; por ende, aumentará la calidad de los contratos, y finalmente, la integridad. Sin embargo, se requiere profundizar el análisis de la relación entre la divulgación de información a los usuarios y la mejora de la eficiencia de empresa.

#### • **Modelo 2: Diálogo con los usuarios y participación - eficiencia**

La participación de miembros de la sociedad civil en la junta directiva de las empresas proveedoras de servicio puede ayudar a reducir la discrecionalidad y prevenir la corrupción, con lo que se fomenta el buen uso de los recursos. Cuando a la sociedad civil se le ofrece espacios formales de participación y esta participa activamente, la empresa cuenta con mayores opciones de conocer las inquietudes de la ciudadanía, y lograr satisfacer sus necesidades. Sin embargo, los casos analizados en este estudio muestran que la calidad del servicio al cliente no necesariamente se traduce en una disminución de conexiones ilegales o aumento en el pago de las facturas. Según se ha sugerido arriba, es necesario acompañar a los incentivos positivos con programas concretos para detectar conexiones ilegales y manipulación de medidores, complementados con mecanismos efectivos de sanciones.<sup>31</sup>

Dicho esto, la forma en la cual los programas de acercamiento a la ciudadanía contribuyen a la eficiencia de la empresa no es inmediatamente clara en el análisis de los casos, y se presenta como un área de investigación, en particular en el contexto más amplio de las iniciativas de responsabilidad social empresarial.

#### • **Modelo 3: Aplicación de controles que gobiernan la integridad - eficiencia**

Cuando las empresas proveedoras de servicio de AyS implementan de forma efectiva Códigos de Ética, Códigos de Gobierno Corporativo y mecanismos para prevenir la corrupción, se puede contar con una junta directiva íntegra, procesos de contrataciones con menores riesgos de corrupción, proveedores alineados a principios éticos y empleados motivados que actúan con base en principios de integridad, lo que puede conllevar a una mayor eficiencia de la empresa.

<sup>31</sup> Es importante señalar que en el caso de pobreza crónica, las tarifas sociales han venido siendo un componente permanente en el sector, en el que el costo del agua a los pobres es subsidiado con los pagos de los que más tienen y más consumen. Para determinar a los sectores menos favorecidos, es fundamental contar con un profundo conocimiento y propiciar un diálogo con la comunidad a la que se sirve.

## DE LOS FACTORES HABILITANTES EXTERNOS E INTERNOS

La implementación de medidas de transparencia en entidades prestadoras de servicio de AyS, así como la obtención de resultados de mejora de eficiencia, están relacionados con los siguientes factores habilitantes:

- **Marco legal e institucional claro:** Un marco legal e institucional claro es fundamental para normar y regular las entidades prestadoras de servicio de AyS, lo que contribuye a fomentar una mejor gestión y mitigar los riesgos de corrupción. Las normas deben establecer claros mecanismos de reporte entre las diferentes instancias del sector, para hacer posible un monitoreo efectivo y detallado. Además, los informes producidos por las autoridades del sector deben ser elaborados de manera clara para que puedan ser entendidos por la ciudadanía. En ese sentido, este estudio indica la necesidad de contar con una regulación específica e independiente para el sector AyS (ver párrafo abajo) que determine claramente las responsabilidades de las instancias del sector, así como los canales de reporte entre ellas.
- **Agencias reguladoras independientes:** Es necesario contar con agencias reguladoras independientes, autónomas y con claras funciones de monitoreo y control, que garanticen el cumplimiento de las entidades prestadoras con los requisitos de desempeño, transparencia y acceso a la información. Para ese fin, los reguladores deben contar con los mecanismos idóneos para monitorear el cumplimiento de las mismas normas, el valor de los activos fijos, los ingresos, las pérdidas y las finanzas de la empresa. La existencia de mecanismos de control y los de promoción de un buen gobierno corporativo son tan importantes como la autonomía, independencia y autoridad de las entidades de regulación y supervisión.

Cabe mencionar que existen casos en que, aun cuando la agencia reguladora es débil, las empresas proveedoras de servicio presentan altos niveles de eficiencia y transparencia. Esto se debe al efecto de otros factores impulsores, tales como la necesidad de tener acceso a financiamiento.

- **Ciudadanos interesados:** Es imprescindible asegurar que cada grupo de interés reciba la información relevante de acuerdo a sus necesidades. El análisis revela que los ciudadanos en zonas urbanas muestran escaso interés en la información entregada por las empresas de AyS. Dicha información puede ser demasiado técnica y no resultar útil para sus intereses particulares (que en general se relacionan con el consumo individual, la explicación de su factura, la razón de cortes o proyectos futuros que puedan afectarlos).<sup>32</sup> Asimismo, el volumen y la complejidad de la información presentada puede desalentar al ciudadano común a interesarse por las operaciones y servir en la vigilancia pública y en el control ciudadano de los bienes públicos. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil que realizan un monitoreo de los servicios prestados por las empresas reconocen la utilidad de la información que estas proveen sobre los indicadores.
- **Mecanismos de rendición de cuentas:** Incluso cuando la gobernanza en un país es débil, una empresa está en la capacidad de implementar sistemas de autorregulación y autovigilancia, además de asegurar los tres elementos de rendición de cuentas (información, justificación y sanción) con controles que aseguran la integridad en la gestión.

<sup>32</sup> En algunos países el usuario puede saber cuánto está consumiendo en comparación con otros usuarios que viven en una propiedad de tamaño similar. Esa información puede ser útil para incentivar comportamientos virtuosos, así como para reportar o detectar fugas de agua.

- **Autonomía del prestador:** La autonomía de las entidades de servicios de AyS es fundamental para reducir la interferencia política en la toma de decisiones de la empresa, pues ellas afectan significativamente la toma de decisiones dentro de la empresa, y por tanto, los indicadores y resultados de la empresa.<sup>33</sup>
- **Gestión profesional:** El contar con una gerencia general capacitada y comprometida es fundamental para lograr la mejora de la eficiencia y el incremento de la transparencia en una empresa de agua y saneamiento. Este estudio confirma los hallazgos estadísticos que muestran que cuanto más bajos los niveles de discrecionalidad para elegir a los gerentes y miembros del directorio, menores son las pérdidas de agua o agua no contabilizada, así como mayores los niveles de continuidad en el servicio. Esto sugiere que se apunte a la contratación de personal calificado a todos los niveles de la empresa, además del continuo fortalecimiento de los procesos de selección de los mismos.

El cambio hacia la transparencia es un proceso de largo plazo, que requiere tiempo para generar resultados. Los estudios de casos analizados demuestran que la transparencia tiene un vínculo estrecho con la eficiencia. No obstante, las mejoras en los indicadores de desempeño se dan como respuesta a la aplicación de reformas integrales, en las cuales la transparencia no es solamente un fin en sí misma, sino un medio para conseguir un entorno de confianza y la eficiencia de la empresa.

<sup>33</sup> El tema es complejo, debido a que una mayoría de empresas de la región son municipales, y la autoridad municipal ejerce control sobre los procesos de tomas de decisiones, en particular los que tienen implicaciones políticas, como la modificación de las tarifas.

# 5.

## Referencias

ADERASA (Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas). (2006). *Ejercicio Anual de Benchmarking*. Recuperado de: <http://2015.sostenibilidadgrupoepm.com.co/nuestro-grupo/informe-de-gestion/desempeno-operativo/agua-y-saneamiento/>

ADERASA. (2007). *Manual de Indicadores de Gestión para Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*. Recuperado de: [http://www.asep.gob.pa/agua/estudios/M1\\_aderasa.pdf](http://www.asep.gob.pa/agua/estudios/M1_aderasa.pdf)

Alcaldía de Medellín. (2007). *Convenio Marco de Relaciones Municipio de Medellín – Empresas Públicas de Medellín E. S. P.* Recuperado de: [http://www.epm.com.co/site/Portals/6/Media/Documentos/Gobierno\\_corporativo/Elementos\\_Formales/ConvenioMarcoRelaciones.pdf](http://www.epm.com.co/site/Portals/6/Media/Documentos/Gobierno_corporativo/Elementos_Formales/ConvenioMarcoRelaciones.pdf)

Alejos, C. (2015). *Transparencia: Fuente de confianza en la empresa*. Cuadernos de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo. 27 de julio de 2015. IESE Business School de la Universidad de Navarra.

Anbarci, N, Escaleras, M. y Register, C. (2009). *The Ill Effects of Public Sector Corruption in the Water and Sanitation Sector*. Land Economics, 85: 363-377.

Andrés, L. A., Schwartz, J. y 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*. Washington, DC: World Bank.

AquaRating (2017). *AquaRating*. Recuperado de: <http://aquarating.org>

ARCA. (2017). *Agenda Regulatoria 2017*. Quito: Agencia de Regulación y Control del Agua. Recuperado de: <http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/AGENDA-REGULATORIA-ARCA-2017.pdf>

ASP (Aguas de San Pedro). (2013). *Presentación general Aguas de San Pedro*. Recuperado de: <https://de.slideshare.net/carlosdcerrato/presentacin-general-aguas-de-san-pedro>

ASP. (2015). *Informe de Responsabilidad Social Empresarial 2015*. Recuperado de: <http://www.aloas.org/empresas/Documents/RSE%20Aguas%20de%20San%20Pedro.pdf>

ASP. (2017). *Aguas de San Pedro, Control de Procesos*. Recuperado de: <http://www.asp.com.hn/codigo-de-etica/>

Atehortúa, F. (2005). *Gestión y Auditoría de la Calidad para Organizaciones Públicas*. Norma NTCGP 1000:2004 conforme a la Ley 872 de 2003. Grupo Regional ISO. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.

Baillat, A. (2013). *Corruption and the human right to water and sanitation. Human right-based approach to tackling corruption in the water sector*. WaterLex, Geneva and Water Integrity Network, Berlin. Recuperado de: [http://www.waterlex.org/new/wp-content/uploads/2013/12/2013-WaterLex-WIN\\_Corruption-and-the-HRWS-.pdf](http://www.waterlex.org/new/wp-content/uploads/2013/12/2013-WaterLex-WIN_Corruption-and-the-HRWS-.pdf)

Banco Mundial. (2013). *Honduras - Revisión del Gasto Público, Descentralización de los Servicios de Agua y Saneamiento*. Recuperado de: <https://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/PER-Honduras-Decentralization-Water-Sanitation-Services-SPANISH.pdf>

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2016). *Estudio de transparencia en empresas de agua y saneamiento en Honduras (Aguas de Comayagua y Aguas de San Pedro), Colombia (EPM) y Ecuador (EPMAPS - Aguas de Quito)*. Unpublished background paper.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2015). *Universalización de servicios de agua potable y saneamiento. VII Foro Mundial del Agua, República de Corea*. Recuperado de: <https://www.caf.com/media/2630082/universalizacion-servicios-agua-potable-america-sur-caf.pdf>

Campos, J. E. y Pradhan, S. (Editors) (2007). *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6848/399850REPLACEM101OFFICIALHOUSEONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cap-Net, Waternet, WGF y WIN (2009). *Manual de Capacitación sobre la Integridad del Agua*. Estocolmo: SIWI. Recuperado de: [http://www.waterintegritynetwork.net/publications/?lang=es#thematic\\_reports\\_anchor](http://www.waterintegritynetwork.net/publications/?lang=es#thematic_reports_anchor)

CC (Congreso de Colombia). (1994). *Ley 142 de 1994*. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de: [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/Ley\\_142\\_1994.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/Ley_142_1994.pdf)

CC. (2014). *Ley 1712 de 2014*. “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882>

CE (Congreso de Ecuador). (2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley n.º 2004-34)*. Recuperado de: <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/LEY-ORGANICA-DE-TRANSPARENCIA-Y-ACCESO-A-LA-INFORMACION-PUBLICA.pdf>

CE. (2014). *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. Recuperado de: <http://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/LEYD-E-RECURSOS-HIDRICOS-II-SUPLEMENTO-RO-305-6-08-204.pdf>

CH (Congreso de Honduras). (2000). *Decreto n.º 219-2000 – Contrato de Concesión para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de San Pedro Sula*. Recuperado de: [http://www.asp.com.hn/asp/contrato\\_concesion\\_ASP.pdf](http://www.asp.com.hn/asp/contrato_concesion_ASP.pdf)

CH. (2003). *Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento*. Recuperado de: <http://www.ersaps.hn/documentos/normativa/1%20Ley%20Marco%20de%20Agua%20y%20Saneamiento.pdf>

CH. (2006). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de: <http://portalunico.iaip.gob.hn/assets/docs/leyes/ley-de-transparencia-y-reglamento.pdf>

CMQ - Concejo Metropolitano de Quito. (2009). *Ordenanza Metropolitana n.º 0301 que establece el régimen común para la organización y funcionamiento de las Empresas Públicas Metropolitanas*. Quito: Concejo Metropolitano de Quito. Recuperado de: [http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20AÑOS%20ANTERIORES/ORDM-301%20-%20EMPRESAS%20PUBLICAS%20METROPOLITANAS%20-%20FUNCIONAMIENTO.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20AÑOS%20ANTERIORES/ORDM-301%20-%20EMPRESAS%20PUBLICAS%20METROPOLITANAS%20-%20FUNCIONAMIENTO.pdf)

CMQ. (2010). *Ordenanza Metropolitana n.º 0309 de Creación de Empresas Públicas Metropolitanas*. Quito: Concejo Metropolitano de Quito. Recuperado de: [http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20AÑOS%20ANTERIORES/ORDM-309%20-%20EMPRESAS%20PÚBLICAS%20METROPOLITANAS%20-%20CREACIÓN.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20AÑOS%20ANTERIORES/ORDM-309%20-%20EMPRESAS%20PÚBLICAS%20METROPOLITANAS%20-%20CREACIÓN.pdf)

CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social). (2015). *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Recuperado de: <http://www.cpccs.gob.ec/es/nuestra-institucion/>

CRA (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico). (2017). *Acerca de la entidad, estructura organizacional*. Bogotá: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Recuperado de: <http://www.cra.gov.co/es/acerca-de-la-entidad/estructura-organizacional>

Cuéllar, F. (2010). *El gobierno corporativo en empresas de agua y saneamiento*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2226/El%20Gobierno%20Corporativo%20en%20Empresas%20de%20Agua%20y%20Saneamiento.pdf?sequence=1>

Díaz, J. (2003). *La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en San Pedro Sula, Honduras*. Washington D. C: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/352829.pdf>

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015). *Informe Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueductos y Alcantarillado de Grandes Prestadores, Empresas con más de 2500 suscriptores*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <http://www.superservicios.gov.co/content/download/11224/91303>

EPM (Empresa Pública de Medellín). (2008). *Informe Anual de Gobierno Corporativo 2008 “Cumplir o explicar”*. Recuperado de: [http://www.epm.com.co/site/Portals/6/Media/Documentos/Gobierno\\_corporativo/Informes/Informe%20Anual%20GC%202008.pdf](http://www.epm.com.co/site/Portals/6/Media/Documentos/Gobierno_corporativo/Informes/Informe%20Anual%20GC%202008.pdf)

EPM. (2009). *Informe anual de Gobierno Corporativo 2009*. Recuperado de: [http://www.epm.com.co/site/Portals/6/Media/Documentos/Gobierno\\_corporativo/Informes/InformeAnualGC\\_2009.pdf](http://www.epm.com.co/site/Portals/6/Media/Documentos/Gobierno_corporativo/Informes/InformeAnualGC_2009.pdf)

EPM. (2010). *Informe anual de Gobierno Corporativo 2010*. Recuperado de: [http://www.epm.com.co/site/portals/documentos/institucional/Informe\\_Anual\\_GC\\_2010.pdf](http://www.epm.com.co/site/portals/documentos/institucional/Informe_Anual_GC_2010.pdf)

EPM. (2015a). *60 años EPM, innovando al servicio de la gente*. Presentación del Gerente de Relaciones Externas de la Vicepresidencia de Comunicación y Relaciones Corporativas, Juan David Echeverri Rendón en el Taller de la Caja de Herramienta de la Integridad en el sector de agua, San Salvador, El Salvador. Noviembre de 2015.

EPM. (2015b). *Informe Anual, Resultados 2015 - comprometidos con la sostenibilidad*. Recuperado de: [http://www.epm.com.co/site/Portals/O/centro\\_de\\_documentos/sostenibilidad/resumen-informe-de-sostenibilidad-2015.pdf](http://www.epm.com.co/site/Portals/O/centro_de_documentos/sostenibilidad/resumen-informe-de-sostenibilidad-2015.pdf)

EPM. (2015c). *Informe de Gobierno Corporativo 2015*. Recuperado de: <http://www.sostenibilidadgrupoepm.com.co/wp-content/uploads/2016/04/informe-gobierno-corporativo.pdf>

EPM. (2016a). *Informe de Gobierno Corporativo 2016*. URL: <http://www.sostenibilidadgrupoepm.com.co/centro-de-descargas/#>

EPM. (2016b). *Informe de Sostenibilidad 2016*. Recuperado de: <http://www.sostenibilidadgrupoepm.com.co>

EPM. (2016c). *Informe de gestión anual a los grupos de interés*. Recuperado de: <http://www.sostenibilidadgrupoepm.com.co/nuestro-grupo/informe-de-gobierno-corporativo/accountability/informe-de-gestion-anual-a-los-grupos-de-interes/>

EPM. (2016d). *Línea Ética: Contacto Transparente 2016*. Recuperado de: [http://www.epm.com.co/site/Portals/O/centro\\_de\\_documentos/Contacto\\_Transparente/Informe-gestion-contacto-transparente-2016.pdf](http://www.epm.com.co/site/Portals/O/centro_de_documentos/Contacto_Transparente/Informe-gestion-contacto-transparente-2016.pdf)

EPM. (2017a). *EPM Transparencia y acceso a la información pública*. Recuperado de: <http://www.epm.com.co/site/Home/Institucional/Transparenciayaccesoainformaciónpública.aspx#Presupuesto-538>

EPM. (2017b). *EPM Medios digitales*. Recuperado de: <http://www.epm.com.co/site/Home/MediosdecomunicacionEPM/Mediosdigitales.aspx>

EPM. (2017c). *Información para inversionistas*. Recuperado de: <http://www.epm.com.co/site/inversionistas/Inversionistas.aspx>

EPM. (2017d). *En Clave de Cercanía, EPM interactúa con la comunidad en el programa "Por ti, estamos ahí"*. Sala de Prensa, Medellín, 15 de junio de 2017. Recuperado de: [http://www.epm.com.co/site/Home/SaladePrensa/Noticiasynovedades/EnclavedeCercan%C3%ADa,EPMinteractúaconlacomunidadenelprograma"Porti,estamosah%C3%AD".aspx](http://www.epm.com.co/site/Home/SaladePrensa/Noticiasynovedades/EnclavedeCercan%C3%ADa,EPMinteractúaconlacomunidadenelprograma)

EPM. (2017e) *Contacto Transparente*. Recuperado de: <http://www.epm.com.co/site/Home/Institucional/ContactoTransparente.aspx>

EPM. (2017f). *Transparencia de Nuestra Gestión*. Recuperado de: <http://www.epm.com.co/site/Home/Institucional/Transparenciadenuestragestión.aspx>

EPM. (2017g). *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Recuperado de: <http://www.epm.com.co/site/Home/Institucional/PlanAnticorrupción.aspx>

EPMAPS (Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento). (2012a). *Informe del Buen Gobierno Corporativo*. Recuperado de: <http://www.aguaquito.gob.ec/sites/default/files/documentos/gobiernocorporativo2012.pdf>

EPMAPS. (2012b). *Memoria de Sostenibilidad 2012*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/149716701/Agua-de-Quito-Memoria-de-Sostenibilidad-EPMAPS-2012>

EPMAPS. (2013a). *Memoria de Sostenibilidad 2013*. Recuperado de: [https://www.aguaquito.gob.ec/downloads/InformesGestion/mds\\_epmaps\\_2013.pdf](https://www.aguaquito.gob.ec/downloads/InformesGestion/mds_epmaps_2013.pdf)

EPMAPS. (2013b). *Agua de Quito, una Experiencia Responsable*. Presentación 2013 en Conferencia a de RSE ALOAS. Recuperado de: [http://www.aloas.org/noticias/Documents/Presentaci %F3n %20 EPMAPS %20- %20ORSE.pdf](http://www.aloas.org/noticias/Documents/Presentaci%F3n%20EPMAPS%20-%20ORSE.pdf)

EPMAPS. (2014). *Memoria de Sostenibilidad 2014*. Recuperado de: [https://www.aguaquito.gob.ec/downloads/InformesGestion/memoria\\_de\\_sostenibilidad\\_epmaps\\_2014-3.pdf](https://www.aguaquito.gob.ec/downloads/InformesGestion/memoria_de_sostenibilidad_epmaps_2014-3.pdf)

EPMAPS. (2015a). *Informe del Buen Gobierno Corporativo*. Recuperado de: [https://www.aguaquito.gob.ec/downloads/InformesGestion/informe\\_buen\\_gobierno\\_corporativo\\_vf.pdf](https://www.aguaquito.gob.ec/downloads/InformesGestion/informe_buen_gobierno_corporativo_vf.pdf)

EPMAPS. (2015b). *Memoria de Sostenibilidad 2015*. Recuperado de: [https://www.aguaquito.gob.ec/downloads/InformesGestion/memoria\\_de\\_sostenibilidad\\_2015\\_web.pdf](https://www.aguaquito.gob.ec/downloads/InformesGestion/memoria_de_sostenibilidad_2015_web.pdf)

EPMAPS. (2016). *Memoria de Sostenibilidad 2016*.

EPMAPS. (2017a). *EPMAPS-Agua de Quito recibe certificación AquaRating y se convierte en la primera empresa a nivel mundial en contar con este reconocimiento*. Recuperado de: <https://www.aguaquito.gob.ec/?p=4165>

EPMAPS. (2017b). *EPMAPS Aguas de Quito*. Recuperado de: [http://www.aloas.org/institucional/Documents/Marco %20Antonio %20Cevallos %20Varea.pdf](http://www.aloas.org/institucional/Documents/Marco%20Antonio%20Cevallos%20Varea.pdf).

EPMAPS. (2018). *Memoria de Sostenibilidad 2017*.

ERSAPS (Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento). (2009). *Estatuto de Funcionamiento; Unidad Municipal*. Recuperado de: [http://www.ersaps.hn/documentos/normativa/Estatuto %20funcionamiento %20unidad %20municipal.pdf](http://www.ersaps.hn/documentos/normativa/Estatuto%20funcionamiento%20unidad%20municipal.pdf)

ERSAPS. (2011). *Indicadores 2011, Sector Agua y Saneamiento en Honduras*. Recuperado de: [http://www.ersaps.hn/documentos/ interes/Indicadores %202011.pdf](http://www.ersaps.hn/documentos/interes/Indicadores%202011.pdf)

ERSAPS. (2013). *Cabildo Abierto Informativo del Agua Potable en Comayagua, Comayagua*. Recuperado de: [http://www.ersaps.hn/mostrar\\_noticia.php?id=143](http://www.ersaps.hn/mostrar_noticia.php?id=143)

ERSAPS. (2015a). *Agua Potable y Saneamiento en Honduras. Indicadores Urbanos, Edición 2015. Tegucigalpa: Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*. Recuperado de: [http://www.ersaps.hn/documentos/interes/Indicadores %202015.pdf](http://www.ersaps.hn/documentos/interes/Indicadores%202015.pdf)

ERSAPS. (2015b). *Acuerdo de Mejoramiento de Servicios de Aguas de Comayagua*. Recuperado de: [http://www.ersaps.hn/transparencia/regulacion/mejora/AM %200301 %202015.pdf](http://www.ersaps.hn/transparencia/regulacion/mejora/AM%200301%202015.pdf)

ERSAPS. (2017a). *Marco Estratégico. Tegucigalpa: Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*. Recuperado de: <http://www.ersaps.hn/institucional.php?o=2>

ERSAPS. (2017b). *Sistema Información Regulatorio*. Recuperado de: <http://www.ersaps.hn/RPP.php>

Estache, A., y Kouassi, E. (2002). *Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Water Utilities. Policy Research Working Paper*. Washington, DC: World Bank.

Ferro, G., Lentini, E. y Romero, C. (2011). *Eficiencia y su medición en prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Documentos de Proyectos, LC/W.385. Santiago de Chile*. Recuperado de: <http://www.eclac.org>

Fung, A., Graham, M. y Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils of and Promise of Transparency*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

García, M., Vargas, C. y Granados, Michael (2013). *Estudio comparativo del índice de agua no contabilizada en Colombia para el periodo 1995-2011*. Revista Tecnogestión. 10(1), 26-35.

Gentes, G. (2013). *Diagnóstico Institucional y Estrategia de Concertación y Fortalecimiento del Sector Agua Potable y Saneamiento en Honduras*. Recuperado de: [http://www.ersaps.hn/documentos/interes/PAPSAC\\_Diag2013.pdf](http://www.ersaps.hn/documentos/interes/PAPSAC_Diag2013.pdf)

Gentes, I. y Laxén, J. (2011). *Transparencia e integridad para el sector de Agua Potable Rural y Saneamiento en Centroamérica - Estrategias para la incidencia política*. Aqua-LAC. 3(2), Sept. 2011, 141-156. Recuperado de: [http://www.unesco.org/uy/ci/fileadmin/phi/aqualac/pp\\_141-156.pdf](http://www.unesco.org/uy/ci/fileadmin/phi/aqualac/pp_141-156.pdf)

Gilmore, G. (2015). *Enabling Factors*. Recuperado de: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756797/obo-9780199756797-0081.xml>

Global Water Intelligence. (2017). *Developing World Utility Insight, From integrity to performance*. In: Global Water Intelligence. 18(3), March 2017. Recuperado de: <http://www.seecon.ch/sites/default/files/news/files/Global%20Water%20Intelligence%202017.%20From%20integrity%20to%20performance.pdf>

Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking. (2014). *Informe Anual 2014 (Datos 2013). GRTB. 2014*. Recuperado de: <http://www.aferas.org.ar/pdf/2014benchmarking.pdf>

Halpern, J., Kenny, C., Dickson, E., Ehrhardt, D. y Oliver, C. (2008). *Deterring Corruption and Improving Governance in the Urban*

*Water Supply & Sanitation Sector. A Sourcebook*. Note n.º 18, December 2008. Water Working Notes. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Halter, M. V., De Arruda, M. C., y Halter, R. B. (2009). *Transparency to reduce corruption? Dropping hints for private organizations in Brazil*. Journal of Business Ethics 84, 373-385. Hess, D.

IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). (2017). *Quiénes somos. Tegucigalpa: Instituto de Acceso a la Información Pública*. Recuperado de: <https://web.iaip.gob.hn/quienes-somos-2/>

IBNET. (2014). *Iniciativa benchmarking en proceso 2013/2014*. Recuperado de: <http://www.ersaps.hn/RPP.php>

IRC International Water and Sanitation Center. (2006). *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector, Thematic Overview Paper 16*. Recuperado de: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Shordt-2006-About.pdf>

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

La Prensa. (2017a). *Servicios de Aguas rinde cuentas. Publicado el 4 de mayo 2017*. Recuperado de: <http://www.pressreader.com/honduras/diario-la-prensa/20170504/282690457097685>

La Prensa. (2017b). *Nueva Era. Herramientas Tecnológicas. Aguas de San Pedro lanza plataforma digital para interactuar con usuarios. Publicado el 9 de junio 2017*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/aguasdesanpedrohnh/?fref=ts>

Lentini, E. (2015). *El futuro de los servicios de agua y saneamiento en América Latina, desafíos de los operadores de áreas urbanas de más de 300.000 habitantes*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7176/El\\_futuro\\_de\\_los\\_servicios\\_de\\_agua\\_y\\_saneamiento\\_en\\_America\\_Latina.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7176/El_futuro_de_los_servicios_de_agua_y_saneamiento_en_America_Latina.pdf?sequence=1)

Maradiaga. (s.f): *Diagnóstico de la situación de atención al cliente y rendición de cuentas en las EPS*. Recuperado de: <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/02/Diagnostico-Manual.pdf>

Medellín Cómo Vamos. (2016a). *Informe de Calidad de Vida 2012 – 2015*. Recuperado de: <http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2016/09/Informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-Vida-de-Medell%C3%ADn-2012-2015-2.pdf>

Medellín Cómo Vamos. (2016b). *Informe. Encuesta de Percepción ciudadana Medellín 2016*. Recuperado de: <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2016/encuesta%20percepcion%20ciudadana.pdf>

Mokate, K. (2001). *Eficacia, Eficiencia, Equidad Y Sostenibilidad: ¿Qué Queremos Decir?*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-24.

Municipalidad de Comayagua. (2009). *Acuerdo Municipal de Constitución de “Servicio Aguas de Comayagua”*. Recuperado de: [http://servicioaguasdecomayagua.com/pdf/situacion%20legal/Acuerdo\\_Municipal\\_de\\_Constitución\\_SAC\\_Original\\_Firmado.pdf](http://servicioaguasdecomayagua.com/pdf/situacion%20legal/Acuerdo_Municipal_de_Constitución_SAC_Original_Firmado.pdf)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2004). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*. Paris: OCDE Publications. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

OCDE. (2011). *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*. OECD Studies on Water, OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.

OCDE. (2014). *Water Integrity Workshop Report, 20 March 2014*. OECD Integrity Week, Paris, France. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Water-Integrity-Workshop-Report.pdf>

OCDE. (2015a). *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Junta Directiva de Gobernanza Pública y Desarrollo*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>

OCDE. (2015b). *The Governance of Water Regulators, OECD Studies on Water*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/the-governance-of-water-regulators-9789264231092-en.htm>

OCDE. (2016). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Paris: Editions OCDE. Recuperado de: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615064e.pdf?expires=1490808903&id=id&accname=guest&checksum=DC05740C8FEC2CCE843F0D7A5608B907>

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2010). A/RES/64/292. *El derecho humano al agua y el saneamiento. Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010*. Recuperado de: <http://undocs.org/sp/A/RES/64/292>

ONU. (2015). 70.169. *Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015*. Recuperado de: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/169&referer=http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/169&referer=http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml&Lang=S)

Pintos, O. (2016). *El Benchmarking para la Regulación de Pequeños Operadores. Estudio de caso: Santa Fe (Argentina)*. Presentación en el marco del II Congreso Latinoamericano “Desafíos de la Regulación del Sector de Agua”. San José, Costa Rica, del 6 al 7 de octubre 2016. Recuperado de: [https://aresep.go.cr/images/documentos/AGUA/7.\\_Congreso/El\\_Benchmarking\\_para\\_la\\_regulacion\\_de\\_los\\_pequenos\\_operadores.pdf](https://aresep.go.cr/images/documentos/AGUA/7._Congreso/El_Benchmarking_para_la_regulacion_de_los_pequenos_operadores.pdf)

PROMOSAS (Proyecto de Modernización del Sector Agua y Saneamiento). (2015). *Datos Prestadores beneficiados por el Proyecto de Modernización del Sector Agua y Saneamiento (PROMOSAS)*. Cuadro Gerencial Prestadores año 2015. Servicio Aguas de Comayagua. Recuperado de: <http://www.ersaps.hn/promosas.php>

PROMOSAS. (2016). *Benchmarking - Datos Prestadores beneficiados por el Proyecto de Modernización del Sector Agua y Saneamiento (PROMOSAS)*. Recuperado de: <http://www.ersaps.hn/promosas.php>

Radhari, A. H. (2016). *In: Corporate Responsibility and Stakeholding. Developments in Corporate Governance and Responsibility*. Crowther, D. And Seifi, S. (Editors). Emerald Group Publishing.

SABESP. (2014). *Aguas de Comayagua, Informe de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones de la asistencia técnica*. Recuperado de: [http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/04/informe\\_de\\_evaluacion\\_del\\_cumplimiento\\_de\\_las\\_recomendaciones\\_de\\_la\\_asistencia\\_tecnica\\_recibida\\_a\\_Aguas\\_Del\\_Comayagua.pdf](http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/04/informe_de_evaluacion_del_cumplimiento_de_las_recomendaciones_de_la_asistencia_tecnica_recibida_a_Aguas_Del_Comayagua.pdf)

SAC (Servicio Aguas de Comayagua). (2017a). *Historia de Aguas de Comayagua*. Recuperado de: <http://servicioaguasdecomayagua.com/historia.php>

SAC. (2017b). *Organización de SAC*. Recuperado de: <http://servicioaguasdecomayagua.com/organizacion.php>

SAC. (2017c). *Reglamento interno de trabajo*. Recuperado de: [http://servicioaguasdecomayagua.com/pdf/situacion%20legal/REGLAMENTO\\_INTERNO\\_DE\\_TRABAJO.pdf](http://servicioaguasdecomayagua.com/pdf/situacion%20legal/REGLAMENTO_INTERNO_DE_TRABAJO.pdf)

SAC. (2017d). *Servicio Agua de Comayagua*. Página de bienvenida. Recuperado de: <http://servicioaguasdecomayagua.com>

SAC. (2017e). *Comité de Probidad y Ética*. Recuperado de: <http://servicioaguasdecomayagua.com/comiteetiqueta.php>

SCGG (Secretaria de Coordinación General de Gobierno de Honduras). (2017). *Dirección Presidencial de Transparencia y Modernización del Estado. Tegucigalpa: Secretaria de Coordinación General de Gobierno de Honduras*. Recuperado de: <http://www.scgg.gob.hn/transparencia-modernizacion-y-reforma-del-estado>

SENAGUA (Secretaría Nacional del Agua). (2016). *Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento (ENAS)*. Quito: Secretaria

Nacional del Agua. Recuperado de: [http://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/REVISTA-SENAGUA\\_compressed.pdf](http://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/REVISTA-SENAGUA_compressed.pdf)

SENAGUA. (2017). *Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. Recuperado de: <http://www.agua.gob.ec/ley-de-aguas/>

SSPD (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) (2014a). *Informe Técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://www.superservicios.gov.co/content/download/8249/70093>

SSPD. (2014b). *Informe Sectorial Acueducto y Alcantarillado 2014*. Recuperado de: <http://www.superservicios.gov.co/content/download/8257/70149>

SUI (Sistema Único de Información de Servicios Públicos). (2017). *Acerca del SUI*. Bogotá: Sistema Único de Información de Servicios Públicos SUI, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de la República de Colombia. Recuperado de: <http://www.sui.gov.co/suibase/acerca/acerca.htm>

Transparencia Internacional. (2008). *Informe Global de la Corrupción. Corrupción en el sector del agua*. Recuperado de: [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/informe\\_global\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2008\\_corrupcion\\_en\\_el\\_sector\\_del\\_agua](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/informe_global_de_la_corrupcion_2008_corrupcion_en_el_sector_del_agua)

Transparencia Internacional. (2017). *Corruption by topic, Water*. Recuperado de: <http://www.transparency.org/topic/detail/water>

Transparencia Internacional España. (2015). *Metodología utilizada en el Índice de transparencia en la gestión del agua (Intrag)*. Recuperado de: <http://transparencia.org.es/intrag-2015/>

Transparencia por Colombia. (2009). *Nº 16 Políticas y Mecanismos de transparencia en empresas de servicios públicos*. Resultados del primer ejercicio de evaluación. Colección cuadernos de transparencia. Recuperado de: <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/mediciones-nacionales/cuadernillo %2016.pdf>

UAP-PROMOSAS. (2016). *Consultoría para la “Actualización del Sistema SIMAFI en su última versión mejorada en 7 prestadores de agua y saneamiento: Puerto Cortés, Comayagua, Siguatepeque, Danli, La Lima, Choloma y en la Mancomunidad De Villanueva, San Manuel y Pimienta”*. Recuperado de: <http://www.honducompras.gob.hn/Docs/Lic222CD-001-2016200-PliegoTerminosdeReferencia.pdf>

UN Global Compact. (2017). *The Ten Principles of the UN Global Compact*. Recuperado de: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>

Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y WHO (Organización Mundial de la Salud) (2015). *Progres son Sanitation and Drinking Water – 2015 update and MDG assessment*. Geneva: WHO Press. Recuperado de: <https://www.wssinfo.org>

Willaarts, B., Garrido, A. y Llamas. R (2014). *Water for food security and well-being in Latin America and the Caribbean: social and environmental implications for a globalized economy*. New York: Routledge. Recuperado de: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14328.pdf>

WIN (Water Integrity Network). (2016). *Water Integrity Global Outlook 2016*. Berlin: Water Integrity Network Association e.V. Recuperado de: [http://www.waterintegritynetwork.net/publications/?lang=es#thematic\\_reports\\_anchor](http://www.waterintegritynetwork.net/publications/?lang=es#thematic_reports_anchor)

WJP (World Justice Project). (2017a). *What is the Rule of Law?* Recuperado de: <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

WJP (2017b). *WJP Rule of Law Index, 2016*. Washington: World Justice Project. Recuperado de: [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI\\_Final-Digital\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI_Final-Digital_0.pdf)

