



En las empresas de servicios públicos ser transparentes es un imperativo

En el sector de los servicios públicos, los estándares éticos y de transparencia son un imperativo. En esta actividad empresarial convergen el cuidado de lo público en procura del bienestar de los ciudadanos, con la gestión privada para ofrecer eficiencia y calidad en la prestación de los servicios. Esta función social exige a las empresas prestadoras de servicios públicos, un compromiso inaplazable con la generación de valor de manera transparente y sostenible.

→ Cada vez más las sociedades del mundo entero vuelven sus ojos hacia las empresas para establecer si su ejercicio, además de generar riqueza, aporta valor para la sociedad y contribuye a mejorar las condiciones de bienestar colectivo. De esta forma, las sociedades empiezan a demandar valores corporativos como la honestidad, la objetividad, la confianza, la transparencia; valores que en el ejercicio empresarial no vulneren los derechos de sus grupos de interés ni la sostenibilidad del entorno natural y social en que se inserta. Esta demanda se hace aún más imperativa en sectores como el de la prestación de los servicios públicos, que atiende necesidades esenciales de la población, y en el caso de Colombia, mueve de manera importante la economía nacional.

Desde el punto de vista del servicio, en Colombia, la Constitución Política define en el Artículo 365, los servicios públicos como aquellos que son inherentes a la finalidad social del Estado, y en consecuencia, le impone al Estado unos deberes frente a los servicios públicos y le asigna las funciones necesarias para cumplirlos.¹ En particular, señala la Constitución, el Estado debe garantizar que los servicios públicos se presten de conformidad con los principios de eficiencia y universalidad. Y le entrega la potestad para regularlos, controlarlos, vigilarlos² e intervenir para que, principalmente, los de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los servicios básicos con una prestación continua e ininterrumpida, y se mantengan los preceptos de solidaridad y equidad en el régimen tarifario que se les aplica.

¹ El texto del artículo 365 de la Constitución establece que los “servicios públicos ... podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, ... o por particulares”; también dispone que “es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Por tal razón, dispone que en “todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”.

² Sentencia T 520 de 2003 de la Corte Constitucional.



Desde el punto de vista de su impacto en la economía, según el Presidente de la Junta Directiva de Andesco³, los servicios públicos domiciliarios en Colombia representan 5.1 por ciento de la producción bruta nacional, que equivale a 8.8 billones de pesos, con crecimientos cercanos al cinco por ciento anual en la última década. Este volumen de recursos que se movilizan en el sector, obliga también a hacer de la gestión proba de las empresas de servicios públicos en Colombia, una obligación empresarial, sin excepción.

Si bien es justo reconocer las bondades del modelo vigente en términos de cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos y la intención del Estado para

de gestión de las empresas que vigila; de la poca efectividad real de los Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, así como de los vocales de control, generando una desprotección del cliente-usuario del servicio público; de la falta de independencia de los reguladores, porque los expertos, los ministros y directores de entidades relacionadas con el sector son nombrados por el Presidente de la República.

• Bajos niveles de satisfacción de los usuarios en los diferentes sectores que se reflejan anualmente en la encuesta del Nivel de Satisfacción de los Usuarios de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Para 2008, se reportan más de 85 mil reclamaciones de los usuarios⁴ indicando un incremento de 27%, sin contar con que los usuarios también acuden directamente a las empresas a presentar sus quejas y reclamos.

Atendiendo estas consideraciones, Transparencia por Colombia, la Fundación Avina y con recursos de la Embajada de los Países Bajos, decidieron promover y proponer a empresas públicas y privadas líderes en el sector de servicios públicos, la construcción de una herramienta para fortalecer políticas y estándares de ética y transparencia en la gestión de estas empresas.

La *ética y la transparencia* son condiciones básicas de la gestión de una empresa socialmente responsable. Un sector económico transparente compite en términos de calidad, y no de prácticas indebidas ni de competencia desleal. La *transparencia* debe ser parte de la estrategia empresarial y sirve como mecanismo de protección para reducir riesgos de corrupción y de fraude empresarial, de ocurrencia frecuente en el mundo empresarial.

Un estudio conducido por KPMG⁵ para algunos países de América Latina, y publicado recientemente, muestra que de cada diez empresas encuestadas, cuatro han sufrido fraude corporativo. De igual forma, los resultados de la Encuesta nacional de prácticas empresariales contra el soborno, realizada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, muestra que 91% de los empresarios encuestados percibe que existe el sobor-

La transparencia lleva implícita la práctica de disponer la información en la vitrina pública para que cualquier persona pueda conocerla, revisarla, analizarla y usarla como mecanismo de participación o interacción.

propiciar un sector con mayor participación de la empresa privada y de los usuarios, fundamentado en las leyes 142 y 143 de 1994, los retos que enfrenta el modelo en su sistema de gestión, vigilancia y control son muchos y han llevado a que desde diversos sectores se propongan ajustes al mismo. De hecho, algunos diagnósticos sectoriales alertan sobre debilidades y dificultades del sector. Entre las más frecuentes:

- Cuestionamientos varios sobre la confiabilidad de los sistemas de información
- Incremento en los costos fiscales que llevaron a la quiebra e intervención de varias de las empresas
- Ausencia de prácticas de buen gobierno corporativo en muchas de las empresas del sector
- Limitados controles derivados de la escasa capacidad de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para dar respuesta e imponer correctivos a los problemas

3 Andesco – Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias e Inherentes.

4 De acuerdo con reporte de la Dirección Territorial de la SSPD, más del 89% de esas reclamaciones obedecen a Recursos de Apelación, Silencios Administrativos Positivos y PQR, respectivamente.

5 KPMG es una red global de firmas profesionales que proveen servicios de auditoría.

no en las relaciones de negocios y sólo 11 % afirma disponer de recursos y mecanismos sistemáticos para prevenir prácticas indebidas en sus empresas.

De otra parte, *la transparencia* actúa en la base de la generación de confianza, y afecta directamente la reputación empresarial para contribuir a la generación de valor. Varios analistas coinciden en afirmar que las empresas más transparentes tienden a mostrar mejores valoraciones en el mercado que aquellas que son menos transparentes.

La *transparencia* permite construir un ambiente de seguridad y franqueza entre la empresa y la sociedad -consumidores y grupos de interés-, en el cual, las responsabilidades, procedimientos y reglas que se establecen, se cumplen, se informan con claridad y son abiertas a la participación y escrutinio de los grupos de interés.

La *transparencia* lleva implícita la práctica de disponer la información en la vitrina pública para que cualquier persona pueda conocerla, revisarla, analizarla y usarla como mecanismo de participación o interacción y de control para asegurar el cumplimiento de objetivos y metas en la gestión empresarial.

Primer modelo de evaluación sobre políticas y mecanismos de Transparencia

Transparencia por Colombia se dio a la tarea de construir, de manera conjunta con un grupo de empresas de servicios públicos que voluntariamente aceptaron el reto de participar en el ejercicio, un modelo de evaluación de políticas y mecanismos de Transparencia en estas empresas, el cual, en el marco de esta iniciativa piloto, fue aplicada a las empresas participantes⁶.

Atendieron la invitación de la Corporación, diez empresas de servicios públicos que operan en el país: La Empresa de Energía de Bogotá, Isagen, Unión Fenosa -Eletrocaribe, Promigas, Empresas Públicas de Medellín-EPM, Telefónica-Telecom, Aguas de Manizales y el Grupo Sala conformado por Aguas de la Sabana y las Empresas de aseo de Pasto y Manizales.

El objetivo central de la evaluación es elevar los estándares de transparencia en el sector de empresas de servicios públicos y generar hacia futuro una masa crítica

que entienda y adopte este factor como estratégico en la gestión empresarial y lidere esfuerzos para que las compañías, sin importar el subsector al que pertenezcan, se sientan motivadas a incluir como prioridad en sus agendas empresariales, la definición de estándares de transparencia, incluso más allá de lo legal.

Esta propuesta, tiene un alcance mayor a la formulación de planes de mejoramiento individual para cada empresa, pues plantea el reto de incidir en las políticas de transparencia de un sector de alto impacto social, en la protección y eficiencia de los recursos públicos que se gestionan a través de estas empresas y en la búsqueda de

El objetivo central de la evaluación es elevar los estándares de transparencia en el sector de empresas de servicios públicos y generar hacia futuro una masa crítica que entienda y adopte este factor como estratégico en la gestión empresarial.

mayor cobertura y calidad de los servicios públicos que se ofrecen y que inciden positivamente en el desarrollo y el bienestar de los colombianos.

El instrumento de evaluación

En el proceso de diseño del instrumento, se analizaron referentes internacionales sobre estándares y principios de transparencia transversales en distintas mediciones, principios y guías de gobierno corporativo e índices de sostenibilidad.

Se definieron cuatro factores de análisis, *apertura, diálogo con los clientes, reglas claras, y medidas de control*. En estos factores se evaluaron once indicadores y 48 variables:

- **Apertura de la empresa** que consiste en la disponibilidad de información completa, oportuna, confiable y comparable para los distintos grupos de interés de acuerdo con las normas legales y los estándares deseados. Información que se evalúa atendiendo a la oferta de información mínima y significativa para los grupos de

⁶ Tomado del Modelo de Evaluación de Políticas y Mecanismos de Transparencia para Empresas de Servicios Públicos, e Informe Final de Resultados - Consultora Martha Helena Badel.

interés⁷, tales como: socios, accionistas e inversionistas, clientes, proveedores y sociedad en general.

- **Diálogo con los clientes** entendido como la interacción que establecen las empresas con sus grupos de interés a partir de una política clara de entrega de información. Para las empresas de servicios públicos se prioriza su relación con los usuarios de los servicios. La evaluación se concentra en las políticas de transparencia que las empresas implementan y los mecanismos que se diseñan y ponen en funcionamiento para responder a las expectativas y necesidades de esos clientes-usuarios, para alcanzar niveles de satisfacción, fidelidad y confianza.

- **Reglas claras**, formalizadas, conocidas y aprehendidas por todos. La empresa es transparente en cuanto adopta e implementa normas, principios y valores éticos⁸. La empresa es transparente en tanto que sus distintos niveles saben que las decisiones se toman atendiendo a unos valores y existe la convicción generalizada de que eso es así. El Gobierno Corporativo 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 cumplimiento⁹.

- **Medidas de control:** las empresas deben contar con procedimientos, planes, métodos, normas, y mecanismos de verificación y evaluación, de carácter interno o externo, ya sea por disposición legal o por iniciativa propia, para asegurar el cumplimiento de objetivos y metas en la gestión empresarial.

El modelo considera también los intereses particulares de los grupos con los que las empresas de servicios establecen sus relaciones, para cuya satisfacción se exigen políticas y mecanismos de transparencia empresarial.

Estos intereses se agruparon en el estudio así:

- **Intereses de los socios, accionistas e inversionistas:** riesgos empresariales, rentabilidad, sostenibilidad económica, social y ambiental, operaciones que afectan a los socios minoritarios.
- **Intereses de los clientes:** información veraz y clara sobre los productos y los servicios, precios, tarifas y condiciones de accesibilidad del servicio, calidad del servicio.
- **Intereses de los proveedores:** posibilidades comerciales y criterios de selección y evaluación.
- **Intereses de la sociedad:** impacto, retorno social y contribución al desarrollo local.

Metodología de evaluación

La recolección y análisis de la información fue adelantada por Transparencia por Colombia de manera independiente, mediante visitas a las empresas y consultas a sus grupos de interés. Por una parte, socios, accionistas e inversionistas, y por otra, clientes, proveedores y miembros de la sociedad civil donde operan.

El proyecto tuvo como soporte con un Comité Consultivo integrado por el ex alcalde Paúl Bromberg, gestor del Observatorio de Servicios Públicos; Mauricio López, Secretario Técnico de Andesco, la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y por los tres superintendentes delegados de la Superintendencia de Servicios Públicos, los de Energía y Gas, Telecomunicaciones, y Agua y Saneamiento Básico.

Es necesario señalar que, para preservar la independencia y transparencia en el proceso, las empresas, al momento de su vinculación, suscribieron con la Corporación Transparencia por Colombia unas reglas de participación, en las que se comprometieron a respetar la autonomía de

⁷ La teoría de los grupos de interés nace como un aspecto estratégico de la gestión, para su pionero FREEMAN un stakeholder es un grupo o individuo que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de la empresa. Lo cual permite entender la empresa como una pluralidad de agentes con los cuales se establecen también una serie de relaciones derivadas ya sea de un contrato jurídico, social o moral; existen expectativas recíprocas de comportamiento; por ello quizás, esta teoría es una de las más usadas para el desarrollo de propuestas teórico-prácticas de la responsabilidad social corporativo –RSC-. Los grupos de interés se afectan de las decisiones, acciones y políticas de la empresa y de su buena marcha.

⁸ Las empresas deben ser éticamente rentables, entre otras razones: i) para llevar unas relaciones más armónicas con clientes, proveedores, empleados, ii) para mejorar la calidad final del producto, iii) porque una organización con personas íntegras tiene un importante activo, iv) pues la actuación ética hace que disminuyan los problemas, lo que disminuye costos de operación, v) porque los valores éticos del equipo directivo favorecen su liderazgo natural, vi) porque el ambiente de trabajo mejora, vii) ayuda a construir una sociedad decente (Amartya Sen 2001).

⁹ Los Principios de la OCDE (2004) definen el Gobierno Corporativo como “Las relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su Consejo [Directorio], 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”.



Transparencia en el proceso de evaluación y en la información a la opinión pública de los avances y resultados generales del proceso. Como parte de las reglas de proceso, también se definió con las empresas que los resultados de la evaluación de cada una sirvieran para abordar planes de mejoramiento particulares, sin perjuicio de que los resultados generales fueran conocidos por todos los interesados.

Los puntajes de las 48 variables son ponderados, dependiendo de si se trata de información mínima o significativa. Se considera información *mínima* aquella que la empresa produce o implementa para el cumplimiento de una norma o disposición legal. Información *significativa*, va más allá de lo que exige a las empresas el marco normativo y es considerada como un esfuerzo adicional, un estándar que podría imponerse.

Al aplicar el modelo de evaluación a este grupo de empresas de servicios públicos, se obtienen unos resultados particulares para cada indicador y variable, y unos hallazgos generales que se agrupan en buenas prácticas y recomendaciones. Estándares y mecanismos de transparencia que se sugiere se repliquen en otras empresas del sector o aspectos donde las empresas deben concentrar sus esfuerzos para elevar sus estándares de transparencia.

Los resultados

Si bien el grupo de empresas participantes en la primera evaluación son de las más representativas del sector, en los resultados se observan diferencias considerables entre ellas, lo que significa que en todos los aspectos medidos, hay espacio para el mejoramiento.

En materia de apertura, mientras algunas empresas alcanzan porcentajes hasta de 90%, otras tan sólo llegan a 27%. Si bien las empresas evaluadas identifican con claridad a sus grupos de interés y los temas prioritarios para responder a sus expectativas, hay información que aún no se hace pública como la de los mapas de riesgos y la gestión de estos riesgos dentro de la operación, así como los informes de auditoría, cuya publicación está prevista en la Ley 142 de 1994.¹⁰

En materia de *diálogo con los clientes*, se destaca que las empresas han desarrollado mecanismos para atender peticiones, quejas y recursos y que se hacen evaluaciones formales y periódicas a los sistemas de atención y satisfacción de clientes. Sin embargo, los procedimientos para recibir y tramitar las peticiones, quejas y reclamos siguen siendo dispendiosos y no se evidencian acciones concretas de corrección frente a los resultados de las evaluaciones. Hay que decir que las empresas evaluadas obtuvieron un promedio de 57% en este indicador, siendo 86% el máximo obtenido y 39% el mínimo.

El indicador de *reglas claras* muestra que si bien las empresas tienen parámetros establecidos para determinados procedimientos, enfrentan mayores retos al tratar de promoverlos entre sus proveedores y contratistas. El promedio en este tema fue de 45%, alcanzando 83% la mejor calificada y 5% la más deficiente.

Las empresas deben contar con procedimientos, planes, métodos, normas, y mecanismos de verificación y evaluación, de carácter interno o externo, ya sea por disposición legal o por iniciativa propia.

Frente a la implementación de *medidas de control adicionales* a las previstas en el marco legal colombiano, y de aplicación voluntaria, como las certificaciones de calidad ISO, la adhesión al Pacto Global o la metodología de reporte GRI, el promedio de la evaluación fue de 68%. Mientras algunas alcanzaron 100%, otras sólo llegaron a 25%.

La metodología de este piloto y sus resultados se constituyen en línea de base para posteriores ejercicios. En el primer semestre de 2009, se buscará consolidar el grupo de empresas participantes en el piloto y vincular nuevas empresas para una segunda aplicación de la evaluación. Se trabajará en el diseño y consolidación de una estrategia de sostenibilidad que motive a otras empresas a sumarse a la iniciativa.

10 El Artículo 51 de la Ley 142 de 1994 establece la obligación de las empresas a contratar con una Auditoría Externa de Gestión y Resultados permanente. Además, considera que “la auditoría externa obrará en función tanto de los intereses de las empresas y de sus socios como del beneficio que efectivamente reciben los usuarios, en consecuencia esta obligada a informar a la Superintendencia las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de la empresa, las fallas que se encuentren en el control interno y en general, las apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la empresa (al menos una vez al año).

El Artículo 53 prevé que “las evaluaciones de los auditores externos de las empresas de servicios públicos deberán ser publicadas al menos anualmente en medios masivos de comunicación en el territorio donde presten el servicio. Difundidas ampliamente entre los usuarios”.



Hay que destacar la madurez institucional y la capacidad de retroalimentación de los resultados en las empresas que participaron en esta prueba piloto de manera voluntaria.

Esta iniciativa de Transparencia por Colombia, la Fundación Avina y la Embajada de los Países Bajos puede contribuir a elevar los estándares de transparencia de las empresas y del conjunto del sector, a motivar cambios en las empresas que deciden aplicarlo en su gestión, a destacarlas por su disposición a hacer la medición, a brindar información relevante a los usuarios para tomar opciones en un marco de libre competencia, a enriquecer el análisis en el proceso de toma de decisiones desde la perspectiva de los diferentes grupos de interés que interactúan con las empresas de servicios públicos. En últimas, a acercar el

ciudadano al propósito que legitima la existencia de estas empresas.

Esta es una invitación a que las empresas de servicios públicos que operan en Colombia acepten el reto que ya asumieron diez de las más representativas del sector y se sumen al grupo de las que participarán en 2009 en la segunda medición. Es claro que a nivel global crece la demanda para que las compañías adopten y conduzcan su actividad con altos estándares éticos y de transparencia en la perspectiva de generar entornos de negocios confiables y crear valor económico y social. Demanda que es aún mucho más determinante cuando se trata de empresas de servicios públicos cuyo objeto social es la satisfacción de necesidades esenciales de una población, y las cuales, además, en muchos casos, operan con recursos públicos.

ISAGEN Y EPM

Los gerentes generales de estas dos importantes empresas de servicios públicos en el país, explican por qué aceptaron la invitación de Transparencia por Colombia para participar en la primera medición de políticas y mecanismos de transparencia en empresas de servicios públicos y qué beneficios les representa el ejercicio.

“Esta iniciativa y la decisión de participar en este ejercicio para ISAGEN, se enmarca dentro de nuestra concepción de lo que debe ser una empresa. Para ISAGEN una empresa debe ir más allá de la rentabilidad y de la creación de riqueza y debe sentirse exitosa sólo cuando produzca bienestar en los grupos humanos que tienen que ver con su gestión o se benefician de ella. Esta concepción de empresa es lo que entendemos por Responsabilidad Empresarial, cuya motivación fundamental es Ética. Por tanto participar en un ejercicio cuyo propósito esencial sea la medición externa y objetiva de las prácticas que evidencien nuestra transparencia y ética se convierte en un imperativo para evaluar nuestra gestión.

La unión de los esfuerzos de las diferentes empresas que participamos en esta iniciativa con la dirección de Transparencia Colombia, permitió establecer un instrumento objetivo y confiable de medición para las Empresas de Servicios Públicos relacionado con transparencia empresarial, que sin duda contribuirá a la construcción de una sociedad viable con mejores oportunidades de progreso para todos.

Este ejercicio representa para ISAGEN un balance muy positivo que podemos resumir en los siguientes puntos: ii) Podernos comparar y aprender de otras empresas y prácticas; iii) Confirmar que vamos en el camino correcto a pesar de lo mucho que nos falta; iv) Encontrar elementos que nos permiten fortalecer aún más las relaciones de confianza con nuestros grupos de interés en especial, manteniendo información disponible, clara, transparente y equitativa para ellos; v) Reafirmar que la ética y la transparencia deben ser el corazón de nuestro Modelo de Gestión, convirtiéndose en un medio para mejorar nuestra competitividad y sostenibilidad empresarial”.

Luís Fernando Rico Pinzón,
Gerente General de ISAGEN

“Medir la transparencia con este modelo significa para EPM: contar con una metodología robusta alineada con estándares internacionales y coherente con estándares asumidos por EPM para otras mediciones; credibilidad en los resultados por la independencia de la evaluación y por el respaldo de Transparencia por Colombia dado su prestigio en el tema; comparabilidad con otras empresas del sector a través de un indicador común, lo cual facilita compartir prácticas que mejoran la gestión del sector; y economía de esfuerzos frente a los que implicaría una medición individual.

Nos animó a participar el interés que tenía EPM, en el momento de la invitación a participar en el ejercicio, en diseñar un indicador de transparencia complementario a la medición de percepción que realizamos desde 2002. Así mismo, la alineación entre la propuesta de Transparencia por Colombia y nuestros valores institucionales, nuestra política de Responsabilidad Social Empresarial y la voluntad expresa de EPM de promover y hacer seguimiento a los principios de Pacto Global, específicamente al principio 10 de lucha contra la corrupción”.

Federico Restrepo Posada,
Gerente General de EPM