

Nº 16

**POLÍTICAS Y MECANISMOS DE  
TRANSPARENCIA EN  
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS**

---

Resultados del primer ejercicio de evaluación

Con el apoyo financiero de:



**Koninkrijk  
der Nederlanden**



Corporación  
**TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

© COLECCIÓN CUADERNOS DE TRANSPARENCIA  
**No. 16 Políticas y mecanismos de  
transparencia en empresas de servicios públicos**  
RESULTADOS DEL PRIMER EJERCICIO DE EVALUACIÓN

ISSN: 1657-7736  
COLOMBIA - AMÉRICA DEL SUR  
JULIO DE 2009

*Corporación Transparencia por Colombia*

---

*JUNTA DIRECTIVA*

**Alejandro Linares Cantillo**  
*Presidente*

**Gustavo Bell Lemus**  
**Guillermo Carvajalino Sánchez**  
**Andrés Echavarría Olano**  
**Rodrigo Gutiérrez Duque**  
**Fernando Jaramillo Giraldo**  
**Rosa Inés Ospina Robledo**  
**Daniel Perea Villa**  
**Ramiro Santa García**

*CONSEJO RECTOR*

**Alejandro Linares Cantillo**  
**Andrés Echavarría Olano**  
**Gustavo Bell Lemus**  
**Rodrigo Gutiérrez Duque**  
**Rosa Inés Ospina Robledo**

*DIRECTORA EJECUTIVA*

**Marcela Restrepo Hung (E)**  
**Margareth Flórez**  
*(hasta abril de 2009)*

**CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA**  
**www.transparenciacolombia.org.co**  
**transparencia@transparenciacolombia.org.co**  
**Autopista Norte N° 114 - 78 oficina 101.**  
**Tel. 214 6870 Cel. 310 - 787 58 92**  
**Fax. 637 3603**  
**Bogotá , Colombia**

*DIRECCIÓN, DISEÑO GENERAL Y  
COORDINACIÓN DEL ESTUDIO*

---

**Alma Rocío Balcazar**  
*Coordinadora del área de Sector Privado*  
*Corporación Transparencia por Colombia*

*DISEÑO DEL MODELO Y  
COORDINACIÓN DE SU APLICACIÓN*

---

**Martha Elena Badel Rueda**

*ASISTENTES PARA EL ESTUDIO*

---

**Luz Ángela Díaz**  
**Lina Marcela Escobar M.**

*EDICIÓN*

---

**Bernardo González**

*REALIZACIÓN GRÁFICA*

---

**aZoma Criterio Editorial Ltda.**  
**Yara Prada**

*IMPRESIÓN*

---

La realización de este estudio contó  
con el apoyo financiero de la Fundación  
Avina, la Fundación Merck y la Embajada  
de Holanda.

# C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN.....	5
UN ENFOQUE PARA LA TRANSPARENCIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	9
CONTEXTO NORMATIVO PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA.....	13
LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO.....	14
LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA.....	16
EL ROL DE LOS USUARIOS.....	16
DIFICULTADES DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	17
EL MODELO DE EVALUACIÓN.....	23
FACTORES E INDICADORES DEL MODELO.....	24
METODOLOGÍA.....	27
EMPRESAS PARTICIPANTES EN EL EJERCICIO PILOTO.....	30
HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN PILOTO.....	33
APERTURA.....	34
DIÁLOGO CON LOS CLIENTES.....	40
REGLAS CLARAS.....	43
CONTROL.....	46
RESULTADOS CONSOLIDADOS DEL EJERCICIO Y PRIMERAS RECOMENDACIONES.....	49
ACERCA DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	
CONCLUSIONES Y PRIMERAS RECOMENDACIONES	
PANEL SOBRE LA TRANSPARENCIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS -MEMORIAS-.....	59
ANEXOS.....	81



## PRESENTACIÓN

---

Cada vez más las sociedades de todo el mundo vuelven sus ojos hacia las empresas para establecer si su ejercicio, además de crear riqueza para sus socios o dueños, realmente genera valor para la sociedad y contribuye a mejorar las condiciones de equidad y bienestar de las comunidades. De esta manera comienzan a demandar de forma sistemática valores corporativos como la honestidad en los negocios, la imparcialidad, la objetividad profesional, la confianza y 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.

Por ello, es clara ya la tendencia mundial a que las oportunidades de negocios en el mercado de la globalización deban gestionarse con los más altos estándares éticos y de transparencia, en la perspectiva de aportar soluciones a la pobreza, la desigualdad y la conservación del planeta. En la cultura empresarial, la transparencia se consolida como un pilar fundamental para la creación de valor social<sup>1</sup>.

---

1 Núñez, Georgina, La Responsabilidad Social Corporativa en un marco de desarrollo sostenible. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL (2004). Este estudio sobre responsabilidad social corporativa en América Latina, identifica tres conceptos comunes en las definiciones sobre Responsabilidad Social Corporativa a nivel internacional: i) La relevancia social de la empresa como un ciudadano corporativo que participa activamente en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. ii) La gestión de efectos, esto es, que las empresas identifican y asumen con responsabilidad los efectos que pueden generar su cadena de valor. iii) La consulta y comunicación con públicos interesados.

La apertura, concebida como el acceso a la información completa, oportuna, comprensiva, confiable y comparable, y el diálogo, como la comunicación y consulta creados gracias a la transparencia con los distintos grupos de interés, les permiten a las empresas generar espacios de confianza y contribuir a alcanzar la equidad y mejorar el bienestar de la comunidad; pero también a ganar consumidores, proveedores y trabajadores fieles y lograr una mejor valoración ante la sociedad. De esta manera, el fortalecimiento de un ejercicio empresarial responsable y transparente va camino de ser no solamente una ventaja competitiva, sino una garantía para aquellos que se relacionan con las empresas y un derecho exigible por la sociedad.

Asuntos como la ética empresarial, el buen gobierno corporativo, el diálogo y la apertura a los clientes, el control y la participación ciudadana se vuelven elementos estratégicos para la gestión de la empresa y más cuando se atienden necesidades esenciales de las comunidades, como pueden ser los servicios públicos.

En el sector de los servicios públicos los estándares éticos y de transparencia son condición esencial, pues en esta actividad empresarial converge el cuidado de lo público en procura del bienestar de los ciudadanos con la gestión del sector privado para inyectar eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

Esa convergencia de sector privado y alta función social le exige un compromiso inaplazable a las empresas de contribuir a la generación de valor de manera transparente y sostenible<sup>2</sup>.

Atendiendo a estas consideraciones, Transparencia por Colombia y la Fundación AVINA decidieron promover y proponer, a empresas públicas y privadas líderes en el mercado de la prestación de servicios públicos, la construcción y aplicación de una herramienta de medición que permitiera fomentar la ética y la transparencia en sus

---

2 En escenarios competitivos debe obtenerse un justo equilibrio en el tema de la publicidad o reserva de la información, para que se haga pública aquella que tenga interés público, en especial la que sea de interés para los usuarios, pero a su vez se garantice la reserva de aquella información que pueda afectar la competencia, referida a los asuntos estratégicos en la producción del bien objeto del servicio o para las prácticas comerciales. Salvo las excepciones del art. 63 del Código de Comercio.

relaciones de negocio y elevar sus estándares a partir de la aplicación de una medición periódica e independiente.

Al llamado respondieron Isagen, Empresa de Energía de Bogotá, Electricaribe, Promigas, Empresas Públicas de Medellín, Telefónica-Telecom, Aguas de Manizales y el Grupo Sala (Aguas de la Sabana y las empresas de aseo de Pasto y Manizales). Con su vinculación se logró en este primer ejercicio la participación de empresas de cada uno de los subsectores: energía y gas, agua y saneamiento básico y telecomunicaciones.

Con delegados de estas empresas se construyó y aplicó, durante diez meses, un modelo de evaluación que será referencia para adelantar este proceso de manera constante y consistente hacia el futuro.

Teniendo en cuenta referentes internacionales, el grupo definió los elementos que mejor encajan en el concepto de transparencia y diseñó una batería de once indicadores y 48 variables con los cuales se pudiera medir las políticas y las prácticas previstas en la gestión empresarial. El ejercicio se hizo alrededor de cuatro temas clave: apertura (disponibilidad de información completa, oportuna y confiable), diálogo con los clientes, ética empresarial y gobierno corporativo, y control (mecanismos y procedimientos voluntarios de control para garantizar que se cumplan procesos).

El proceso de recolección de información se llevó a cabo mediante visitas a las empresas y consultas a sus grupos de interés: socios, accionistas e inversionistas de una parte; clientes, proveedores y miembros de la sociedad civil donde operan, de la otra.

El proyecto contó con un Comité Consultivo integrado por el ex alcalde Paul 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 Energía y Gas, Telecomunicaciones y Agua y Saneamiento Básico de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD.

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, mediante las que se comprometieron a respetar la autono-

mía de Transparencia en el proceso de evaluación y a informar de manera permanente a la opinión pública de los avances y resultados del mismo.

Este documento recoge tanto el modelo de evaluación desarrollado como los antecedentes, principales hallazgos y conclusiones encontrados en la primera implementación del modelo a un grupo de diez empresas líderes del sector de los servicios públicos en Colombia.

El documento está dividido en cinco partes: en la primera se exponen los conceptos centrales que guiaron el desarrollo y aplicación del modelo y se subraya la importancia de la transparencia en las empresas de servicios públicos.

Una segunda parte presenta el marco normativo del sector de los servicios públicos en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 y las reformas al modelo de gobierno de las empresas de servicios públicos a partir de las leyes 142 y 143 de 1994, donde el Estado es garante de la función social, se abre la participación a los privados y los usuarios asumen un papel preponderante.

La tercera parte presenta la estructura del modelo de evaluación, sus indicadores y variables, fuentes de información y metodología de cálculo. En la cuarta se muestran los principales resultados y hallazgos de la evaluación piloto.

En la quinta parte se plantean las conclusiones de la primera aplicación de la medición.

Finalmente, la Corporación Transparencia por Colombia quiere agradecer a las empresas prestadoras de servicios públicos que decidieron atender este reto de iniciar como pioneros los procesos de medición de transparencia en el sector, a las instituciones que apoyaron la convocatoria y a las personas que con su trabajo hicieron realidad esta iniciativa. También quiere hacer un llamado a otras empresas del sector, a que tomen la decisión de vincularse a este ejercicio para fomentar la ética y la transparencia en sus negocios.

**Marcela Restrepo Hung**  
Directora Ejecutiva (E)  
Transparencia por Colombia

A large, light gray graphic of a stylized eye or lens, composed of several overlapping curved shapes, framing the central text.

**UN ENFOQUE PARA LA  
TRANSPARENCIA EN LOS  
SERVICIOS PÚBLICOS**

---

La prestación de los servicios públicos<sup>3</sup> se asocia a la calidad de vida de los ciudadanos, su desarrollo económico y social y, por ende, es exigible a todos los actores que en ella intervienen: empresas, organismos de regulación, vigilancia y control, y el propio Estado deberán actuar con los más altos estándares de transparencia.

Durante los últimos años en Colombia se presta el servicio público en un escenario de libre competencia donde concurren empresas privadas y públicas. Este esquema competitivo se considera un incentivo positivo para el sector y una herramienta eficaz para mejorar el bienestar de los ciudadanos. En este escenario las empresas tienen el compromiso inaplazable de contribuir a la generación de valor de manera transparente y sostenible para el país y el Estado tiene el compromiso de garantizar la función social de los servicios y por ende servir como garante de su prestación eficiente, continua e ininterrumpida a todos los colombianos.

En un entorno de estas características la transparencia permite construir un ambiente de confianza, 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.

---

3 En el contexto del derecho constitucional el servicio público es: “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, porque, además, es de la naturaleza que no puede ser asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante. Duguit, León. *Manual de Derecho Constitucional*, José G. Acuña y Francisco Beltrán (traducción con prólogo y apéndice) 2a. ed., Madrid, Librería Española y Extranjera Príncipe 16; 1926; pp. 71 y 73

La transparencia es entonces la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que cualquier persona o grupo de interés pueda conocerla, revisarla, analizarla y usarla como mecanismo de responsabilidad, de participación o interacción y de control para asegurar el cumplimiento de objetivos y metas en la gestión empresarial.

A partir de este concepto, se han identificado cuatro elementos implícitos en la transparencia empresarial, sobre los cuales se sustenta el modelo de evaluación propuesto para las empresas de servicios públicos y se definen los factores a medir:

- ◆ **La apertura:** entendida como el acceso a la información completa, oportuna, comprensiva, confiable, comparable para los distintos grupos de interés de acuerdo con las normas legales y los estándares deseados. Información que se evalúa atendiendo a su oferta mínima y significativa a grupos de interés<sup>4</sup>, tales como socios, accionistas e inversionistas, clientes, proveedores y sociedad en general.
  
- ◆ **Diálogo con el usuario:** entendido como la interacción que establecen las empresas con sus grupos de interés a partir de una política clara de entrega de información. En el caso de las empresas de servicios públicos se prioriza su relación con usuarios de los servicios. La evaluación se concentra en 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 prestadora es transparente en cuanto adopta e implementa normas, principios y valores éticos<sup>5</sup>.

---

4 La teoría de los grupos de interés nace como un aspecto estratégico de la gestión. Para su pionero, el profesor Edward Freeman, codirector del Olsson Center for Applied Ethics en la Universidad de Virginia, 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 quienes se establecen también una serie de relaciones derivadas de un contrato jurídico, social o moral. Además, 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 corporativa. Los grupos de interés se afectan de las decisiones, acciones y políticas de la empresa y de su buena marcha.

5 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).

La empresa es transparente en tanto que sus distintos niveles sepan que las decisiones se toman atendiendo a unos valores y que existe la convicción generalizada de que eso es así, y esto atañe directamente al gobierno corporativo. 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 cumplimiento<sup>6</sup>.

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

El modelo de evaluación desarrollado consulta y retoma referentes internacionales importantes, que si bien obedecen a estándares, principios y mediciones de sostenibilidad, metodologías de reporte social, todos reconocen la transparencia empresarial como un mandato previo y fundamental para que las empresas sean socialmente responsables. Hacen referencia a elementos comunes de la transparencia, tales como: la divulgación de la información, el gobierno corporativo, las políticas éticas y anticorrupción, los estándares aplicados a cadena de valor y el diálogo con sus grupos de interés. En esta perspectiva la transparencia es un medio básico para alcanzar un verdadero compromiso social (ver anexo, tabla 1)<sup>7</sup>.

---

6 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”.

7 Otras iniciativas y experiencias consultadas que valoran y evalúan prácticas de transparencia, ética y gobierno corporativo como elementos fundamentales de la gestión socialmente responsable son: el Libro Verde de la Comisión Europea, la Norma ISO 26000, certificaciones en Gestión Ética y Socialmente Responsable como la SGE: 21 de Forética España, Informe Aldama o el Informe de la Comisión Especial para el fomento de la Transparencia y Seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas (España) y la Ley Sarbanes Oxley.

A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, serving as a background for the title. The eye is composed of several overlapping curved shapes, with a prominent circular shape representing the iris on the right side.

**CONTEXTO NORMATIVO PARA LA  
PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS  
PÚBLICOS EN COLOMBIA**

---

## LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO

Antes de la Constitución de 1991 y de las reformas consagradas en las leyes 142 y 143 de 1994, el monopolio del servicio público era estatal, con prestadores públicos municipales y nacionales descentralizados, tarifas fijadas por una Junta Nacional de Tarifas, y con amplia injerencia política del Estado en las empresas, su administración y sus tarifas<sup>8</sup>. Con la promulgación de la Constitución de 1991 y estas reformas legales, se abrió espacio a la libre competencia en la prestación de los servicios públicos y a la participación de la empresa privada.

Sin embargo, no basta un mercado de libre competencia para que los ciudadanos tengan cobertura y calidad en los servicios públicos. El Estado, a partir de las reformas, asume el papel de garante de la función social del servicio público. El rol del Estado es regular, vigilar y planear las políticas generales, ubicando esta función en cabeza del Presidente de la República a través de las Comisiones de Regulación, de origen legal, que definen los marcos regulatorios específicos para cada servicio, y de la Superintendencia de Servicios Públicos, de origen constitucional<sup>9</sup>, encargada de la vigilancia y control de los mismos. Asunto que no excluye a otras entidades con responsabilidades en el sector de los servicios públicos, como el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación y los municipios, entre otros (ver anexo, tabla 2).

---

8 Cede, Universidad de los Andes y Andesco (2005). *Evolución de los servicios públicos domiciliarios en la última década*, Bogotá, diciembre de 2004.

9 El artículo 370 de la Constitución Política y el artículo 75 de la Ley 142 de 1994 prevén que el Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios a los que se aplica esta ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en especial del Superintendente y sus delegados.

La Constitución Política asignó al legislador la facultad para proferir el régimen general, es decir, el establecimiento de normas básicas relativas a la naturaleza, extensión y cobertura, carácter esencial de los servicios públicos domiciliarios, fijación de competencias, criterios generales que regirán su prestación, financiamiento, y régimen tarifario, entre otras materias<sup>10</sup>.

En el reparto de competencias en materia de servicios públicos entre la rama Ejecutiva y la Legislativa del poder público, esta última dispone de facultades para determinar las estructuras (comisiones) que pondrán en funcionamiento las políticas trazadas<sup>11</sup>. Estas comisiones han sido facultadas para reglamentar materias como la regulación de monopolios y competencia desleal; la regulación tarifaria (definición del régimen de libertad que se aplicará a las empresas, establecimiento de metodologías para la adopción de fórmulas necesarias para la fijación de tarifas, establecimiento de criterios para otorgar subsidios); la regulación de la calidad del servicio y de la gestión empresarial.

Tal delegación de funciones ha generado desde la jurisprudencia diversas posiciones<sup>12</sup>, donde particularmente se aclara que la regulación, como función presidencial delegable a las respectivas comisiones, no constituye un instrumento normativo para completar la ley o llenar los vacíos que ella pudo haber dejado y menos para sustituir al legislador, si este nada ha dispuesto.

Desde el mismo marco legal citado se esbozan los principios de apertura y transparencia que buscan asegurar y garantizar la prestación de los servicios públicos. Estos principios se traducen en derechos de los usuarios y obligaciones de proveedores de los servicios públicos, los entes de regulación y las entidades de vigilancia y control. Esos elementos de la transparencia, que soportan el modelo, convergen y se conectan en el marco normativo (ver anexo, tabla 3).

---

10 Oficina de Atención Técnica Legislativa Congreso de la República. Estudios de Antecedentes de Servicios Públicos (2003).

11 El artículo 69 de la Ley 142 de 1994 crea unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al ministerio que tenga a cargo el servicio, a saber: la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, CRT, adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones; la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG; al de Minas y Energía; la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico, al del Medio Ambiente.

12 En la página de la Corte Constitucional se encontraron las siguientes sentencias relacionadas con la naturaleza, funciones y alcance de la facultad reguladora: SC 1162 de 2000, SC 150 de 2003, SC1120 de 2005 y SC 396 de 2006.

## LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA

Las reformas consagradas en las leyes 142 y 143 de 1994 buscaron entre otros objetivos eficiencia económica, alineación de los incentivos –que las empresas públicas, privadas y mixtas operaran bajo las mismas reglas–, participación privada, solidaridad y universalidad para que todos pudieran acceder a los servicios. También se buscó el reordenamiento institucional separando las funciones de política y regulación de las de vigilancia y control.

Dado que los servicios públicos exigen enormes inversiones, mucho conocimiento y tecnología, la mayor capacidad financiera de los privados ha permitido mejorar la cobertura y la calidad de la prestación, que inciden positivamente en la satisfacción de los usuarios. Sin embargo y a pesar de los avances hay que fortalecer y renovar las funciones del Estado en materia de vigilancia, regulación y control, para que el sector privado se sienta incentivado a invertir en los servicios públicos y procurar que los negocios se gestionen y gobiernen con estándares de transparencia y ética.

Además, no se puede olvidar que los proveedores de servicios públicos ejercen una función pública en: i) el ejercicio del derecho de acceso e interconexión de redes que poseen, ii) la posibilidad de pactar cláusulas exorbitantes en los contratos que realizan, iii) el derecho de los proveedores al uso del espacio público, ocupación temporal de inmuebles, constitución de servidumbres y enajenación forzosa de bienes a favor del servicio, iv) la decisión en instancia empresarial de peticiones, quejas, reclamos y recursos de los usuarios de los servicios, y v) la fijación unilateral de tarifas en los servicios y el cobro de costos asociados al servicio universal.

## EL ROL DE LOS USUARIOS<sup>13</sup>

En este contexto normativo, los usuarios tienen, de una parte, una mayor libertad para escoger mejores opciones en el mercado, especialmente en el caso de las telecomu-

---

13 La legislación colombiana utiliza el concepto de usuario ligado al derecho administrativo y a la teoría del servicio público; el artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define al usuario como la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio; a este último también se le denomina consumidor. Sin embargo, el modelo de evaluación propuesto se refiere al cliente, porque es propio de la economía de mercado y entraña una relación más estrecha con la empresa en términos de satisfacción de expectativas y servicios.

nicaciones<sup>14</sup>, y de otra mayor participación y una relación más activa con las empresas, interviniendo de forma sugerente y propositiva, a través de la figura de los vocales de control en los Comités de Desarrollo y Control Social. El Decreto 1429 de 1995, establece como responsabilidades de los vocales de control entre otras:

- ◆ informar a los usuarios sobre sus derechos y deberes, y ayudarlos a su defensa y cumplimiento;
- ◆ recibir informes de los usuarios, evaluarlos y proponer las medidas correctivas ante las autoridades competentes;
- ◆ atender oportunamente las consultas, quejas y denuncias que se planteen en el Comité, rendir informes a los Comités y plantear las acciones necesarias.

Además, las empresas de servicios públicos deben tramitar y responder las solicitudes de los vocales (art. 64, numeral 64.4, Ley 142 de 1994).

También en este nuevo marco normativo, se dio la posibilidad a los usuarios de utilizar mecanismos como el derecho de petición, la vía gubernativa (recurso de reposición y apelación), el silencio administrativo y la tutela para defender sus intereses y mejorar sus condiciones de vida.

## **DIFICULTADES DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

En la práctica, esta normatividad ha tenido problemas para su cumplimiento, cuestión que ha sido analizada por las entidades de gobierno y control, las cuales alertan sobre dificultades y disfuncionalidades del sector que afectan la gobernabilidad del mismo y por ende limitan o impiden el cumplimiento de la función social del Estado en la prestación de los servicios públicos. Es claro que algunas de estas dificultades impactan negativamente en las políticas y prácticas de transparencia de las empresas de servicios públicos.

Algunos de estos análisis, útiles para la revisión de los resultados de este estudio, se presentan a continuación.

---

14 El derecho de la competencia busca defender la libertad del consumidor contra abusos eventuales de oferentes, contra prácticas restrictivas y actos de acaparamiento.

### **Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y el Departamento Nacional de Planeación**

- ◆ En el documento Conpes 3241 de 2003, sobre lineamientos de política para las empresas oficiales distribuidoras de energía eléctrica, al referirse a la gestión de las empresas luego del nuevo esquema de prestación de los servicios públicos establecido por el marco normativo de las leyes 142 y 143 de 1994, se reconoce que los resultados de esta política no han sido los esperados “...Pues los problemas de gestión en las empresas distribuidoras y comercializadoras estatales de energía eléctrica condujeron a costos fiscales considerables, entre los que se destacan: i) la quiebra de ocho electrificadoras de la Costa Atlántica, y su posterior liquidación por la Superintendencia de Servicios públicos domiciliarios, SSPD; ii) la toma de posesión de las empresas de Cali, Cauca, Chocó, San Andrés y Cauca y la intervención por la SSPD en 2002 de la Electrificadora de Tolima, y iii) un constante deterioro de las empresas distribuidoras y comercializadoras del interior del país, donde históricamente caen los indicadores de gestión”<sup>15</sup>.
- ◆ En el documento Conpes 3384 de 2005, que promueve el buen gobierno corporativo en las empresas de servicios públicos, se considera que en la administración de las empresas de los servicios públicos con participación accionaria preponderante de la nación, se encontraban “fronteras dispersas entre los objetivos sociales y el desarrollo empresarial y se presentan eventos recurrentes como: i) limitación en la rendición de cuentas, ii) información dispersa y sistemas de información poco confiables, iii) ausencia de prácticas de gobierno corporativo, iv) gestión empresarial propensa a realizar decisiones de inversión no rentables y/o no sostenibles, v) elevados costos administrativos, vi) altos pasivos laborales y pasivos pensionales no fondeados”<sup>16</sup>.
- ◆ El Conpes 3385 de 2005, sobre participación privada en los servicios públicos domiciliarios, también hace recomendaciones de política sobre la participación de los privados reconociendo, “ ... dificultades del modelo de servicios públicos para alcanzar las transformaciones empresariales necesarias, una pluralidad normativa y un ordenamiento institucional que involucra tantas instituciones que diluyen sus competencias y responsabilidades y una regulación que no alcanza a responder las nuevas condiciones del mercado...”.

15 Las pérdidas de energía en las 14 empresas del antiguo grupo ICEL pasaron del 20,4% en 1991 a cerca del 30% en 2001.

16 En el periodo 2002-2005, quince empresas de servicios públicos con mayoría accionaria de la nación tuvieron 19 gerentes.

## Órganos de control y vigilancia

- ◆ La Contraloría General de la República<sup>17</sup> (2002), en un análisis a las agendas ciudadanas en los servicios públicos, consideró que, “el esquema de regulación, vigilancia y control de este sector no ha funcionado y presenta serios problemas referidos a: a) 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; b) falta de capacidad de la Superintendencia de Servicios Públicos para dar respuesta e imponer correctivos a los problemas de gestión de las empresas prestadoras de servicios públicos y convertirse en soporte institucional para promover la participación ciudadana en beneficio de sus funciones de prevención, control y vigilancia. Esta entidad se ve desbordada en el cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta el número de sus vigilados y sus bajas capacidades técnicas”. En esta misma línea surgen serios cuestionamientos a la promoción de la participación ciudadana<sup>18</sup> a través de los llamados Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos y la figura de los vocales de control “con un papel marginal que se limita a los temas de quejas y no incide con relevancia en los aspectos fundamentales del sector de los servicios públicos”.
  
- ◆ La Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico en un documento publicado en 2006 sobre los impactos regulatorios en los sectores de agua, alcantarillado y aseo reafirma las voces de alerta que desde distintos sectores se elevan sobre la situación especialmente preocupante del sector de agua y saneamiento básico, y manifiesta que “las empresas proveedoras de agua en cuanto a la estructura empresarial continúan siendo altamente atomizadas y en muchos casos (especialmente en prestadores pequeños) carentes de prácticas empresariales”.
  
- ◆ El Informe de Gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos en 2007 confirma que este diagnóstico en el sector de agua, alcantarillado y aseo, se ha mantenido hasta la fecha: “el sector de acueducto y alcantarillado, a diferencia de los otros sectores de los servicios públicos, se caracteriza por su gran atomización, heterogeneidad y dispersión geográfica. De los prestadores analizados por la SSPD, 342

---

17 Contraloría General de la República, Embajada de Países Bajos (2006), *Agendas ciudadanas en el sector de los servicios públicos domiciliarios*, SPD.

18 La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD, ha buscado desde 2006 promover su participación a través de los llamados programas de la Vigilancia Itinerante con una precaria cobertura, que solamente alcanza al 38% de los municipios del país, según informa la entidad en su propio informe de gestión 2008.

atienden a más de 2.500 suscriptores, y 1.546 a un rango inferior a este, incluyendo municipios prestadores directos, asociaciones de usuarios, formas cooperativas y organizaciones autorizadas“. Situación que se refleja en cifras de la Comisión de Regulación del Agua, CRA, presentadas por la Superintendencia de Servicios Públicos en el mes de octubre de 2008 en su *Rendición de cuentas*<sup>19</sup>, 45,95% de los prestadores de agua potable y saneamiento básico se encuentra en riesgo alto<sup>20</sup>, y en el caso de los prestadores exclusivos del servicio de aseo 43,18%.

Esas dificultades en la prestación de los servicios públicos, se reflejan en dos indicadores de los usuarios: a) las reclamaciones<sup>21</sup> y b) el nivel de satisfacción.

Si bien en los últimos años el número de las reclamaciones formuladas ante la Superintendencia había descendido anualmente (entre un 9% y 6% en 2007), para 2008, se reportaron más de 85 mil reclamaciones de los usuarios<sup>22</sup> indicando un incremento del 27%, ello sin contar que los usuarios también acuden directamente a las empresas a presentar sus quejas y reclamos (ver anexo, gráfico 1). En cuanto la naturaleza de las reclamaciones, las causales siguen siendo las mismas: entre 2003 y 2008, de acuerdo con un informe de la Superintendencia de Servicios Públicos, la causal de reclamación más invocada fue alto consumo, con un 33% del total de las reclamaciones; seguida de cobros desconocidos en más de un 24% y un 14% de cobros sin prestación.

De otra parte, los resultados generales de la Encuesta sobre el Nivel de Satisfacción de los Usuarios, NSU, realizada por el Centro Nacional de Consultoría para la Superintendencia de Servicios Públicos indican que si bien hay una leve mejoría en los indicadores, en 2005 se registró un nivel de satisfacción en promedio de 67,67%, y para 2007 se dio un leve incremento que lo ubicó en promedio en 69,33%. El servicio de acueducto

19 Superintendencia de Servicios Públicos (2008), *Informe anual de servicios públicos en Colombia* (2007), Bogotá, junio.

20 Riesgo alto: la Comisión de Regulación de Agua Potable, mediante Resolución 315 de 2005 estableció una metodología para calificar el nivel de riesgo de las personas frente a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. La metodología establece dos indicadores principales con los que se determina el nivel de riesgo, el agregado financiero (IFA) por prestador y el agregado operativo y de calidad (IOCA) por servicio, cuyas combinaciones entre sí, determinan un nivel de riesgo por servicio.

21 El reporte de la Superintendencia de Servicios Públicos a 2007 indica que el 20% de las reclamaciones se concentran en los altos consumos, 19% en cobros desconocidos y un 9% en cobros sin prestación.

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

obtiene la más baja calificación en la satisfacción de los ciudadanos, siendo de 65,8% en 2005 y bajando a 65,03% en 2007 (ver anexo, tabla 4).

Esta insatisfacción de los usuarios, que viene desde años anteriores, se refleja también de manera indiscutible en los últimos resultados (2007) de las encuestas de los proyectos *Cómo Vamos*<sup>23</sup> para ciudades como Medellín, Cali y Bogotá. El tema tarifario concentró las mayores quejas de los servicios públicos (altos costos de las tarifas, cobros superiores a los consumos, problemas de cortes, calidad del servicio). Tal insatisfacción contradice dos de los principios consagrados en la Ley 142 de 1994, el principio de la simplicidad: “se entiende que las formulas tarifarias se elaborarán en tal forma que faciliten su comprensión, aplicación y control” y el principio de la transparencia del sistema tarifario que “será explícito, completamente público para todas las partes involucradas en el servicio y para los usuarios”.

Y la percepción respecto de los servicios públicos en América Latina guarda ciertas similitudes con el caso colombiano. Según la Encuesta del Latinobarómetro, la satisfacción de los ciudadanos en relación con los servicios públicos durante los tres últimos años no presenta mayores variaciones: en promedio, un 26% de la región tiene alta satisfacción, un 25% tiene satisfacción media y un 48% muestra baja satisfacción. En el caso de Colombia se aprecia un leve incremento de la alta satisfacción al pasar del 27% al 32% de los encuestados en 2008 y un descenso en la baja satisfacción al pasar del 43% al 37% (ver anexo, tabla 5).

Otro de los resultados interesantes de esta encuesta para América Latina, cuando se indaga sobre qué tan satisfechos se encuentran los ciudadanos teniendo en cuenta calidad y precio con los servicios privatizados en Colombia, solo un 34% de los encuestados está mucho más satisfecho y más satisfecho, resultado que está levemente por encima del promedio latinoamericano (32%). Estos bajos porcentajes regionales se explican porque los ciudadanos en la región están menos satisfechos con la prestación de los servicios públicos privatizados y demandan más intervención del Estado (ver anexo, gráfico 3).

---

23 Los proyectos *Cómo Vamos* son iniciativas ciudadanas (de fundaciones, gremios, empresas, medios de comunicación) para el seguimiento a la evolución de la calidad en las ciudades.

En esa misma línea, perciben los encuestados en América Latina que hay ciertos servicios públicos que deben estar mayoritariamente en manos del Estado, especialmente agua potable y servicios eléctricos (ver anexo, gráfico 4).

Aunque es justo reconocer las bondades del nuevo modelo en términos de cobertura y calidad y la buena intención del Estado de generar un sector con mayor participación de la empresa privada y de los usuarios de los servicios, las imperfecciones del modelo pueden haber llevado a que en el Congreso se promuevan dos iniciativas<sup>24</sup> sobre la regulación y vigilancia sectorial y las denominadas agencias antimonopolios en el contexto internacional<sup>25</sup>.

---

24 Ello sin contar el Referendo del Agua que en el mes de septiembre de 2008 cumplió su tránsito por la Registraduría Nacional del Estado Civil para ser radicado y debatido en el Congreso de la República.

25 Estas iniciativas buscan revisar y transformar el esquema institucional de regulación, vigilancia y control de los servicios públicos y la llamada Ley de Tecnologías de Información y Comunicaciones, TIC, eliminando las funciones que actualmente tiene la Superintendencia de Servicios Públicos, SSPD, y proponiendo una autoridad única de competencia. Esta autoridad única supone la eliminación de las funciones de la SSPD en relación con la defensa de la competencia en el sector de los servicios públicos en general y plantea que pasen a la Superintendencia de Industria y Comercio, que tiene entre sus funciones velar por la observancia de las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas y competencia desleal, protección del consumidor, propiedad industrial y promoción de la competencia.

A large, stylized graphic of an eye in shades of light gray, serving as a background for the page. The eye is composed of several overlapping curved shapes, with a prominent circular iris on the right side.

## **EL MODELO DE EVALUACIÓN**

---

## FACTORES E INDICADORES DEL MODELO

El modelo de evaluación define cuatro factores que equivalen a los cuatro elementos que comprenden el concepto de transparencia adoptado para este ejercicio: apertura, diálogo con los clientes, reglas claras y control. Se aplican once indicadores: cuatro en Apertura, que obedecen a la disponibilidad de información hacia los grupos de interés, y cuatro en Diálogo con los clientes, asociados al funcionamiento y eficacia del sistema de atención. Dos indicadores en el factor de Reglas claras, que corresponden a la ética y el gobierno corporativo, y uno en el de Control, que mide los instrumentos o herramientas previstas para implementar controles adicionales.

La medición del factor Apertura se hace a partir de 26 variables, la de Diálogo con los clientes a partir de doce variables; para el caso de Reglas claras se aplican diez variables, para un total de 48 variables de evaluación.

El modelo utilizó fuentes primarias y secundarias de información para la medición, en donde más del 90% de la información se recogió a partir de la oferta pública de las empresas; complementada con información recolectada a partir del diligenciamiento de un breve cuestionario –treinta preguntas aproximadamente– que permitieron validar cierta información de fuentes secundarias.

A continuación se presentan de manera esquemática los factores alrededor de los cuales se realizó la medición, los indicadores asociados a cada uno de ellos y las fuentes de información consultadas.

### Factor Apertura

Establece la disponibilidad de información oportuna, confiable y comprensible para los grupos de interés de las empresas de servicios públicos.

INDICADOR		QUÉ MIDE / FUENTE DE INFORMACIÓN
1	Información a socios, accionistas e inversionistas	Mide la información mínima y la información significativa entregada a este grupo de interés sobre riesgos empresariales, rentabilidad, sostenibilidad económica social y ambiental, y operaciones que afectan a accionistas minoritarios, a través de la verificación directa en las páginas web de las empresas, la consulta al SUI de la SSPD, de las solicitudes de información a la SSPD y Superintendencia de Industria y Comercio, SIC.
2	Información a clientes	Mide la información directa y la información significativa entregada a este grupo de interés sobre información veraz y clara acerca de productos y servicios, condiciones de accesibilidad y calidad del servicio, mediante las fuentes citadas en el punto anterior y de las oficinas de atención a los clientes.
3	Información a proveedores	Mide la información directa y la información significativa entregada a este grupo de interés sobre información veraz y clara acerca de posibilidades comerciales y criterios de selección y evaluación, mediante las fuentes citadas en el punto 1.
4	Información a la sociedad	Mide la información directa y la información significativa entregada a este grupo de interés sobre información veraz y clara acerca de impacto del servicio, retorno y contribución al desarrollo local, mediante las fuentes citadas en el punto 1.

### Diálogo con el cliente

Establece la eficacia de los sistemas de atención al cliente y otros mecanismos que garanticen relaciones de inclusión e igualdad para la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes.

INDICADOR		QUÉ MIDE / FUENTE DE INFORMACIÓN
1	Sistema de atención a clientes	Establece, mediante verificación directa de Transparencia por Colombia, la existencia y funcionamiento de los instrumentos mínimos y los esfuerzos adicionales para atención a clientes.
		Establece la existencia de personal responsable y capacitado para el servicio al cliente mediante cuestionario diligenciado por la empresa
		Hace seguimiento y evaluación de los instrumentos mínimos del Sistema de Atención al Cliente mediante verificación directa, información suministrada por la SSPD y cuestionario diligenciado por la empresa.
		Establece la existencia de planes y acciones correctivas y preventivas adicionales en el Sistema de Atención al Cliente mediante verificación directa, información suministrada por la SSPD y cuestionario diligenciado por la empresa.
		Verifica los canales y mecanismos de interacción de la empresa con vocales de control, así como otros espacios de control social mediante verificación directa y cuestionario diligenciado por la empresa.
		Establece la existencia de sanciones mediante información suministrada por la SSPD y el SIC.

### Reglas claras

Establece la existencia y cumplimiento de normas, principios y valores éticos adoptados e inmersos en la cultura organizacional que permean el modelo de gobierno de la empresa para lograr una mayor sintonía con los grupos de interés.

INDICADOR		QUÉ MIDE / FUENTE DE INFORMACIÓN
1	Ética empresarial	Establece la documentación de principios y valores éticos en la empresa mediante la verificación directa y cuestionario diligenciado por la empresa.
		Establece la existencia de procesos de comunicación, orientación y capacitación en principios y valores éticos a sus funcionarios.
		Establece la existencia de instancias de reporte y consulta mediante cuestionario diligenciado por la empresa.
		Establece la alineación de proveedores y contratistas en torno a los principios y valores éticos de la empresa.

2	Gobierno corporativo	Verifica la formalización de las buenas prácticas de gobierno corporativo y la existencia de contenidos mínimos relacionados con medidas concretas de política y mecanismos adoptados en temas de: i) Asamblea General de Accionistas que facilitan la participación de los accionistas y garantizan sus derechos y trato equitativo; ii) Junta Directiva, relacionados con su conformación y funcionamiento, idoneidad y la manera como salvaguarda los derechos y el trato equitativo de los accionistas y procura la calidad de la información de la empresa a sus diferentes grupos de interés, iii) revelación de información financiera y no financiera como medio fundamental para relacionarse con sus grupos de interés, y iv) la evaluación periódica de esas prácticas de gobierno corporativo públicas a los grupos de interés.
---	----------------------	---

### Control

Establece la existencia de mecanismos, procedimientos, planes y métodos de evaluación y verificación adoptados voluntariamente por la empresa para asegurar el cumplimiento de metas y objetivos en la gestión empresarial.

INDICADOR		QUÉ MIDE / FUENTE DE INFORMACIÓN
1	Controles adicionales o voluntarios	Establece la existencia de pactos, adhesiones, principios, premios, reconocimientos, índices y evaluaciones adicionales a las legales mediante verificación directa de Transparencia por Colombia.

### METODOLOGÍA

El modelo de evaluación mide las políticas y mecanismos de transparencia en empresas de servicios públicos, independientemente de la naturaleza jurídica del prestador o del objeto social que desarrolla y atendiendo a su condición frente al servicio público; todas las empresas prestadoras de servicios públicos deben cumplir unos estándares mínimos de transparencia. El ejercicio piloto evalúa el grupo de empresas considerando los cuatro factores, sin embargo hay particularidades de la naturaleza jurídica de algunas que inciden en su forma de gobierno y afecta sus relaciones con los clientes, tal como en las empresas generadoras de energía.

Igualmente, el modelo consideró los intereses de los grupos en la relación con las empresas de servicios públicos para cuya satisfacción se exigen políticas y mecanismos de transparencia empresarial.

Los puntajes de las 48 variables fueron ponderados, de acuerdo a si se trataba de información o mecanismos mínimos, o información o mecanismos significativos. Se consideró información o mecanismo mínimo aquel que la empresa produce o implementa para el cumplimiento de una norma o disposición legal o se interpreta en el mercado que es básico dentro de los principios de la transparencia empresarial; un ejemplo puede ser la información financiera de la empresa. La información o mecanismos significativos, se refiere a aquellos que van más allá de lo que exige a las empresas el marco normativo y es considerado como un esfuerzo adicional de la empresa, un estándar que debería imponerse.

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

La evaluación a las empresas correspondió a la vigencia 2007 y se espera que el modelo se aplique con una periodicidad anual. Para mejorar la calidad de posteriores ejercicios resultan fundamentales los esfuerzos de las empresas por acortar los rezagos de la información (que actualmente oscilan entre seis meses y un año) para que el ejercicio y sus resultados sean oportunos; y su compromiso para tomar con determinación y celeridad las medidas necesarias o formular planes de mejoramiento a partir de las recomendaciones de la medición que puedan reflejar mejoras en las siguientes evaluaciones.

### **Recolección de información**

Esta información debe estar disponible en las siguientes condiciones:

- ◆ **Oportunidad.** La información está disponible a los diferentes grupos de interés dentro de los plazos que les permitan no solo conocer la información sino reaccionar con sugerencias, comentarios e inquietudes sobre los contenidos de dicha información.

- ◆ **Confiabledad.** La empresa debe garantizar que la información que pone a disposición de los grupos de interés es fiable, para ello debe implementar mecanismos o controles que garanticen que la información suministrada es veraz.
- ◆ **Comprensión.** La empresa debe asegurarse de que la información comprenda todos los temas claves, que nada quede por fuera. Esta condición es particularmente importante para la información dirigida a los clientes sobre productos y servicios, condiciones de acceso, preventa, posventa y venta de bienes y servicios.

Son fuentes de información para la evaluación los diferentes informes públicos de las empresas, tales como:

- ◆ Informes de gestión.
- ◆ Informes de responsabilidad social.
- ◆ Informes de auditorías interna o externa de gestión y resultados.
- ◆ Documentos de gobierno corporativo, como reglamentos de juntas directivas o asambleas (no aplica a la empresa industrial comercial del estado).
- ◆ Documentos públicos sobre códigos de ética, códigos de gobierno corporativo y sus respectivas evaluaciones.
- ◆ Evaluaciones de desempeño.
- ◆ Encuestas de satisfacción.
- ◆ Publicaciones, boletines y revistas.
- ◆ Información empresarial disponible en las páginas web de las empresas.

También hace parte el cuestionario elaborado por Transparencia por Colombia y diligenciado por las empresas para complementar la información obtenida directamente.

Además, se solicitó información a las Comisiones de Regulación, Superintendencias de Industria y Comercio, Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia Financiera y al SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos.

### Cálculo

Los cuatro factores de la transparencia: Apertura, Diálogo, Reglas Claras y Control tienen el mismo peso dentro de los resultados finales: 25 puntos y se califican de 0 a 100 puntos, donde 0 es la mínima calificación obtenida y 100 es la máxima calificación, que indica altos estándares de transparencia.

Al interior de cada factor, los indicadores fueron ponderados atendiendo a su importancia para la transparencia empresarial. En Apertura, aunque en la medición se pondera que la información se entregue de forma completa y oportuna, algunos indicadores pesan más que otros. Cuando se refieren a la información mínima, se califican los indicadores con tres puntos cada uno, y cinco puntos los indicadores de información de carácter significativo<sup>26</sup> entregada a los grupos de interés. En el factor de Diálogo con los clientes, se califica con 24 puntos la existencia del sistema de atención y la capacitación de su personal en temas de ética, transparencia, manejo de información entre otros; y con 56 puntos se califica la eficacia del sistema de atención a través de los resultados de su evaluación, la satisfacción de los clientes y las políticas y medidas para el mejoramiento tomadas a partir de los resultados de esas evaluaciones.

Finalmente, en el factor de Reglas claras, tanto la ética como el gobierno corporativo se califican con 50 puntos, pero en la evaluación de la ética, 20 sobre 50 puntos corresponden a la alineación en la cadena de valor; los demás indicadores pesan 10 puntos cada uno. En gobierno corporativo también la mayoría de los indicadores pesan diez puntos, salvo la evaluación de sus políticas de gobierno corporativo realizada por la empresa, que se pondera con una calificación de 15 sobre 50 puntos.

## EMPRESAS PARTICIPANTES EN EL EJERCICIO PILOTO

Si bien Transparencia por Colombia convocó a un número mayor de empresas para que participaran de la iniciativa, varias de ellas se abstuvieron de acompañar el proyecto y dejarse medir argumentando diversas razones.

Se destaca la participación de las diez empresas de servicios públicos que hicieron parte de la evaluación y que han reiterado su compromiso de continuar jalonando los estándares de transparencia en el sector a través de esta medición.

<sup>26</sup> Se considera información mínima aquella que la empresa produce para el cumplimiento de una norma o disposición legal o como una información básica en los principios de la transparencia empresarial. La información significativa es aquella que va más allá, como un esfuerzo adicional de la empresa.

## EMPRESAS PARTICIPANTES

SECTOR	EMPRESA EVALUADA
Energía y gas	EEB
	Isagen
	Electricaribe –Unión Fenosa–
	Promigas
Telecomunicaciones	Telefónica Telecom
Acueducto	Aguas de manizales, Grupo Sala (Aguas de la Sábana)
Aseo	Grupo Sala (EMAS Pasto, EMAS Manizales)

## NÚMERO DE EMPRESAS DEL SECTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA

SECTOR	EMPRESAS DEL SECTOR
ENERGÍA 99 empresas	Generadoras 18
	Transmisoras 3
	Distribuidoras 2
	Comercializadoras 32
	Comercializadoras y generadoras 24
	Comercializadoras y distribuidoras 13
	Empresas distribuidoras de gas 33
TELECOMUNICACIONES 38 empresas	24 privadas
	3 oficiales
	9 mixtas
	1 EICE (empresa industrial y comercial del Estado)
	1 rural
ACUEDUCTO 1.919 empresas	698 municipios directos prestadores (923 reportan al SUI) 11.000 prestadores directos en zonas rurales (asociaciones de usuarios, autoabastecimiento). (1888 proveedores reportan al SUI)
ASEO 173 empresas	





## **HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN PILOTO**

---

## APERTURA

Las empresas producen documentos sobre diversos aspectos de su gestión empresarial, sin embargo, la evaluación encontró ciertas diferencias en la publicidad de dichos informes. Luego de haber definido doce documentos básicos (ver anexo, tabla 1) para aplicar los indicadores, la medición encontró que el 50% de dichos documentos no se difunden o se publican de forma incompleta e inoportuna, en especial los relacionados con auditorías y gestión del riesgo.

Tal como se documenta a continuación, los criterios para publicar o no son discretionales en algunas empresas y no están precedidos de una política clara y conocida de sus grupos de interés.

El promedio de este indicador es 56/100, lo cual indica que las empresas todavía deben hacer importantes esfuerzos en materia de disponibilidad de información para alcanzar mejores estándares, en especial hacia el grupo de proveedores, cuyo resultado de 9/25 en esta primera evaluación es el más alejado del estándar o ideal de apertura a cada grupo de interés (25/25).

Los accionistas e inversionistas reciben mejor información, más completa y oportuna especialmente si se tiene en cuenta que esta información está disponible a partir de asambleas generales de accionistas en informes de gestión e incide en políticas de financiación o expansión de las empresas. En ese mismo nivel de apertura se encuentran los clientes, especialmente en lo que se refiere a subsidios y aportes a fondos, así como con-

**TABLA 1.**  
**NÚMERO DE EMPRESAS DEL EJERCICIO PILOTO QUE PUBLICAN O NO DOCUMENTOS O INFORMES RELACIONADOS CON SU GESTIÓN.**

DOCUMENTO <sup>27</sup>	EMPRESAS QUE PUBLICAN	EMPRESAS QUE NO PUBLICAN
Informes de gestión/Información financiera	6	4
Informe de RSE	7	3*
Mapas de riesgos y gestión de riesgos	1	9
Estatutos de las empresas	5	5
Códigos de ética	8	2
Códigos de gobierno corporativo	6	4
Evaluaciones de gobierno corporativo	4	6
Facturas/Esfuerzos adicionales para comprensión del sistema tarifario	7	3
Contratos de condiciones uniformes	3	3**
Informes de auditorías	1	9
Reglamentos de Asamblea General de Accionistas	3	5
Reglamento interno de Junta Directiva	2	5

\*Estas empresas no elaboran balances sociales, pero algunas en informes de estados financieros incluyen información relacionada con actividades de ciudadanía corporativa.

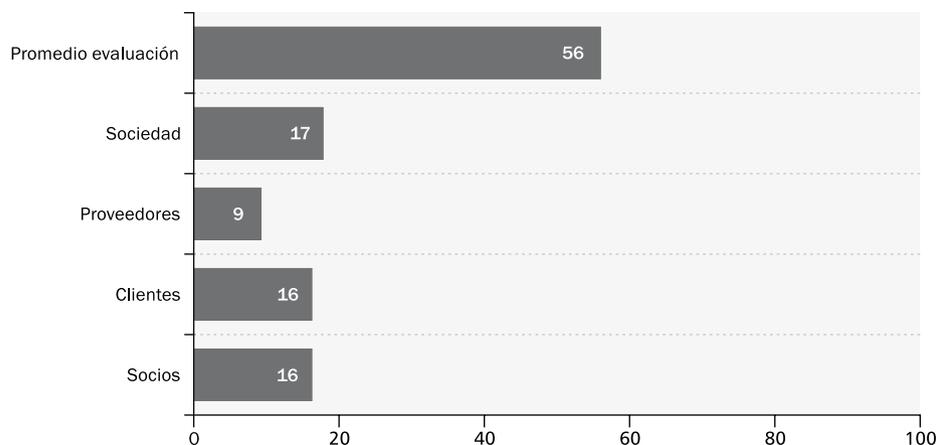
\*\*Aplica a las empresas que tienen relaciones directas con usuarios de servicios públicos.

tratos de condiciones uniformes y facturas, ya que es posible consultar esa primera información en el sistema único de información de la Superintendencia de Servicios Públicos.

En estos resultados también sorprende positivamente la apertura hacia la sociedad, que obtiene la mejor calificación (17/25), consecuencia de los esfuerzos de las empresas por documentar e informar a la sociedad los impactos de su gestión en la sociedad, en especial en materia ambiental, y relacionados con los recursos que transfieren a gobiernos locales.

<sup>27</sup> Este cuadro resume lo que las empresas hacen público principalmente a través de su página web, y el resultado final de solicitudes complementarias a la SSPD, SIC, Comisiones de Regulación, algunas contralorías, Oficinas de Atención y directamente a las empresas.

GRÁFICO 1.  
APERTURA, RESULTADOS PROMEDIO POR GRUPOS DE INTERÉS.



Al analizar la apertura de información atendiendo a cada grupo de interés los resultados arrojan lo siguiente:

Si bien las empresas cuentan con mapas de riesgo, a partir de los sistemas de control interno que les exige la Ley 142, y gestionan su riesgo, llama la atención que uno de los temas en los que falta información precisa y detallada a socios, accionistas e inversionistas es la relacionada con la identificación de riesgos de la operación de la empresa y la gestión del riesgo, especialmente aquella que se produce a partir de ejercicios de auditorías interna y externa. No se encontró en los informes de gestión que las empresas divulgaron en 2007 información detallada sobre la gestión del riesgo, lo cual obedece a criterios particulares de las empresas.

De otra parte, se destaca que seis de las empresas evaluadas entregan a la opinión pública y al conjunto de la sociedad información sobre impactos económicos, sociales y medioambientales de las actividades productivas y económicas, informes que han elaborado siguiendo los parámetros de Global Report Iniciative, GRI<sup>28</sup>.

28 La memoria de sostenibilidad comprende la medición, divulgación y rendición de cuentas frente a los grupos de interés externos e internos. Debe proporcionar una imagen equilibrada y razonable del desempeño en materia de sostenibilidad e incluir tanto contribuciones positivas como negativas. El GRI recomienda recurrir a la verificación externa de las memorias.

**TABLA 2.**  
**CALIFICACIONES DEL FACTOR APERTURA A SOCIOS, ACCIONISTAS E INVERSIONISTAS**

Estándar de apertura	25/25
Promedio	16/25
Máxima calificación	22/25
Mínima calificación	7/25
Número de empresas por encima del promedio	4

### **Apertura a clientes**

Así mismo, los resultados reflejan un cumplimiento parcial en la publicidad y difusión de contratos de condiciones uniformes. Algunas empresas han recibido el concepto de legalidad de dichos contratos por las respectivas Comisiones de Regulación, publican sus contenidos a través de sus páginas web, pero pocas veces es posible acceder a ellos en las oficinas de Quejas y Recursos o a través de otros medios de comunicación dispuestos por las empresas.

De otra parte, todas las empresas facturan y cumplen la mayoría de requisitos formales. Sin embargo, el tema tarifario y la interpretación de cómo se determinan y valoran los consumos sigue siendo uno de los aspectos más críticos en términos de Apertura. En la evaluación también se evidencia que algunas de las empresas no hacen esfuerzos adicionales para que el cliente comprenda condiciones contractuales y facturas. Aunque se encuentran esquemas virtuales para explicar facturas, son escasos los contenidos para contratos de condiciones uniformes o derechos de los usuarios, salvo en el caso de telecomunicaciones, donde la expedición de recientes resoluciones precisa estas obligaciones. Aunque se adelantan medidas en tal sentido, tampoco se está cumpliendo a cabalidad estas nuevas disposiciones de transparencia e información a los clientes o usuarios.

En la evaluación se encontraron evidencias de documentos que informan a los clientes sobre el uso eficiente de servicios como el agua, la energía y los riesgos en telecomunicaciones de aparatos celulares sobre todo –disponibles especialmente en las páginas web de las empresas–. La anterior se considera información importante para este grupo de

interés, en la medida en la que se promueven buenas prácticas en el uso de los servicios públicos que aportan al cuidado del medio ambiente y se alertan ciertas situaciones de riesgo en la prestación de algunos servicios, que tocan a la salud de los clientes y pueden afectar su decisión frente al producto o servicio.

En este aspecto solo una de las diez empresas alcanzó el estándar deseado de los 25 puntos, y cuatro de ellas alcanzaron a estar por encima del promedio de los 14 puntos.

**TABLA 3.**  
CALIFICACIONES DEL FACTOR APERTURA A LOS CLIENTES.

Estándar de apertura	25/25
Promedio evaluación	16/25
Máxima calificación	25/25
Mínima calificación	9/25
Número de empresas por encima del promedio	4

### **Apertura a proveedores**

Los proveedores son socios estratégicos de las empresas y por tanto, una buena relación con ella les permite obtener fidelidad a largo plazo y beneficiarse de su experiencia. Una mayor confianza entre empresa y proveedores proporciona mayor estabilidad a los procesos, para que en últimas sean los clientes o ciudadanos lo que ganen con un mejor servicio público.

Las prácticas de Apertura buscan que este grupo de interés tenga información equitativa y oportuna, sin discriminación y disponible cuando se necesite. Debe proporcionarse información útil sobre las adquisiciones y compras de la compañía, sobre los criterios que la empresa ha establecido para seleccionar y evaluar a los proveedores y contratistas, y sobre los esfuerzos en políticas y programas que la empresa pudiera implementar para el desarrollo de este grupo de interés.

Se encontró que cinco de las diez empresas evaluadas están entregando información suficiente y oportuna a sus proveedores (calificaciones superiores a los 16/25). Las restantes no presentaron evidencia de estar entregando información, especialmente en

lo que tiene que ver con los criterios de selección y evaluación y con planes y programas de adquisiciones, así como con el diseño e implementación de planes y programas de desarrollo a proveedores.

La evaluación encontró que generalmente se pública información mínima sobre estatutos o políticas de contratación y directorios de proponentes, y muy poca información precisa y detallada sobre apertura de procesos contractuales, así como sobre cada una de las etapas que se surten, incluso en empresas de naturaleza pública.

**TABLA 4.**  
CALIFICACIONES DEL FACTOR APERTURA A PROVEEDORES.

Estándar de apertura	25/25
Promedio evaluación	9/25
Máxima calificación	19/25
Mínima calificación	0
Número empresas por encima del promedio	4

### **Apertura a la sociedad**

Si bien este fue uno de los indicadores mejor calificados, 17/25, una de las alertas en la evaluación es que la información está disponible pero en ocasiones no es completa y no se divulga en forma oportuna, características consideradas fundamentales en la evaluación, pues permiten que se pueda ejercer control social y las empresas respondan por su gestión.

Nuevamente el 50% de las empresas evaluadas obtienen calificaciones por encima del promedio. Solo una de las diez empresas obtuvo la calificación más alta cumpliendo el estándar de Apertura del modelo de evaluación, ya que brinda información completa y oportuna a la sociedad sobre los asuntos definidos en la evaluación de interés para este grupo.

Estos resultados, que se destacan sobre los demás, muestran que la sociedad sí recibe información sobre contribuciones, subsidios y aportes a fondos de todas las empresas a través del Sistema Único de Información, SIU, de la Superintendencia de Servicios Públicos, que se puede consultar libremente; sin embargo, las limitaciones técnicas ya mencionadas podrían restar oportunidad y confiabilidad a la información. Además, las empresas detallan estos compromisos en sus informes de gestión, sus informes de RSE

y en documentos de auditorías externas, especialmente los planes para el manejo de impactos ambientales y los programas estructurales que están implementando para atender a la comunidad en el marco de la gestión corporativa responsable.

**TABLA 5.**  
**CALIFICACIONES DEL FACTOR APERTURA A LA SOCIEDAD.**

Estándar de apertura	25/25
Promedio evaluación	17/25
Máxima calificación	25/25
Mínima calificación	10/25
Número de empresas por encima del promedio	5

## DIÁLOGO CON EL CLIENTE

Evaluar los mecanismos utilizados para estrechar las relaciones con sus clientes es una tarea estratégica de las empresas de servicios públicos. Por eso el modelo de evaluación aplicado revisa las políticas, programas y mecanismos que las empresas implementen para garantizar los equilibrios en esta relación.

Para proteger al usuario o cliente, la legislación nacional ha previsto un régimen típicamente contractual, con disposiciones que buscan impedir el abuso de posición dominante. Ese régimen incluye la denominada “instancia empresarial”, marco en el que la empresa adquiere funciones públicas.

La evaluación verificó la existencia y funcionamiento de sistemas de atención tales como página web, oficinas de atención, líneas telefónicas, oficinas virtuales, correos electrónicos y puntos de atención.

Para el grupo de empresas evaluadas, este indicador de Diálogo con los clientes se calificó con un promedio de 57/100, con solo cuatro empresas de las diez por encima de ese promedio; sin embargo, al igual que en los anteriores indicadores, es preciso resaltar que una de las diez empresas alcanzó el estándar de atención y funcionamiento del sistema con 24/24 y la máxima calificación también en el seguimiento y evaluación del sistema.

Si bien las oficinas están funcionando y las empresas han puesto a disposición de los clientes diversas alternativas de atención, la evaluación encontró muy pocas evidencias

de que las empresas estén implementando, específicamente para los funcionarios de atención a clientes, procesos de capacitación en temas como atención al cliente, manejo de información y, especialmente en ética<sup>29</sup>.

Una de las prácticas o costumbres que más llamó la atención en las oficinas de atención es la de exigir al usuario que presenta la petición, queja o solicitud que la remita nuevamente por escrito, cuando su reclamo directo debería generar un reporte oficial y automático de la misma<sup>30</sup>.

En cuanto al seguimiento y evaluación del sistema, la calificación promedio del grupo de empresas es de 32/56, un cumplimiento de apenas el 57% del estándar.

Las empresas realizan generalmente evaluaciones de satisfacción en la prestación del servicio<sup>31</sup> de manera directa o a través de firmas especializadas. En forma ocasional se publican evaluaciones relacionadas con las oficinas y sus resultados, de forma incompleta y muy agregada; datos únicos que no se acompañan de una ficha técnica de la encuesta, por lo que no se sabe si hay representatividad en la muestra u otros elementos que den confiabilidad a la medición y permitan un mejor análisis de resultados positivos o aspectos a mejorar.

Otra de las variables evaluadas es la de control social y participación ciudadana. A partir de los documentos revisados y una encuesta aplicada, las empresas obtienen una calificación de 4/10, debido a que pocas de ellas tienen una relación formal con los vocales de control. Si bien atienden sus solicitudes, no son considerados voceros o interlocutores válidos de los usuarios ante las empresas, por tanto, como ya se ha mencionado, es una figura que ha perdido mucha legitimidad y que por ende implica para los usuarios un canal con fisuras frente a las empresas. Algunas empresas realizan esfuerzos eventuales de capacitación.

---

29 En este ejercicio se realizó una primera aproximación a las oficinas de atención de algunas de las empresas evaluadas y si bien no es una muestra representativa, la constante en la mayoría de las oficinas fue un trato poco cordial y la desinformación en cuanto a procedimientos.

30 Las empresas generadoras y transportadoras de energía no contemplan dentro de su estructura y por la naturaleza de su actividad la figura de oficinas de atención a Peticiones, Quejas y Recursos; no obstante, algunas cuentan con oficinas virtuales donde sus clientes pueden ser atendidos.

31 La Superintendencia de Servicios Públicos aplicó en los tres últimos años una encuesta en todo el país –de Nivel de Satisfacción de los Usuarios, NSU–, que actualmente arroja resultados generales y que espera poder aplicarla en el futuro a cada empresa.

También resulta llamativo en la evaluación de este indicador que las empresas estén haciendo esfuerzos para dialogar con sus grupos de interés, para hacer una gestión “socialmente más responsable”, pero guarden distancia o se marginen de los espacios de participación ciudadana, de su cualificación e incluso abiertamente reconozcan que esos temas no son de su competencia; cuando el concepto de “ciudadano corporativo” implica que las empresas se comprometan con estos temas así como con la promoción de políticas públicas de transparencia, por ejemplo.

Finalmente, en este indicador se revisó el comportamiento de las sanciones a las empresas impuestas por las SSPD y la Superintendencia de Industria y Comercio en el caso de las empresas de telecomunicaciones. La calificación obedece a la cantidad de sanciones que la empresa obtuvo durante 2007 y al comportamiento respecto del año inmediatamente anterior, especialmente en cuanto a Peticiones, Quejas, y Recursos, PQR, recursos de reposición y apelación y silencios administrativos positivos. El promedio fue de 4/10 y solo cinco de las diez empresas tuvieron una calificación por encima del promedio.

TABLA 6.  
CALIFICACIONES DEL DIÁLOGO CON LOS CLIENTES.

Indicadores	Calificación estándar	Promedio	Máxima calificación	Mínima calificación	Número de empresas por encima del promedio
Sistema de Atención a Clientes	24	17	24	12	3
Seguimiento y evaluación	56	33	47	19	4
Control social/participación ciudadana	10	6	8	0	6
Sanciones	10	5	10	0	5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>57</b>	<b>86</b>	<b>39</b>	

## REGLAS CLARAS

### Ética empresarial

El grupo de empresas viene incorporando en los últimos años códigos y declaraciones éticas con distinto nivel de profundidad, referidas fundamentalmente a normas de comportamiento y prácticas donde priman valores como la honestidad, la transparencia, la rectitud y el compromiso que voluntariamente se espera sigan directivos y personal de la empresa, y en algunos casos grupos de interés como proveedores y contratistas.

Con un resultado promedio de 20/50, la evaluación encontró que las empresas formalizan sus principios y valores éticos a través de los códigos, como una declaración pública de la organización acerca de los valores y los estándares éticos que enmarcan sus relaciones con los diferentes grupos de interés.

Pero la ética sigue siendo considerada una idea abstracta y no es suficiente documentar, es necesario sensibilizar permanentemente a los grupos de interés en el interior y el exterior de la empresa. La ética todavía no es vista como una herramienta gerencial y hay que seguir avanzando en este sentido.

De las diez empresas evaluadas nueve dijeron tener códigos de ética; ocho de ellas los hacen públicos. Sin embargo, al evaluar los contenidos mínimos se encontró que el 60% no tiene previsiones sobre los contenidos, se limitan a formalizar sus principios y valores pero no consignan mecanismos ni herramientas para gestionar la ética, comunicar, sensibilizar, buscar la alineación de los grupos de interés ni tener mecanismos de seguimiento o evaluación a esas acciones.

Uno de los indicadores más críticos fue el relacionado con las instancias de reporte y consulta con una calificación promedio de 4/10, que contribuyen a fortalecer el clima ético de la organización y cumplen un rol de prevención en situaciones potencialmente irregulares. Solo dos de las diez empresas evaluadas cuentan con estos mecanismos y aunque son de reciente creación tienen estructura, responsables, mecanismos y procedimientos para conocer situaciones o dilemas que los empleados y directivos se planteen, así como controles y mecanismos de sanción.

El otro indicador que demanda un proceso de mejoramiento continuo es el relacionado con la comunicación, orientación y capacitación sobre principios y valores éticos, con un resultado de 4/10. Esto indica que las empresas deben hacer esfuerzos por promover el conocimiento permanente para interiorizar dichos valores y estándares por parte de los empleados, así como la divulgación y promoción de los estándares acogidos por la organización entre los grupos de interés. Estos aspectos favorecen la reputación y la credibilidad de la organización como empresa preocupada por la integridad y prevención de riesgos de corrupción.

Solo dos de las diez empresas evaluadas mostraron evidencias en sus reportes de haber realizado campañas permanentes de divulgación y promoción sistemática de estos temas, a través de revistas y boletines internos, la intranet y otros canales, para generar una “cultura de la ética”.

En la evaluación se estableció que tres de las diez empresas están trabajando en este sentido, especialmente las que participan del mercado de valores. Han informado a sus proveedores y contratistas sobre las políticas de la empresa, los invitan a suscribir actas de compromiso con el respeto a las políticas éticas de la corporación, e incluso han definido en los criterios de selección conductas de estos actores compatibles con los principios y valores que adopta la compañía.

**TABLA 7.**  
**CALIFICACIONES REGLAS CLARAS**  
**ÉTICA EMPRESARIAL**

Indicadores/variables	Promedio	Calificación estándar	Número de empresas por encima del promedio
Ética empresarial	20	50	6
Documentación y contenidos	7	10	6
Instancias de reporte y consulta	4	10	5
Arraigo en la cultura organizacional	4	10	6
Alineación a la cadena de valor	5	20	5
<b>Calificación promedio reglas claras</b>	<b>45</b>	<b>100</b>	<b>6</b>

Temas como el sistema de monitoreo para el lavado de activos empiezan a exigirse en las relaciones con sus grupos de interés. Sin embargo, este es un proceso continuo que demanda compromisos y toma de decisiones de la empresa y su cadena de valor, y cuya evaluación debe seguirse afinando en la medida en que las empresas vayan alcanzando los estándares deseados.

Sin duda este es uno de los aspectos donde las empresas deben ahondar sus esfuerzos, y buscar coherencia y consistencia entre “lo que se dice y lo que se hace”<sup>32</sup> para lograr la alineación de sus cadenas de valor en esta perspectiva.

### **Gobierno corporativo**

En materia de gobierno corporativo también las empresas empiezan a seguir pautas de comportamiento y recomendaciones del orden nacional como el Conpes de Gobierno Corporativo, el Libro Blanco de Confecámaras, CAF, o los lineamientos de la Superintendencia Financiera –en el marco de la autoregulación–. Estos compromisos se exponen públicamente a todos los grupos de interés y, en pocos casos, las empresas los están evaluando, especialmente cuando hacen parte del mercado de valores.

Solo seis de las diez empresas han documentado como parte de su gestión códigos de gobierno corporativo. Nuevamente, como sucede con los códigos y declaraciones éticas, la estructura y contenidos son bastante similares, pero por ser esta una práctica reciente solo cuatro de esas seis empresas están evaluando su gobierno corporativo y lo hacen público.

Con una calificación promedio de 25/50 se revela un cumplimiento menor al 50% de las buenas prácticas de gobierno corporativo. La mayoría de las empresas empiezan a evaluar su gobierno corporativo; sin embargo, evaluaciones independientes y más rigurosas podrían mostrar una realidad más cercana de cómo se están cumpliendo los principios formalmente aceptados sobre el mismo.

Llama especialmente la atención que la publicidad de la información no financiera todavía es limitada, lo mismo que de los procedimientos para la selección y evaluación de miembros de la junta directiva y personal directivo de las compañías.

---

32 Cortina, Adela. *La ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial (2003)*, Ed. Trotta, Madrid.

TABLA 8.  
CALIFICACIONES REGLAS CLARAS  
GOBIERNO CORPORATIVO

Indicadores/ Variables	Promedio	Calificación estándar	Número de empresas por encima del promedio
Documentación	4	5	6
Asamblea de accionistas	6	10	6
Junta Directiva	5	10	6
Revelación de información	5	10	5
Evaluaciones	5	15	4
<b>Calificación promedio Reglas Claras</b>	<b>45</b>	<b>100</b>	<b>6</b>

## CONTROL

En este último factor se evalúan los llamados controles voluntarios o adicionales, aquellos que las empresas estén implementando de forma complementaria a los dispuestos en la legislación colombiana, puesto que los obligatorios se miden en Apertura.

Las empresas desarrollan auditorías especializadas y revisorías fiscales aunque la ley no las obliga. Además, se han adherido al Pacto Global y acogen estándares internacionales, particularmente en materia de responsabilidad social empresarial, y su gestión ha sido merecedora de justos reconocimientos, nacional e internacionalmente. Prueba de ello es que cinco de las diez empresas tienen más de tres controles adicionales, tres de las diez tienen más de dos, y dos de ellas al participar en esta iniciativa están promoviendo un mecanismo de control adicional y voluntario.

Se extraña entre estos controles voluntarios, como se mencionó en el indicador de Diálogo con el cliente, la falta de promoción de controles sociales como las veedurías ciudadanas, que pueden ser objeto de mejoramiento en las empresas, junto con unas primeras recomendaciones.

**TABLA 9.**  
**CALIFICACIONES DE CONTROL.**

<b>Calificación promedio</b>	<b>68/100</b>
Más de tres controles voluntarios	5 empresas 100/100
Entre dos y tres	2 empresas 50/100
Un control adicional	3 empresas 25/100
Sin controles adicionales o voluntarios	0/100



A large, light gray, stylized graphic of an eye is positioned in the background, centered horizontally and vertically. The eye is composed of several overlapping curved shapes, creating a sense of depth and focus.

**RESULTADOS CONSOLIDADOS DEL  
EJERCICIO Y PRIMERAS RECOMENDACIONES**

---

## ACERCA DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Luego de poner a prueba el modelo de evaluación con el grupo de empresas que lidera el proyecto se pueden documentar algunas evidencias de su aplicación, destacar ejercicios interesantes y buenas prácticas, y advertir sobre las áreas, procesos o sistemas que pueden ser objeto de mejoramiento.

El promedio general de la evaluación del grupo de empresas fue de 57/100. Este resultado indica que aún hay un camino amplio por recorrer en materia de políticas de transparencia y eficacia de los mecanismos de transparencia empresarial.

Las empresas producen importantes documentos e informes sobre su gestión, reportan a los organismos de vigilancia y control de manera periódica y sistemática, y ofrecen información a sus grupos de interés, lo cual está demandando considerables inversiones, que apenas comienzan a consolidarse en algunas de las evaluadas.

La calificación de 56/100 en el factor de Apertura también indica la realización de esfuerzos adicionales para mejorar la calidad y la oportunidad de la información que se entrega a los grupos de interés.

Nuevamente es preciso insistir en que son necesarios mayores esfuerzos para difundir información más precisa y detallada sobre planes de inversión y manejo de otros impactos diferentes a los ambientales, especialmente en la comunidad.

Además, las empresas deben buscar mejores estrategias para entregar información precisa y desagregada a los gobiernos locales e información completa y oportuna sobre los impactos de la gestión empresarial, que generalmente se relaciona con los temas ambientales exclusivamente y que aparece en informes de gestión e informes de responsabilidad social empresarial.

En Diálogo con los clientes, los resultados de 57/100 indican que las empresas evaluadas avanzan en la implementación y consolidación de sistemas de atención, compuestos por oficinas de atención y otros mecanismos que aprovechan las tecnologías de la información. Es preciso fortalecer estos mecanismos de atención, informar de manera más precisa sobre las evaluaciones a estos mecanismos y hacer públicas las medidas, planes y programas de mejoramiento resultado de estas evaluaciones.

En el caso de las oficinas de atención se sugiere que para mejorar su desempeño las evaluaciones indaguen, por ejemplo, en aspectos como: i) accesibilidad: los clientes deben tener la posibilidad de contactar fácilmente con la empresa. ii) Capacidad de respuesta: dar un servicio eficiente sin tiempos muertos ni esperas injustificadas. iii) Cortesía: durante la prestación de servicio el personal debe ser atento, respetuoso y amable con los clientes. iv) Credibilidad: el personal en contacto con el público debe proyectar una imagen de veracidad que elimine cualquier indicio de duda en los clientes. v) Fiabilidad: capacidad de ejecutar el servicio que prometen sin errores. vi) Seguridad: ofrecer los conocimientos y la capacidad de los empleados para brindar confianza y confidencia. vii) Profesionalismo: la prestación de servicios debe ser realizada por personal debidamente calificado. viii) Empatía: brindar atención individualizada y cuidadosa al cliente.

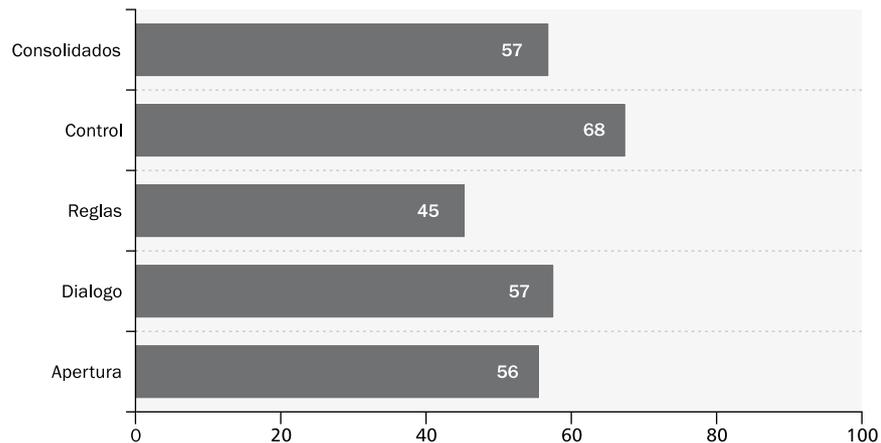
A pesar de la incorporación de principios y valores éticos en su gestión empresarial, los resultados de la medición piloto dejan planteados enormes retos, especialmente en el desempeño, seguimiento y evaluación de estas políticas de gobierno corporativo; pero también en la alineación de su cadena de valor a estas políticas y mecanismos de transparencia sobre todo los relacionados con la ética empresarial y el gobierno corporativo. Este factor de Reglas claras obtiene la calificación más baja de la medición: 45/100.

No basta con proscribir el soborno o las prácticas corruptas, las empresas deben identificar una verdadera política, clara y práctica, donde se formalice el compromiso de cero tolerancia de cualquier tipo de práctica corrupta, acompañado de un programa

que impacte al recurso humano y sensibilice a los grupos de interés, y se apliquen mecanismos internos de control y auditoría.

También resulta inquietante cómo mientras las casas matrices de algunas multinacionales se acogen a principios y estándares muy altos en el contexto internacional, en el ámbito local manejan una agenda distinta. En Colombia la adopción de políticas y buenas prácticas está rezagada. Las filiales buscan arroparse con herramientas y mecanismos que si bien aplica la compañía por fuera no se replican de la misma forma en el país<sup>33</sup>.

**GRÁFICO 2.**  
**RESULTADOS CONSOLIDADOS**



### **Conclusiones y primeras recomendaciones**

Finalmente, hecho el análisis de la información que arroja el estudio, es posible establecer algunas conclusiones, así como las recomendaciones que garanticen un mejoramiento del desempeño en materia de transparencia de las empresas de servicios públicos a futuro. Tales conclusiones y recomendaciones se refieren a:

#### **a) Las empresas identifican sus grupos de interés y los temas prioritarios en sus relaciones**

La mayoría de las empresas evaluadas son conscientes de la importancia de crear mecanismos de diálogo y entendimiento con sus grupos de interés; para ello promue-

<sup>33</sup> Es una constante en las compañías multinacionales que se presenten importantes rezagos de la información local, en informes de responsabilidad social empresarial e informes de gestión. Se evidencia poca información de carácter corporativo. Por ejemplo: nombre de directivos en Colombia, hojas de vida, evaluaciones de gobierno corporativo, etc.

ven ejercicios no formales o formales identificando temas de interés y prioridades. Pero hasta ahora estas relaciones se han dado para solucionar situaciones de conflicto, sin que exista un diálogo proactivo, abierto y constante.

Apenas comienza a desarrollarse ese diálogo utilizando enfoques sofisticados y sistemáticos para gestionar las relaciones con los grupos de interés. Este es un proceso que exige considerables recursos y esfuerzos empresariales que se podrán ir analizando en la siguiente evaluación.

**b) Hay un mayor aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, TIC, para dar publicidad a la gestión empresarial**

Es necesario reconocer el importante papel que tienen las tecnologías de la información y la comunicación en las buenas prácticas de transparencia. Especialmente, las páginas web se constituyen en un instrumento para que las compañías entreguen a sus grupos de interés información, sobre todo de carácter financiero y económico.

En las páginas web de la mayoría de las empresas de servicios públicos se evidencian esfuerzos por entregar información a clientes, proveedores, accionistas y a la sociedad en general. Sin embargo, al evaluar en detalle la apertura de las empresas a través de los resultados se encuentran varias diferencias.

Las páginas web también abren la posibilidad de otros canales de comunicación como el chat, el correo electrónico, las oficinas virtuales, los accesos para consulta de facturas y las herramientas para el monitoreo de quejas. También allí se encuentra información específica para proveedores, socios, accionistas e inversionistas. Incluso ciertos aspectos de gobierno corporativo se encuentran disponibles en los sitios web de las empresas: códigos, reglamentos de asambleas de accionistas, reglamentos internos de juntas directivas, hojas de vida de miembros de los órganos de dirección de la empresa y evaluaciones de gobierno corporativo, entre otros<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Las empresas definen discrecionalmente qué tipo de información divulgan a través de las páginas web, las condiciones y plazos según los cuales debe mantenerse a disposición del público la información, incluso en aquellas que hacen parte del mercado de valores.

### c) Faltan políticas empresariales de publicidad y comunicación de la información

Si bien las empresas facilitan información a la opinión pública, principalmente sobre aspectos económicos y financieros, a través de informes de gestión o de responsabilidad social empresarial, no existen políticas claras sobre la publicidad y comunicación de la gestión empresarial.

Esta falta de definiciones de un marco de referencia para saber qué hacer, cómo hacerlo y cómo medir, o si se está comunicando de manera completa y oportuna a los grupos de interés, se traduce en que al interior de algunas empresas, el publicar o comunicar, o incluso definir lo que se entiende por información reservada<sup>35</sup>, privilegiada o confidencial<sup>36</sup> es una decisión discrecional. Pocas empresas definen esas fronteras en sus políticas y las ponen en conocimiento de los grupos de interés a través de documentos como sus códigos de ética o gobierno corporativo.

Por ejemplo, en la evaluación se encontró una constante de no publicidad de la siguiente información: i) mapas de riesgo y gestión del riesgo, que para algunas empresas tienen carácter confidencial o no se publica, ii) informes de auditoría y gestión de resultados<sup>37</sup>, iii) informes de auditorías de los organismos de control<sup>38</sup>, los que incluso tampoco se hacen públicos por la Superintendencia de Servicios Públicos o los órganos de control.

De otra parte, la información que está disponible sobre la evaluación de mecanismos de atención y niveles de satisfacción de los clientes no es completa y oportuna, lo cual incide negativamente en la actividad de veedurías y comités de desarrollo y control social.

---

35 El artículo 61 del Código de Comercio se aplica a los actos y contratos que se rigen por derecho privado en las empresas de servicios públicos.

36 Información confidencial entendida como aquella que se produce o se transmite en confianza, que se califica de manera libre por los empresarios y que puede estar relacionada con estrategias empresariales, métodos de negocio, propiedad intelectual o patentes, por ejemplo.

37 Los informes de auditoría de gestión y resultados fueron solicitados inicialmente a la SSPD, la cual argumentó que hasta tanto las direcciones técnicas no revisaran y aprobaran los informes, estos no son públicos, por lo cual se acudió directamente a las empresas, algunas de las cuales tampoco los remitieron para su evaluación.

38 En algunos casos también esta información, así como la de resultados de control interno o hallazgos materiales se pone a disposición únicamente de socios o accionistas.

#### **d) Es necesario continuar avanzando para lograr minimizar las asimetrías de información**

El estudio evidencia que, a pesar de los esfuerzos del Estado y su nuevo modelo por entregar más información y promover la transparencia, en este sector concurren asimetrías de información, especialmente entre proveedores y contratistas y las empresas de servicios públicos poniendo en riesgo la equidad y transparencia de los procesos contractuales. También persisten las asimetrías entre los usuarios y las empresas proveedoras de servicios. Las asimetrías tienen que ver con aspectos relacionados con los derechos y deberes de los usuarios, las facturas y la comprensión del sistema tarifario, los contratos de condiciones uniformes, los resultados de evaluaciones y encuestas del sistema de atención y los niveles de satisfacción de los clientes<sup>39</sup>.

También se da la asimetría de información entre los usuarios y los entes de regulación y control. Si bien los ciudadanos tienen acceso al SUI para consultar información financiera de las empresas, subsidios y transferencias, las oficinas de PQR, entre otros temas<sup>40</sup>, y formalmente las Comisiones de Regulación prevén espacios de participación ciudadana, en la práctica la eficacia de esos mecanismos está por verse.

En el caso de información sobre auditorías de gestión y resultados, acuerdos de desempeño, planes de impacto y otros documentos relacionados con la gestión de las empresas, es práctica habitual que no se publiquen ni siquiera por la SSPD, a no ser que se soliciten por la vía del derecho de petición; con el agravante de que cuando finalmente se publican se ha perdido toda oportunidad para cuestionar los mismos.

Igualmente existen asimetrías entre el regulador y la empresa regulada, facilitando la aprobación de regulación favorable a través de métodos legales o corruptos<sup>41</sup>. Todos

---

39 Se visitaron las oficinas de atención a clientes de cuatro de las empresas participantes en Bogotá, Medellín y Barranquilla y se hicieron llamadas a las oficinas de atención a clientes o de quejas y reclamos de todas las empresas participantes y en ninguna de ellas el personal que atiende dejó ver los contratos de condiciones uniformes, además ofrecieron escasa información adicional para entender el contenido de la factura.

40 El SUI permite consultar información de las empresas de servicios públicos relacionada con aspectos administrativos, comerciales, financieros y técnico-operativos. Sin embargo, la concentración de datos genera dificultades en el acceso y en ocasiones la información allí cargada presenta diferencias con la entregada directamente por la empresa en sus reportes.

ellos tienen ventajas informativas frente a los usuarios y la sociedad, entre otras cosas, por argumentos de carácter técnicos.

**e) Hay que ayudar a cualificar el control social como un mecanismo de expresión de los clientes o usuarios**

El nuevo marco normativo de los servicios públicos, a partir de la Constitución Política de 1991, busca desarrollos institucionales a la democracia participativa e instrumentos que fomenten la competencia como un derecho de los usuarios. En consecuencia, los usuarios pueden acudir a los derechos de petición, las acciones populares, acciones de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento y también participar en la fiscalización, gestión y control de las empresas a partir de los llamados Comités de Desarrollo y Control Social con la figura de los vocales de control y veedurías ciudadanas.

Sin embargo, en la evaluación se encontró que ese rol de los usuarios se encuentra bastante restringido, prueba de ello son las sanciones crecientes de la Superintendencia de Servicios Públicos por silencios administrativos positivos, que indican que las empresas no están atendiendo las peticiones, quejas y recursos como lo dispone la ley. De otra parte, algunas empresas interpretan de manera restrictiva la modalidad de control y entienden que la participación de los vocales de control está dada únicamente en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos oficiales, del orden municipal, en la atención esporádica a las solicitudes de vocales y ocasionalmente en su formación y capacitación.

Sin embargo, esta es una modalidad de control de los usuarios y suscriptores actuales y potenciales sobre las empresas de servicios públicos, con independencia de la naturaleza jurídica de las mismas<sup>42</sup>. Y aunque los Comités no tienen en realidad estas funciones sino solo las de carácter propositivo en defensa de los usuarios de los servicios públicos, es evidente que la figura de los vocales de control se muestra débil, inoperante, con pocas capacidades para asumir la vocería y algunos buscan aprovecharse política-

---

41 Los costos que reportan las empresas y la valoración de sus activos son muy importantes (gastos excesivos en publicidad que aumentan la demanda y desplazan la curva de ventas, exceso de capacidad frente a menores esfuerzos gerenciales o manipulación de contabilidad) ya que estos permiten al regulador fijar un precio más alto del servicio a expensas del usuario.

42 Atehortua Ríos, Carlos Alberto. (2006), *Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles*. Universidad Externado de Colombia.

mente de esa labor social. Esto se refleja tanto en las relaciones con las empresas como en las relaciones con la Superintendencia de Servicios Públicos.

En esa misma línea, algunas de las empresas evaluadas interpretan de forma limitada el ejercicio del control social y las veedurías ciudadanas, lo cual resulta preocupante, siendo que es claro el interés constitucional y de la Ley 142 de 1994 de involucrar a usuarios y ciudadanos para mejorar su relación con las empresas a través de estas figuras y permitirles actuar propositivamente en pro de su bienestar y calidad de vida<sup>43</sup>.

**f) Las buenas prácticas de gobierno corporativo deben evaluarse sistemáticamente en el marco de las nuevas condiciones del mercado**

Las empresas de servicios públicos han comenzado a implementar voluntariamente buenas prácticas de gobierno corporativo, formalizándolas y documentándolas en sus códigos de gobierno corporativo, haciendo referencia especialmente a instancias como la junta directiva, la asamblea de accionistas, la información financiera y no financiera, y retomando los principios de la OCDE, tales como los derechos y el tratamiento equitativo de los accionistas, las responsabilidades de los órganos de gobierno, la comunicación y la transparencia corporativa.

Sin embargo, pocas empresas están evaluando sus prácticas de gobierno corporativo, salvo aquellas que por estar en el mercado de valores voluntariamente diligencian la Encuesta de Código País de la Superintendencia Financiera.

Por ejemplo, no son explícitos los criterios y procedimientos para seleccionar y evaluar representantes legales de las empresas de servicios públicos, miembros de junta directiva y demás personal directivo, tampoco se detallan en su mayoría los procedimientos para el manejo de conflictos de interés. Otro de los temas de altísima importancia es el de mantener activos comités como el de Nombramientos y Remuneraciones y el de Auditoría, entre otros, apoyando decisiones gerenciales y de junta directiva. Algunos de ellos ya aparecen formalmente en los códigos de gobierno corporativo, algunos más reglamentados que otros. Se espera evaluar la eficacia de los mismos en la aplicación subsiguiente del modelo.

---

<sup>43</sup> En ese mismo sentido ha dicho la Corte Constitucional en la Sentencia SC-292 de 2003 que “las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen por qué sustraerse a ese tipo de vigilancia colectiva”.

Además, falta publicidad de hojas de vida, asuntos salariales y contractuales, primas, y beneficios de miembros de junta directiva y personal directivo, que todavía se manejan con mucha reserva, siendo que una de las buenas prácticas de gobierno corporativo se relaciona con la revelación de la información no financiera.

La crisis mundial que se vive hoy impone a las empresas un mayor compromiso con sus grupos de interés y en especial con la comunidad. Siendo las empresas de servicios públicos un factor definitivo para la calidad de vida de los ciudadanos se impone el fortalecimiento de los estándares éticos y de transparencia, en la perspectiva de generar entornos confiables para los negocios y crear valor económico y social, demanda que es aún mucho más determinante cuando se trata de empresas de servicios directos y esenciales al ciudadano.

A large, light gray, stylized graphic of an eye or a face, composed of several overlapping curved shapes, serves as a background for the text.

**PANEL SOBRE LA TRANSPARENCIA EN LOS  
SERVICIOS PÚBLICOS  
-MEMORIAS-**

---

El 25 de marzo de 2009, en el hotel Windsor House de Bogotá, con ocasión de su Asamblea Anual de Miembros, Transparencia por Colombia celebró un panel sobre la transparencia en los servicios públicos. A continuación se presentan las intervenciones de los invitados.

**PRESENTACIÓN - GUILLERMO CARVAJALINO**  
**EN NOMBRE DE LA JUNTA DIRECTIVA DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA**

Cada año, Transparencia por Colombia, con motivo de su Asamblea Anual de Miembros, además de cumplir con los requisitos legales y rendir cuentas a la sociedad, busca también generar un espacio académico, de pensamiento y debate sobre temas importantes para su objeto estatutario. En esta ocasión, el debate es sobre los servicios públicos pues queremos conocer en la voz de los expertos y las personas que trabajan y conocen este sector, sus apreciaciones, políticas y mecanismos de transparencia para la gestión de las empresas prestadoras, a partir del trabajo realizado por la Corporación conjuntamente con diez empresas del sector, con el apoyo de la Fundación Avina y la Embajada de los Países Bajos.

Esas diez empresas son Isagen, Electricaribe, Promigás, la Empresa de Energía de Bogotá, Empresas Públicas de Medellín, Telefónica-Telecom, Aguas de Manizales y el Grupo Salas (Aguas de la Sabana y las empresas de aseo de Pasto y Manizales), quienes acogieron la iniciativa de la Corporación para evaluar la transparencia en su gestión durante 2008. Hoy también queremos compartir los resultados de este estudio.

Sin duda, el tema de la responsabilidad empresarial hace que cada vez haya más demanda sobre las empresas en su dimensión ambiental, social y por supuesto en su dimensión económica. Pero en el centro de esos tres ángulos del triángulo de la sostenibilidad está el tema del gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y ese es el núcleo que compartimos con todos ustedes en este panel.

Nos acompañan Paul Bromberg, ex alcalde de Bogotá, y líder del Observatorio de Servicios Públicos; Jorge Martín Salinas, superintendente delegado para AAAA (agua, acueducto, alcantarillado y aseo); Alma Rocío Balcazar, coordinadora del área de Sector Privado en Transparencia por Colombia; Luis Fernando Rico, Gerente General de Isagen; Úrsula Sola de Hinestrosa, asesora de Responsabilidad Social Empresarial, Empresa de Energía de Bogotá, y Mauricio López González, secretario técnico y de la Cámara Ambiental de Andesco, la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias e Inherentes.

La dinámica de este panel será sencilla. Cada panelista desarrollará durante diez minutos, algunas preguntas que como moderador plantearé. La idea es establecer un diálogo a partir de distintos puntos de vista.

## **PAUL BROMBERG**

### **EX ALCALDE DE BOGOTÁ Y LÍDER DEL OBSERVATORIO DE SERVICIOS PÚBLICOS**

GCS: Dr. Bromberg, en su criterio, ¿cuáles son los desafíos que debe atender el sector de servicios públicos y en especial las empresas prestadoras, en materia de transparencia?

PB: Nosotros en el Instituto de Estudios Urbanos hicimos el diseño conceptual del Observatorio de Servicios Públicos, que es un proyecto de la Secretaría Distrital de Planeación. Ahora abrieron una licitación para escoger el líder del Observatorio y nosotros no participamos en ella.

Vale la pena la observación para señalar por qué nos interesó hacer este diseño, qué tiene que ver con lo que estamos haciendo aquí, y es que el país no se ha terminado de acostumbrar a lo que significó la Ley 142 y por consiguiente los municipios, en particular el Distrito Capital cuando fue a elaborar sus planes maestros, le encargó a

Codensa el Plan Maestro de Energía Eléctrica y esta es una empresa realmente privada. No es una empresa de bolsillo del alcalde. Luego, en la función de los burgomaestres, que tampoco está comprendida por los documentos que ha sacado la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, hay un esquema sobre responsabilidades de prestación de servicios públicos domiciliarios y no está el; quien la única función que tiene es que el servicio se preste pero no figura como uno de los responsables. Por esa razón nos interesó este diseño para que no olvidáramos la necesidad de la presencia de este.

Cuando Margareth Flórez, directora ejecutiva de la Corporación Transparencia por Colombia nos invitó a participar en los desayunos de trabajo de este proyecto, que tenían como propósito el diseño conceptual más difícil que uno pueda imaginarse para trabajar el tema de la transparencia, lo primero que discutimos fue que el debate no estaba alrededor de la transparencia en la ejecución de la Ley 142. No era un proceso de evaluación de lo que significó para los usuarios y para el país esta ley y todo lo que debe haber alrededor de la transparencia, saber si este sistema está funcionando o no. Aparentemente ha sido de las reformas más exitosas y en todo caso uno de las más interesantes de gobierno en América Latina.

No es un Observatorio de la Ley 142. El núcleo básico del proceso es definir quiénes son los grupos de interés, es decir a quién le interesa que las empresas de servicios públicos sean transparentes en la gestión empresarial. La lista es enorme y algunas de ellas inclusive van apareciendo más adelante. Como se puede observar el problema es quién ronda al que ronda, al que ronda, al que ronda al alcalde. ¿Quién es el último juez? Yo siempre he dicho que la Iglesia Católica se inventó una cosa fantástica que es el Juicio Final; la tranquilidad que tenemos los seres humanos de que en algún momento alguien nos dirá algo definitivo sobre temas que son un misterio: la yidispolítica, ¿Samper sabía o no sabía? la fe es la única opción. La justicia de los hombres no nos ayuda mucho en eso.

Luego, tenemos una cantidad de cadenas de sistemas de autocontrol. Es lo que se trata de elaborar, pensando que siempre será una relación principal agente con riesgo moral. Pensemos que la gerencia debe ser transparente en la presentación de sus informes a la junta directiva y la junta y la gerencia deben ser transparentes en la presentación de sus informes en la rendición de cuentas a su asamblea de accionistas. Y todos deben ser transparentes, aparentemente, con los usuarios. También hay un tema de transparencia en la rendición de cuentas que hace la Superintendencia de Servicios

Públicos Domiciliarios a la sociedad, porque el hecho que sean quienes vigilen la calidad de la prestación del servicio no garantiza su transparencia.

Entre los grupos de interés también están los organismos de control, que nadie los controla. Este es un proyecto complejo de Transparencia por Colombia y no van mal, en el sentido de encontrar cuatro variables interesantes para medir la transparencia en la gestión empresarial de este sector. Sé que hubo algunas empresas que se vincularon de una vez, en cambio otras se retiraron.

Pero hay un cliente más que vale específicamente para estas entidades que prestan el servicio de agua potable y es el promotor urbano: las personas que atienden en los procesos de expansión, de urbanización definidos en el POT y en otros planes. Las empresas que proveen el agua son las que definen en donde se puede urbanizar, en ese proceso siempre hay protestas de la manera como la empresa se porta con el cliente que llega, que es el promotor urbano. Este tema en Bogotá puede estar relativamente bien vigilado pero uno se pregunta: "¿dónde está el problema?" Y Transparencia por Colombia lo tiene muy claro y es: ¿qué es lo que daña más el país: las grandes empresas que pueden tener problemas de transparencia pero que tienen una gran vigilancia o mil empresas pequeñas que atienden al 60% o 70% de la población y que se quedan sin vigilancia?, ¿es en esos puntos en donde se presenta el problema más delicado? En las zonas de expansión y en los municipios cercanos a las ciudades, hay una gran presión de promotores urbanos por conseguir enriquecerse a partir de la urbanización de esas zonas donde generalmente las clases altas piden el permiso para urbanizar.

Comienza a presentarse en Colombia el asunto de que los promotores urbanos compran las empresas de acueducto, en esos pequeños municipios. Con esto lo que estoy señalando es simplemente un caso muy especial de un tema muy interesante y es cómo es de difícil meter en este proceso a tantas empresas prestadoras de servicios públicos pequeños, en particular las de agua. Debíamos invitarlas a ellas, las de los pequeños municipios, que no aparecen en la prensa pero que tienen un impacto muy fuerte sobre el ordenamiento territorial.

Pensando en los retos de la transparencia, el reto de estas empresas que tienen ahora gestión privada y que están cerca de los municipios centrales, en las áreas me-

tropolitanas, puede ser un espacio interesante para hacer la gestión de Transparencia por Colombia.

### **JORGE MARTÍN SALINAS**

#### **SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA AGUA, ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO (AAAA)**

GCS: Dr. Martín, después de escuchar al doctor Bromberg y desde su óptica como Superintendente delegado para las AAAA ¿Cómo ve usted los niveles de transparencia del sector empresarial que presta los servicios públicos? ¿Cuáles son los retos en esta materia en los próximos años?

JMS: Es necesario distinguir los diferentes sectores que componen los servicios públicos. No es lo mismo hablar del sector de energía, el de gas, de agua potable o de saneamiento básico porque sus dinámicas empresariales son bien distintas. Mientras el de las telecomunicaciones es un sector concentrado a nivel nacional, donde por vía de la Superintendencia de Servicios Públicos lo que más se controla son conflictos de competencia entre las mismas empresas, que son grandes en términos generales, en otros sectores esto no ocurre de la misma manera. Lo que más se vigila en este caso, sobre todo, es su comportamiento empresarial en el mercado. Algo similar puede pasar en el sector de energía, aunque en este tenemos las zonas no interconectadas.

El sector de gas ha ido creciendo. Se va consolidando no sólo a través de la evaluación que hace la Superintendencia de Servicios Públicos, sino en lo que se ha llamado el Indicador de Nivel de Satisfacción del Usuario. Anualmente, el sector de gas ha sido el mejor calificado, a diferencia de los otros sectores, y muestra con eso la necesidad de estas empresas de establecer comportamientos que les permitan mantenerse en el mercado con una competencia sana. Ahí, la Superintendencia de Servicios Públicos actúa como vigilante de ese mercado.

La situación en agua potable es bien distinta porque ya no estamos hablando de mercados nacionales sino municipales y locales, donde la dinámica local juega un rol fundamental. Es ahí donde el Estado sigue siendo el gran prestador de los servicios, en tanto que en los otros sectores se ha visto una gran entrada del sector privado con unas

reglas de juego muy distintas y diversas en términos de código de buen gobierno a las que tiene el Estado en materia de servicios públicos.

¿Qué nos preocupa a nosotros? Que en el sector de agua potable y saneamiento básico el tema y el concepto de código de buen gobierno todavía está lejos. No significa que no exista, que no haya empresas y grupos empresariales que estén avanzando en estos temas; todavía los componentes políticos cumplen un rol fundamental en el comportamiento de estas empresas. En particular ha existido siempre la discusión sobre cómo este sector recibe muchos recursos y sin embargo los avances en indicadores de prestación de servicios siguen siendo bastante lejanos.

Recientemente estuve en Cesar, donde el municipio de la Jagua de Ibirico recibió entre 2002 y 2006, 125.000 millones en regalías, pero que en su casco urbano tiene un prestador municipal que no atiende más de 2.000 usuarios, sin alcanzar cobertura del 100%.

A través de una estrategia que adelantamos con la Procuraduría General de la Nación, relacionada con el Sistema General de Participaciones en el Cesar, el Departamento Nacional de Planeación certificaba que los municipios de este departamento –para ese mismo periodo– habían recibido 49.000 millones en recursos del sistema general de participación. Sin embargo, los alcaldes habían reportado al Sistema Único de Contratación que solo habían recibido 20.000. La pregunta que se hacía todo el mundo era: “¿en dónde están los otros 29.000 millones de pesos que el Estado certificaba haber entregado y ellos negaban haber recibido?”.

Así se encuentra uno con una serie de situaciones que por demás se reflejan en algo que es fundamental para la Superintendencia y es la información. El mayor elemento de transparencia es el registro de la información, de las transacciones de estas empresas, su comportamiento con los usuarios por vía de las reclamaciones, sus estados financieros.

Mientras que los sectores de energía y telecomunicaciones cuentan normalmente con esta información, la gran lucha es con las empresas de agua potable y saneamiento básico, pues son municipios prestadores directos que no tienen separadas sus contabilidades, son empresas municipales que no llevan una contabilidad, entre otra serie de problemáticas.

Entre enero y marzo de 2008, gran cantidad de los derechos de petición que recibió la Superintendencia Delegada para AAAA fue de estos nuevos gerentes municipales, solicitándonos toda la información que había dado su antecesor porque ellos llegaron y no encontraron nada. Ni estados financieros, ni información de facturación, ni información tarifaria. Entonces, estos son síntomas de que el sector necesita realmente de una profunda revisión sobre sus esquemas de transparencia y eso arranca por tener información, por reportar información cierta al Estado colombiano.

Nos damos cuenta que en el Sistema Único de Información, y después de un esfuerzo muy grande, los otros sectores reciben información frecuente, mientras que en el de agua potable no. Hoy tenemos municipios que sencillamente no reportan.

Ahora, el gran reto es que las problemáticas en estos sectores, desde la visión de transparencia, son bien distintas. Mientras que en los sectores mucho más formales, como son energía, gas y telecomunicaciones se debe ahondar en códigos de buen gobierno, en comportamientos empresariales no solamente transparentes de sus asociados, sino frente a sus directivos y viceversa y así mismo con sus usuarios, en el de agua potable tenemos mucho que construir en términos de velar porque los recursos que llegan a este sector efectivamente se ejecuten de manera transparente.

En esa medida, el reto de los planes departamentales de agua, el tema que más preocupa en su entorno y donde vamos a tener cerca de 8 billones de pesos en juego, es cómo se va controlar eso, cómo se va a hacer para que la priorización de recursos, la ejecución de obras y la eficiencia en la ejecución de obras sea la más adecuada. Muchas veces, formalmente, en el papel, se ejecutan los recursos, pero cuando uno va a ver la eficiencia en esas obras es ahí donde está el rezago.

En la Superintendencia de Servicios Públicos creemos que indudablemente el eje del proceso es el tema contractual, todo el proceso de contratación de obras, servicios y diseños, pues vemos esquemas de acueducto y alcantarillado totalmente sobre dimensionados. Una empresa que fue tomada en posesión por la Superintendencia hace varios años tenía un montón de infraestructura totalmente subutilizada y sin embargo no prestaba un adecuado servicio.

Los retos están en garantizar que esos recursos que en alto volumen se van a dar para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, desde las transferencias de la Nación, sean mucho más eficientes.

En cuanto al tema tarifario, con el respeto necesario hacia los reguladores, creo que las metodologías tarifarias son cada vez más complejas, más incomprensibles; se han vuelto para genios, se vuelve casi imposible que los usuarios o los vigilantes puedan entenderlas. Nosotros, con alguna pena, no hemos podido hacer el control tarifario del sector de Acueducto y Alcantarillado porque la metodología fue de tal complejidad que hoy en día, terminándose ya el periodo tarifario, no hemos logrado terminarlo. Por eso es necesario que los instrumentos que hay en el mercado a la mano del vigilante sean claros y también lo sean para el control social de los ciudadanos.

Uno dice que, por tarifa, recupera la inversión pero, ¿cómo la controla si la metodología tarifaria es tan compleja que impide un adecuado seguimiento? Entonces se presentan retos alrededor de los instrumentos del vigilante para garantizar a la comunidad y a los ciudadanos que pagan un servicio público de que realmente esos recursos van a ser trabajados de manera eficiente y, sobre todo, van a ser efectivos y se van a reflejar en los indicadores sectoriales.

En resumen, los retos de cada uno de estos sectores son distintos en función de su dinámica empresarial.

**ALMA ROCÍO BALCÁZAR**  
**COORDINADORA DEL ÁREA DE SECTOR PRIVADO**  
**TRANSPARENCIA POR COLOMBIA**

GCS: Dra. Alma Rocío, a partir de las anteriores presentaciones, ¿con qué motivaciones Transparencia por Colombia emprendió esta evaluación piloto de políticas y mecanismos de transparencia en la que participaron diez grandes empresas que operan en el país? ¿Cuáles son los resultados más destacados? ¿Cuáles son las perspectivas futuras de este ejercicio?

ARB: La Corporación fue consciente de ese marco tan complejo que envolvía al sector de servicios públicos y encontró que allí había una demanda especial para trabajar desde la misión de Transparencia por Colombia y desde los objetivos del sector privado y el público. Hemos entendido que la prestación de servicios públicos atañe directamente a la calidad de vida de los ciudadanos, en ese sentido es un derrotero clave en el desarrollo económico y social, y, por ende, es exigible a todos los actores que en él intervienen: empresas, organismos de regulación, vigilancia y control y el propio Estado. El servicio público es una función social del Estado, y éste debe intervenir en la economía como garante de su prestación eficiente, continua e ininterrumpida a todos los colombianos.

Es un imperativo actuar en un marco definido de estándares de ética y transparencia, porque además converge un escenario de libre competencia en Colombia para prestar estos servicios.

En Colombia durante los últimos años el servicio público se presta en un escenario de libre competencia donde concurren empresas privadas y públicas; este esquema competitivo se considera un incentivo positivo para el sector y una herramienta más eficaz para mejorar el bienestar general de los ciudadanos.

La creciente demanda a nivel mundial para que las empresas adopten y conduzcan su actividad con altos estándares de transparencia, es aún más determinante tratándose de empresas de servicios públicos. El compromiso con la transparencia adquiere en ese entorno una relevancia muy especial, toda vez que son empresas cuyo objeto social consiste en la satisfacción de necesidades esenciales a terceros y que, en este escenario, puede participar directamente el sector privado en el desarrollo de una actividad empresarial y en el cuidado de lo público para procurar el bienestar de los ciudadanos.

Fomentar la ética y la transparencia en la forma como las empresas se gobiernan, se gestionan y conducen es entonces condición para una acción empresarial socialmente responsable. La transparencia permite construir un ambiente de confianza, 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.

Las empresas tienen, en consecuencia, un compromiso inaplazable de contribuir a la generación de valor transparente y sostenible en el país. Por eso, la Corporación quiso hacer un aporte especial, no buscando solucionar las problemáticas del sector con una herramienta de esta naturaleza, pero sí con el fin de hacer una contribución llamando a empresas líderes que fueran conscientes de la importancia que desempeña la transparencia en su rol empresarial para que pudiéramos desarrollar un ejercicio de construcción de un modelo de evaluación de políticas y mecanismos de transparencia que se extienda en el futuro próximo a otras empresas y así llamar la atención de elevar los estándares de transparencia en los diferentes subsectores de los servicios públicos. Esa fue una motivación clave y así fue que invitamos a veinte empresas grandes, de las cuales se vincularon diez como líderes. Esto demuestra su madurez institucional para dejarse medir y para contribuir a definir esos estándares con miras a que más adelante esto genere una masa crítica para invitar a otras empresas a unirse a esta iniciativa.

### **¿Cuáles son los resultados más destacados?**

Para desarrollar el ejercicio, la doctora Martha Badel fue invitada como consultora externa. Se desarrolló una herramienta de evaluación independiente y objetiva que mide y compara las políticas y mecanismos de transparencia de la gestión empresarial para destacar las empresas de servicios públicos con los mejores estándares en este tema.

Para efectos de la medición, entendemos que la transparencia es la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que cualquier persona o grupo de interés pueda conocerla, revisarla, analizarla, cuestionarla y usarla como mecanismo de responsabilidad, de participación o interacción y de control para asegurar el cumplimiento de objetivos y metas en su gestión empresarial.

Identificamos cuatro elementos implícitos en la transparencia empresarial, sobre los cuales se sustenta el modelo de evaluación propuesto para las empresas de servicios públicos, con ellos se conformaron los cuatro factores a medir:

En primer lugar está la Apertura que mide la calidad de la oferta pública de información de estas empresas hacia sus distintos grupos de interés, a partir del análisis de información clave sobre identificación de riesgos y su gestión, información de gestión

financiera y rentabilidad, impactos de su operación, responsabilidad social empresarial, tarifas, riesgos, condiciones de contratación y prestación del servicio, políticas con proveedores, subsidios, contribuciones y aportes a fondos.

En materia de Apertura vimos que las empresas ya tienen un nivel de identificación clara de cuáles son sus grupos de interés y cuál es la información básica que deberían tener. Pero aún así, hay que hacer grandes esfuerzos a futuro para darle a conocer al público esa información relevante. En esa medida nos encontramos con que:

- ◆ Es necesario diferenciar la información pública de la reservada y confidencial y hacer pública la política. Allí todavía falta un grado de claridad para que no dejemos de hacer esta observación.
- ◆ Se insiste en la importancia de difundir información sobre riesgos y sobre la gestión del riesgo empresarial.
- ◆ Hay que incentivar mejores prácticas de apertura con proveedores en criterios de selección, desarrollo y evaluación.
- ◆ Es importante democratizar el acceso a la información corporativa.
- ◆ Las empresas deben continuar haciendo esfuerzos para que los usuarios entiendan sus condiciones de contratación y hagan buen uso de los servicios.

Si me preguntan por los promedios, teniendo en cuenta que es un grupo invitado no una muestra representativa del sector, en materia de apertura el porcentaje fue del 57%.

El siguiente elemento lo llamamos Diálogo con el cliente, nos referíamos a aquella capacidad y posibilidad de interacción que desarrollan estas empresas con sus usuarios. En el caso de las empresas de servicios públicos se priorizó en la evaluación su relación con los usuarios de los servicios, a través de la medición de la existencia, funcionamiento, seguimiento y evaluación de los sistemas de atención a clientes.

Los principales hallazgos de este elemento tienen que ver con que todas las empresas cuentan con mecanismos de diálogo con el cliente y además hacen evaluación sobre estos sistemas.

- ◆ Es latente que las empresas tienen procedimientos dispendiosos para recibir y tramitar peticiones, quejas y recursos de los clientes en los sistemas de recepción.
- ◆ No se evidencian acciones correctivas frente a los resultados de las evaluaciones a los sistemas de atención y encuestas de satisfacción de los clientes.
- ◆ No se divulgan los resultados de las evaluaciones oportunamente en forma extensa, detallada y sistemática.
- ◆ Es necesario incorporar parámetros de ética y transparencia en la formación y capacitación a funcionarios de los sistemas de atención.
- ◆ Es preciso reconocer la importancia de la figura de los vocales de control para generar dinámicas de interacción más efectivas, pues son representantes de los usuarios.
- ◆ Como una acción social responsable, las empresas podrían contribuir a la formación y capacitación de las comunidades a las que entregan recursos de forma voluntaria, para que estas realicen ejercicios de control social sobre los mismos.

En tercer lugar, y retomando los comentarios del doctor Salinas, muy pertinentes por cierto, analizamos las Reglas Claras, pues entendimos que el elemento clave de la transparencia es que haya una gestión ética y de buen gobierno corporativo.

La empresa es transparente en cuanto adopta e implementa principios y valores éticos y normas de buen gobierno corporativo. Siendo así, entendimos que la evaluación se concentra en los contenidos mínimos formalizados y el nivel de divulgación, alineación e implementación al interior y hacia su cadena de valor y cómo han avanzado en estos aspectos.

Recientemente se han documentado políticas de ética empresarial y buen gobierno corporativo como estándares básicos de las empresas, contenidos en códigos y declaraciones de valores y principios.

En este caso particular, los principales hallazgos y recomendaciones fueron:

- ◆ Poner en marcha programas integrales de ética en las empresas que incorporen estrategias de comunicación y capacitación en esta área. Si bien todas cuentan con sus códigos de ética y de gobierno corporativo, encontramos en la evaluación que hacen falta esfuerzos claros en estrategias de comunicación y divulgación sobre esos estándares al interior de las mismas y en sus relaciones de negocio.
- ◆ Así mismo, encontramos que en general se hace necesario que inviten a sus cadenas de valor a alinearse alrededor de sus principios, valores éticos y normas de gobierno corporativo. Y de esta manera convertirse en un efecto multiplicador en el entorno.
- ◆ Hay que promover instancias de reporte y consulta sobre transgresiones a los estándares.
- ◆ Se debe alinear la cadena de suministros con los valores y principios éticos empresariales.
- ◆ Hay que impulsar e implementar políticas anticorrupción en las empresas, pues no es suficiente con proscribir las prácticas indebidas.

Llama la atención que este indicador tiene el promedio más bajo frente al elemento de Control, que fue el mejor calificado. Las empresas muestran que, además de reportar resultados y tener mecanismos de verificación dentro de los mandatos legales, muchas acuden a otro tipo de reportes, se incluyen en índices de sostenibilidad, se han adherido al Pacto Global o aplican la metodología GRI para hacer seguimiento a su gestión social.

En cuarto lugar está el elemento de Control. Decidimos fijarnos no solamente en los procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación con los que cuentan las empresas por disposición legal, sino ir más allá y revisar aquellos de carácter voluntario, de iniciativa propia de carácter interno o externo, tales como auditorías especializadas, informes de auditorías interna, adhesiones a pactos o participación en índices de sostenibilidad.

Los principales hallazgos y recomendaciones en materia de Control muestran que, en general, las empresas implementan medidas y controles adicionales a los previstos en el marco legal colombiano, especialmente relacionados con certificaciones de calidad ISO, adhesiones al Pacto Global, metodología de reporte GRI y reconocimientos por RSE.

Finalmente hay que decir que este estudio se realizó con unas reglas claras que definimos con las empresas desde el principio; y que este era un grupo primario de diez empresas privadas y públicas, que se estaba exponiendo a dejarse medir, consciente de que era un mecanismo de mejoramiento interno.

Los resultados nos mostraron que en general existen grandes diferencias en los mecanismos evaluados, dependiendo del aspecto, del tamaño de las empresas y del subsector relacionado con cada sector.

### **¿Cuáles son las perspectivas futuras de este ejercicio?**

Las perspectivas de Transparencia por Colombia son pocas pero muy importantes.

1. En primer lugar, con los resultados de este piloto vamos a construir una línea de base en estándares de transparencia que sirva como referente a las empresas del sector de los servicios públicos. La idea es tener un grupo pionero que permita generar una masa crítica, replicar la experiencia y mejorar el bienestar de los usuarios.
2. Lo segundo es construir una línea de base que les sirva a las empresas para poder mirarse entre ellas y frente a la línea. Creemos que este es un gran aporte, toda vez que la transparencia es un mecanismo de protección frente a fraudes corporativos y a riesgos de corrupción. Es preciso posicionar la herramienta de medición en el sector de los servicios públicos como un instrumento independiente, pertinente y confiable, que mida y compare los estándares de transparencia y ética de la gestión empresarial, destacando las empresas comprometidas con sus grupos de interés y con los mejores estándares de transparencia.
3. Creemos que con este ejercicio de las empresas, podemos no sólo contribuir para que ellas tengan elementos para elaborar planes de mejoramiento sino que en el

mediano y largo plazo es posible consolidar el grupo de empresas vinculadas a la iniciativa como aliadas estratégicas del proyecto, para que el mismo alcance una mayor difusión y un mejor impacto en sectores con necesidades particulares, como el de agua potable y saneamiento básico.

4. A su vez, creemos que a partir de las recomendaciones de la medición es preciso que las empresas tomen medidas correctivas, implementen planes de mejoramiento, compartan las buenas prácticas en el grupo de empresas evaluadas y aporten con su gestión a la elevación de los estándares de transparencia en el sector.

La disposición de las empresas de servicios públicos que se unan al ejercicio en 2009, para someterse a este tipo de evaluación, es un indicativo de su madurez institucional y de la conciencia que tienen sobre el papel que juega la transparencia en la legitimidad y confianza pública de su gestión.

**LUIS FERNANDO RICO**  
**GERENTE GENERAL DE ISAGEN**

GCS: Dr. Rico, Isagen participó en esta evaluación y es una empresa que cotiza en el mercado de valores. Esto le implica cautivar la confianza de los inversionistas. ¿Un ejercicio de evaluación de los niveles de transparencia como el realizado, contribuye o no a ganar la confianza de sus grupos de interés? ¿Por qué? ¿Cuáles son los retos para el sector de Gas en esta materia?

LFR: Me gustaría remitirme al porqué de su pregunta. Creo que es ahí donde está la raíz y por lo menos está la experiencia y el enfoque que nosotros hemos intentado darle a la empresa. Isagen tuvo una oportunidad que creo es única en la vida empresarial y es que a pesar de que tenemos una historia de cuarenta años –nosotros nacimos en ISA en 1967–, realmente a raíz de la Ley Eléctrica en 1994 se tomó la decisión de crear Isagen y nacimos a una vida empresarial independiente en 1995.

En ese momento pudimos repensar la empresa, preguntarnos qué queríamos ser desde el punto de vista empresarial. Sabíamos cuál era el objeto de la empresa, a qué nos íbamos a dedicar: la generación y la comercialización de la energía. Íbamos a parti-

cipar en un mercado de algo que nunca nos habíamos imaginado que iba a suceder: a nosotros nos compraban la energía y nosotros no la vendíamos, por tanto, en esa parte comercial teníamos que partir desde cero. Pero en esa pregunta de ¿qué es lo que queremos, cuáles son los propósitos, los objetivos?, empezamos a mirar también cuál es el por qué, cuál es la motivación, cuál es la concepción de empresa. Si bien esa no fue una respuesta que se resolvió en 1995, se ha venido construyendo durante todos los años con la participación de todos los trabajadores y realmente el tener una concepción de empresa, de que si bien esta debe ser rentable como uno de sus objetivos primarios, no puede serlo de cualquier manera. Sino que dentro de esta responsabilidad tiene unos compromisos, unos propósitos de hacer unos aportes a la sociedad.

Contemplamos el triángulo que mencionaba el profesor Bromberg: económico, social y ambiental en la concepción de empresa; y la razón para que eso sea así es la ética fundamentalmente. Nos dimos a la tarea de definir qué entendíamos por ética y dijimos que la ética es hacer las cosas bien, correctamente, tratar de ser coherentes con lo que pensamos, creemos, hacemos y decimos. Siempre pensando que el propósito es el bien común de la sociedad.

Ante esa definición de ética, que tiene una gran ventaja pues se contempla la coherencia, que no es algo que se logre fácilmente; es un proceso en el que uno cada día tiene que reconocer que le hace falta desarrollar cosas para ser totalmente coherentes. Quizás esa integridad que se lograría si hay absoluta coherencia es una meta y la coherencia es el camino para lograrla.

Cuando la ética está en el centro de los valores corporativos de ahí nacen todos los demás y la forma en que queremos proyectarnos y que nos reconozcan; nos da esa visión de la empresa y por eso nosotros no tenemos área de responsabilidad empresarial pues en Isagen pensamos que esta tiene que estar en todas las actividades de la empresa. La conciencia ambiental, social y económica y la relación con los grupos de interés, que representan cada uno de esos trípodes, tiene que estar en toda la organización.

Ante esa visión, uno se encuentra con que la transparencia es simplemente el único camino para lograr esa coherencia. Siempre habrá que avanzar en eso, es una constante reflexión de que es mucho lo que hace falta para lograr esa transparencia pues no es un fin, es un medio para conseguir esos propósitos que benefician a la empresa induda-

blemente; al obtener un nombre, prestigio, al viabilizar las actividades y tener la licencia ambiental y, por decir algo, “la licencia social” de las actividades que realiza.

Comparto lo que dicen acerca de la complejidad del sector de los servicios públicos, y uno quisiera que no fuera así, pero realmente lo es. Estamos en una actividad que es la generación de energía, quizás más lejana para el usuario y el consumidor directo, pero si no se maneja la transparencia es mucho lo que hay que trabajar. Es tan difícil sostener una mentira en un sistema tan complejo como este, que hay que ser transparentes si se quiere tener resultados.

El para qué es muy claro: al aplicar las prácticas de buen gobierno se tiene acceso a los mercados financieros, a los mercados de capitales, al prestigio de la empresa. Es decir, este esfuerzo tiene premios muy importantes para la empresa y ese es uno de sus objetivos claves. Pero es muy importante que la motivación sea la ética.

Algo que siempre menciono y es motivo de orgullo para mí es que hayamos construido en Isagen no un código de ética, sino una Declaración de Comportamientos Éticos. Una experiencia que ha sido muy satisfactoria y que consistió en invitar a todos los trabajadores a hacer talleres en donde se examinaban situaciones de la empresa con el ánimo de definir, no de juzgar, si había tenido un comportamiento ético o no ético e ir sacando conclusiones para finalmente establecer esta declaración elaborada por los trabajadores.

Se invitó a los empleados a participar voluntariamente y el 87% asistió a los talleres. Ellos mismos escogieron un Comité de Ética que es el que promueve, vigila y nos ayuda a mantener esa Declaración. Creo que es un aporte fundamental porque cuando un grupo humano se dedica a hablar de sus deberes además de sus derechos, y a concretarlos, este es un aporte importante para la sociedad.

Salió esa idea del equipo de gerencia y hoy tenemos una Declaración. La Junta Directiva no la aprueba, dijo estar de acuerdo con este documento, no la cambió, hizo recomendaciones al respecto y sugirió que se tenía que volver a escribir porque tenían ciertos inconvenientes. La Declaración es de los trabajadores y eso da un sentido de pertenencia y de cuidado en los aspectos éticos de la empresa.

## ÚRSULA SOLA DE HINESTROSA

ASESORA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL, EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ, EEB.

GCS: Dra. desde el punto de vista de la EEB ¿por qué aceptaron la invitación de Transparencia para participar en esta evaluación? Un ejercicio como el realizado ¿para qué sirve? ¿Cuáles son los retos en materia de transparencia?

USH: Bueno, en primer lugar agradecemos la invitación de Transparencia por Colombia a participar en este proyecto piloto. Comienzo por explicar que la EEB es un *holding* financiero y energético con inversiones en el sector eléctrico y de gas natural.

Desde 2006, la EEB es adjudicataria del negocio Ecogás, la mayor transportadora de gas del país en infraestructura y hoy también es adjudicataria del Consorcio Transmataro, en Perú. En el sector de electricidad, tiene participación a nivel nacional con Isagen, Emgesa, Isa Codensa y EMSA (Empresa Electrificadora del Meta) y empresas internacionales como Endesa España, Isa Transmataro, Isa Rep. En el área de gas natural, están Endesa Gas Natural, TCG y TGI (Transportadora de Gas del Interior).

La EEB se rige por las leyes 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos) y 143 de 1994 (Ley Eléctrica), y a su vez por sus estatutos, los acuerdos marco de inversión y las disposiciones contenidas en el Código de Comercio.

Es una empresa que ha cambiado mucho, en los últimos diez años ha dado un giro muy grande en la manera de administrarse.

En 1998, tomamos la decisión como empresa de cerrar lo que otrora era la Junta Directiva de la que hacía parte el Concejo de Bogotá, que no tenía nada que ver con la generación de energía, la distribución, transporte y comercialización. Por tanto, lo que hicimos fue crear una Junta de alto nivel que se encargara de los temas que le atañen a esta empresa. Hoy la Empresa de Energía de Bogotá participa en la formulación de políticas públicas.

¿Qué hemos hecho nosotros en materia de transparencia? En el año 2000 fuimos certificados con la ISO de calidad para nuestros negocios operativos y también para el

portafolio accionario. Como les decía, tenemos negocios que trabajamos directamente y otras son las inversiones de capital que hacemos con las empresas participadas que les comenté.

Hoy día esa certificación se extiende a la salud ocupacional con la OHSAS<sup>44</sup> y a la gestión ambiental con la ISO 14000. Todos estos son procesos certificados que garantizan que el trabajo de la compañía esté alineado con nuestro plan estratégico corporativo. En 2005 inscribimos nuestro código de gobierno corporativo de acuerdo con las normas de lo que iba a ser el Código País. Ninguna de las empresas de servicios públicos domiciliarios está obligada a tener códigos de gobierno corporativo por ley, porque por ejemplo la EEB no cotiza en bolsa. Aquellas que sí lo hacen tienen esa obligatoriedad si quieren que los fondos de pensiones inviertan en estas compañías.

Hicimos un Código de Gobierno Corporativo y lo adoptamos a nuestro Código de Ética por voluntad, por iniciativa propia y porque entendíamos que las tendencias internacionales nos estaban llevando a tener un documento donde se viera muy claro cuál era la participación no solamente de la alta dirección, la junta directiva, sino de los administradores y todos los trabajadores.

Transparencia por Colombia creó un mecanismo que habla sobre nuestra transparencia con indicadores, como lo son los de Pacto Global para mirar cómo una empresa se adhiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, o los Premios Andesco, que hacen una evaluación general sobre nuestra participación en todos los ámbitos de la responsabilidad social y con todos nuestros grupos de interés. El tema desarrollado por esta organización es para nosotros muy importante porque no hay que negar que en la cultura popular se cree que las empresas de servicios públicos o son corruptas o son ladronas. Aquí nadie piensa que el servicio de energía cuesta, que llevar una red de acueducto a una vereda cuesta, solo se piensa en la tarifa que se paga.

Este ejercicio era una manera de sentarnos con información veraz para dar datos sobre transparencia en la información que estamos produciendo. Esa es la razón que nos lleva a trabajar en un indicador como el de Transparencia por Colombia.

---

44 OHSAS (*Occupational Health and Safety Management Systems*, Sistemas de Gestión de Salud y Seguridad Laboral), contempla una serie de especificaciones sobre la salud y seguridad en el trabajo, que fueron establecidas por BSI (British Standards Institution) en la OHSAS 18001 y OHSAS 18002.

¿Para qué nos sirve esta iniciativa? La verdad nos llena de orgullo porque al estar en una Junta de Presidencia donde hay personas que llevan muchos años en sus cargos se enteran que en los últimos diez años, donde se han hecho algunos ajustes, las cosas cambian, pues la EEB ocupa el segundo puesto de niveles de transparencia en los indicadores. Obviamente, es un ejercicio piloto pero nos llena de alegría al interior de la empresa, es un reconocimiento interno a los esfuerzos que hemos hecho en aras de la transparencia por las buenas prácticas al interior de la compañía.

Este es un ejercicio de auditoría externa que nos lleva a ponernos unas alertas, a decir este indicador no se está cumpliendo y la calificación es muy baja y esto nos plantea unas metas por mejorar y cumplir.

### **MAURICIO LÓPEZ GONZÁLEZ**

**SECRETARIO TÉCNICO Y DE LA CÁMARA AMBIENTAL DE ANDESCO**

GCS: Para finalizar, Andesco agrupa cien empresas prestadoras de servicios públicos, en este ejercicio participan diez. ¿Es posible lograr que los estándares contenidos en esta evaluación sean asumidos como práctica común en la gestión de las empresas del sector? ¿Creen ustedes desde el gremio que hay suficiente interés para que se unan las cien empresas afiliadas a las siguientes mediciones?

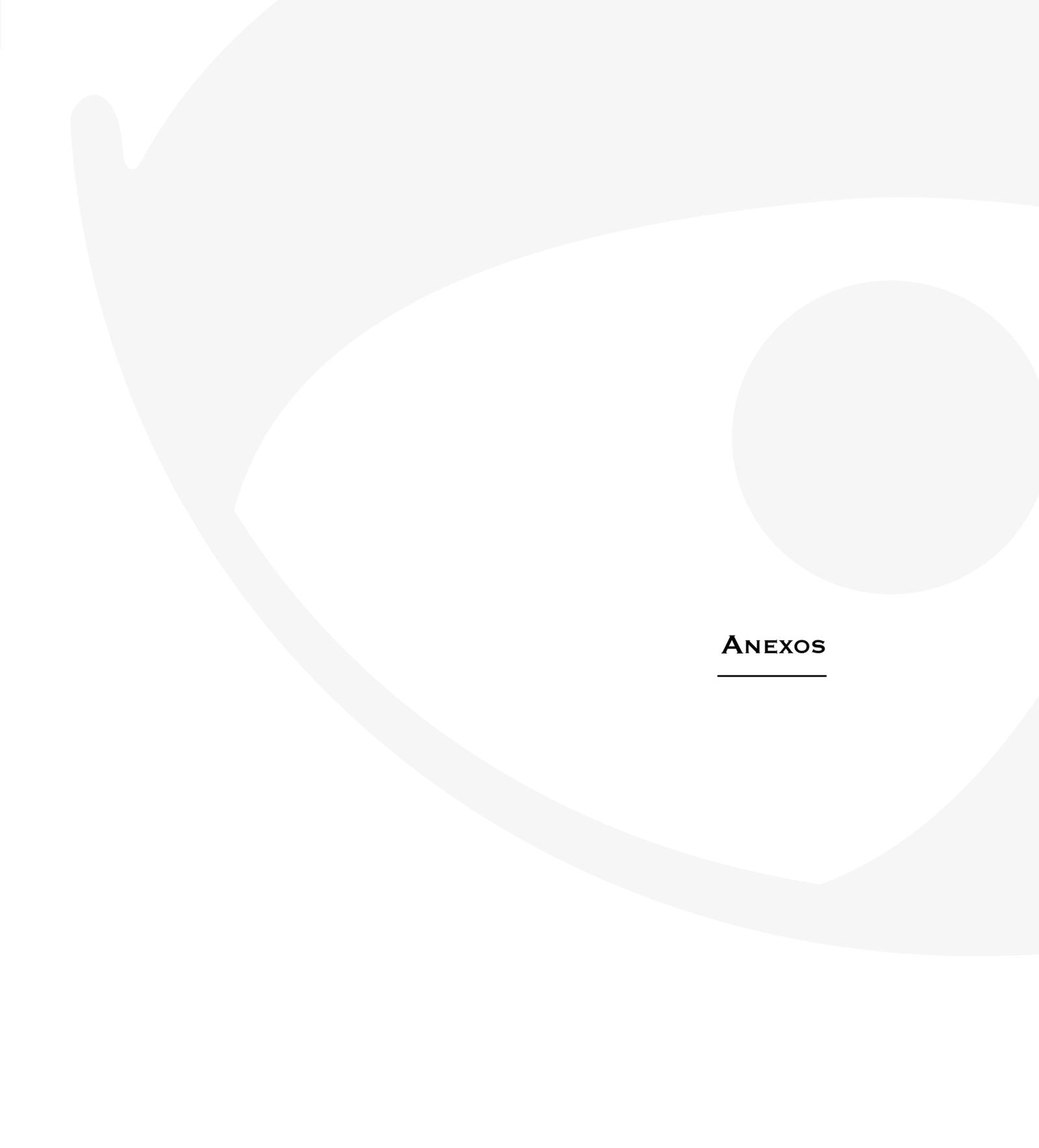
MLG: La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias e Inherentes, Andesco, reúne a 103 empresas prestadoras de los servicios de Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Energía Eléctrica, Gas Natural y Telecomunicaciones de Colombia. Estas empresas representan el 95% de los usuarios del país.

El Premio Andesco a la Responsabilidad Social Empresarial ha alcanzado cuatro versiones. Cada año, convoca a participar a las empresas de servicios públicos domiciliarios (ESPD), alcaldías y organizaciones legalmente establecidas que prestan servicios públicos domiciliarios a que conjuguen los aspectos ambientales, sociales y económicos, relacionados con el desarrollo sostenible, en escenarios donde se cree mayor valor y bienestar para las empresas y el país. En 2009, este reconocimiento es auditado por PriceWaterhouseCoopers y cuenta con el aval del Pacto Global de las Naciones Unidas.

En la primera versión participaron algunas empresas que no tenían la ISO 14000, no tenían seguridad social, informes de sostenibilidad ni reportes financieros; sin embargo, han avanzado en esta ocasión en muchos de estos aspectos. Aquellas que no participan en procesos como este de Transparencia por Colombia pueden estar incurriendo en prácticas no adecuadas, pero como el sector de servicios públicos es tan amplio no se puede generalizar que todas las empresas son corruptas.

No soy muy optimista respecto a que las empresas respondan a los datos solicitados por este proyecto de Transparencia por Colombia, pues tienen que responder a la Superintendencia de Servicios Públicos, a los reguladores y los órganos de control. Sin embargo, hay un terreno abonado para que las empresas que hacen parte del Premio Andesco sean transparentes.

El primer objetivo de una empresa es ser socialmente responsable y rentable. El ser transparentes es más fácil que no serlo y este tipo de indicadores tiene que servir para mostrar cada vez más mejoras en este sector.

A large, light gray, stylized graphic of an eye is positioned in the background, centered horizontally and vertically. The eye is composed of a large outer curve, a smaller inner curve, and a circular iris area on the right side.

**ANEXOS**

---

Tabla 1.  
CONTENIDOS DE TRANSPARENCIA EN PRINCIPIOS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE SOSTENIBILIDAD

CONTENIDOS DE TRANSPARENCIA EN PRINCIPIOS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE SOSTENIBILIDAD									
EJES	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	OCDE Multinacionales	OCDE Gobierno corporativo	Pacto Mundial	Global Report Iniciative	Principios empresariales para contrarrestar el soborno	Ethos	Bovespa	FTSE/	DOW JONES
Transparencia		X							
Divulgación de información	X	X		X		X	X	X	X
Gobierno corporativo-(publicidad-Comunicación/Verificación).	X	X	X		X	X	X		
Colaboración y Diálogo con los grupos de interés	X	X		X		X	X		
Políticas de etica						X			X
Estándares aplicados a los socios	X	X	X		X	X	X	X	X
Políticas anticorrupción-soborno	X		X		X	X		X	

En el siguiente cuadro se explican las características de cada uno de los estándares:

1	Directrices OCDE para empresas multinacionales (2000)	Recomendaciones de los gobiernos dirigidas a este grupo de empresas que enuncian principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable y compatible con las legislaciones aplicables. Las principales directrices se dan en relación con: a) publicación de informes, empleo y relaciones laborales, b) medio ambiente, c) lucha contra la corrupción, d) intereses de los consumidores, e) ciencia y tecnología, f) competencia y g) fiscalidad.
---	---	---

2	Principios de gobierno corporativo (2004):	Busca ayudar a los gobiernos de los países miembros y no miembros de la OCDE en la tarea de evaluar y perfeccionar el marco legal, institucional y reglamentario aplicable al gobierno corporativo en sus respectivos países, y dar orientación y sugerencias a las bolsas de valores, los inversores, las sociedades y demás partes que intervienen en el proceso de desarrollo de un modelo de buen gobierno corporativo. Los principios hacen referencia a: i) garantizar la base de un marco eficaz para el gobierno corporativo <sup>45</sup> , ii) los derechos de los accionistas y funciones clave en el ámbito de la propiedad, iii) un trato equitativo hacia los accionistas, iv) el papel de las partes interesadas, v) revelación de datos y transparencia, y vi) las responsabilidades del Consejo.
3	El Pacto Mundial (2004)	Iniciativa propuesta por Naciones Unidas, cuyo objetivo es cumplir un compromiso voluntario en materia de responsabilidad social, por medio de la implementación de diez principios basados en derechos humanos, derechos laborales, medioambientales y de lucha contra la corrupción. El décimo principio es el compromiso de las empresas no solamente a evitar el soborno, la extorsión y otras formas de corrupción, sino también a desarrollar políticas y programas concretos que aborden el tema de la corrupción. El Pacto plantea el reto a las empresas de unirse a los gobiernos, agencias de la ONU y a la sociedad civil por una economía global más transparente.
4	Global Report Initiative, GRI (1997)	Estándar GRI se orienta a garantizar la medición, la divulgación y la rendición de cuentas confiable del desempeño económico, social y ambiental de las empresas frente a grupos de interés internos y externos. Fue creado por la Coalición de Economías Medioambientales Responsables, CERES, con la participación de empresarios, auditores, inversores, investigadores y expertos en medio ambiente y derechos humanos y laborales. A finales de 2006 se presentó la última revisión de la guía G3, con un total de 79 directrices o principios que aluden tanto a la calidad como al contenido de las memorias. El GRI sirve como un marco general aceptado para informar sobre la gestión empresarial orientada a la sostenibilidad, que se origina en procesos de diálogo y consensos con los grupos de interés.
5	Principios empresariales para contrarrestar el soborno (2002)	Es una iniciativa de Transparencia Internacional y de Social Accountability International <sup>46</sup> que pone a disposición de las empresas una guía práctica para combatir el soborno. Tiene como objetivos proporcionar un marco para las buenas prácticas empresariales y estrategias de gestión de riesgos para contrarrestar el soborno y asistir a las empresas para: a) erradicar el soborno, b) demostrar su compromiso para combatir el soborno, c) realizar una contribución positiva a fin de mejorar los estándares empresariales de integridad, transparencia y rendición de cuentas donde sea que operen.

45 Ese marco de gobierno corporativo deberá promover la transparencia y eficacia de los mercados, ser coherente con el régimen legal y articular de forma clara el reparto de las responsabilidades entre las distintas autoridades supervisoras, reguladoras y ejecutoras.

46 Se estableció un Comité Directivo conformado por empresas del sector privado, la academia, los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales.

6	Indicadores Ethos de responsabilidad social empresarial, Instituto Ethos de Brasil <sup>47</sup>	Sistema de indicadores, promovido como una herramienta de gestión empresarial que busca evaluar, formar conciencia y aprender monitoreando la responsabilidad social empresarial de las empresas en Brasil. En su versión 2007 se extiende a la cadena de valor de las empresas buscando que estas puedan utilizar las herramientas y estrategias para una gestión socialmente responsable. En su sistema de indicadores Ethos considera la importancia de los valores, la transparencia y el gobierno corporativo, es decir la autorregulación de conductas empresariales y las relaciones transparentes con sus grupos de interés y la sociedad.
7	Índice de Sostenibilidad de Bovespa <sup>48</sup>	Es un índice que mide el retorno total de una cartera teórica compuesta por aproximadamente cuarenta acciones de empresas con reconocido compromiso con la responsabilidad social y la sustentabilidad empresarial. Tales acciones son seleccionadas entre las más negociadas en la Bovespa en términos de liquidez, y son ponderadas en la cartera por el valor de mercado de las acciones disponibles para la negociación.
8	FTSE4GOOD (2001)	Índice bursátil del Grupo FTSE (Financial Time Security Exchange) y la Bolsa de Londres, que ofrece a los inversionistas un portafolio de empresas que cumplen estándares de responsabilidad social mundialmente reconocidos <sup>49</sup> . Los índices se diseñaron con el apoyo de EIRIS <sup>50</sup> para identificar y medir la rentabilidad de las empresas que están trabajando para conseguir una sostenibilidad medioambiental, desarrollar relaciones positivas con las partes interesadas, y proteger y apoyar los derechos humanos universales. Actualmente se excluyen de este índice empresas productoras de tabaco, empresas que suministran servicios o piezas estratégicas o que fabrican sistemas de armamento nuclear completos, fabricantes de sistemas de armamento completos, propietarios y operadores de centrales de energía nuclear y extractores o productores de uranio.
9	Índice Dow Jones de Sostenibilidad	Es un índice bursátil global que sigue el comportamiento financiero de las empresas que se gestionan con un interés de sostenibilidad. El Dow Jones, en alianza con el Grupo SAM (Sostenibilidad en la Administración de Activos), evalúa 2.500 empresas de todo el mundo en tres dimensiones: económica, medioambiental y social, y establece un <i>ranking</i> de las mejores en cada sector.

47 El Instituto Ethos de Responsabilidad Social Empresarial es una organización no gubernamental creada para movilizar, sensibilizar y ayudar a las empresas en la dirección de sus negocios de forma socialmente responsable, en alianzas para la construcción de una sociedad justa y sostenible.

48 El Índice Accionario de la Bolsa de Sao Paulo Brasil.

49 Global Compact y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

50 Servicio de Investigación de Inversiones Éticas.

TABLA 2.  
COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

NORMA	AUTORIDAD	COMPETENCIAS
Art. 189 numeral 22	Presidente de la República	Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.
Art. 334	Intervención del Estado por mandato de ley	En los servicios públicos y privados con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.
		Garantizar su prestación eficiente a todos los ciudadanos e intervenir para que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los servicios básicos.
		Los servicios pueden ser prestados por el Estado por gestión directa o indirecta, por las comunidades organizadas o por los particulares.
		La regulación, el control y la vigilancia en todos los casos están a cargo del Estado.
Arts. 365 y 366		Los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado y es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.
Art. 367	La Ley	Fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación y régimen tarifario que tendrán en cuenta criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos.
		Los municipios podrán prestar directamente los servicios públicos cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.
		Las entidades competentes para fijar las tarifas.
Art. 370	Presidente de la República	Establecer políticas generales para la administración y control de la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.
		Ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

**TABLA 3.**  
REFERENTES NORMATIVOS DE LOS FACTORES DE LA MEDICIÓN.

FACTORES DE LA MEDICION/REFERENTE NORMATIVO	
<b>Apertura</b>	<p>Los usuarios de servicios públicos tienen derecho a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios (art. 9, numeral 9.4 de la Ley 142 de 1994).</li> <li>• Recibir a través de las empresas o de la Superintendencia información sobre las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de la empresa, las fallas que encuentren en el control interno y en general apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la misma. Esta información debe producirse por lo menos una vez al año, incluido Informe de Auditoría Externa de Gestión y Resultados<sup>51</sup> (arts. 51 y 53 de la Ley 142 de 1994).</li> <li>• Recibir información periódica y precisa sobre la utilización que dieron las empresas a los subsidios presupuestales (art. 53 Ley 142 de 1994).</li> </ul> <p>La Superintendencia de Servicios Públicos se obliga a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicar las evaluaciones sobre la gestión empresarial, difundirlas ampliamente entre los usuarios utilizando medios masivos de comunicación (Art. 53 de la Ley 142 de 1994) y a proporcionar en forma oportuna toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes (num. 11 del art. 79 de la Ley 142 de 1994).</li> </ul> <p>Las empresas deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner en conocimiento de suscriptores o usuarios las facturas para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos (art. 147 de la Ley 142 de 1994).</li> <li>• Deben informar con tanta amplitud como sea posible en el territorio donde prestan sus servicios acerca de las condiciones uniformes de los contratos (CCU) que ofrecen.</li> <li>• Disponer siempre de copias de las condiciones uniformes de los contratos (art. 131 de la Ley 142 de 1994).</li> <li>• Adoptar medidas que faciliten razonablemente verificar la ejecución y cumplimiento del Contrato de Condiciones Uniformes, CCU<sup>52</sup>.</li> </ul>

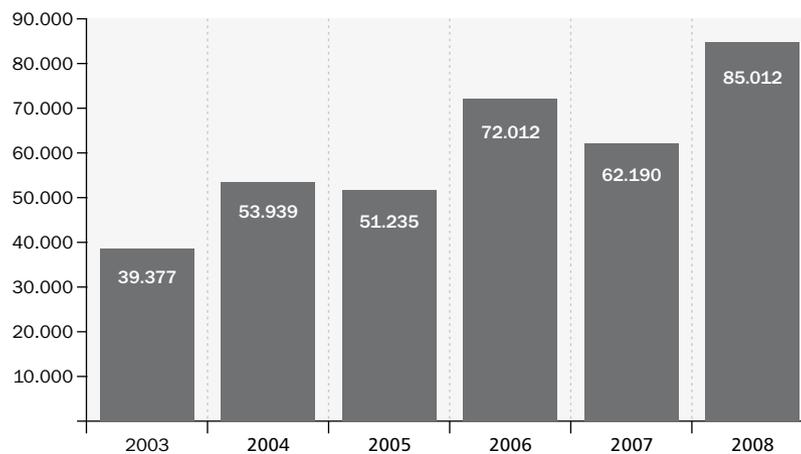
51 Las evaluaciones sobre la gestión empresarial deben ser ampliamente difundidas entre los usuarios utilizando medios masivos de comunicación (Art. 53 de la Ley 142 de 1994).

52 En los contratos debe pactarse la forma, tiempo, sitio y modo en el que las empresas harán conocer la factura a los suscriptores o usuarios.

<p><b>Diálogo con los clientes</b></p>	<p>Las empresas de servicios públicos domiciliarios deben constituir una Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos para recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o suscriptores potenciales en relación con el servicio que presta la empresa. Éstas llevarán una relación detallada de peticiones y recursos, del trámite y las respuestas que dieron (art. 153 Ley 142 de 1994).</p> <p>Toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas o recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación. Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requiere la práctica de pruebas, se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable, y por tanto, dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento de ese término la empresa reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hace la Superintendencia podrá imponer sanciones a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios (art. 158 de la Ley 142 de 1994 subrogado por el art. 123 del Decreto 2150 de 1995).</p>
<p><b>Reglas claras</b></p>	<p>Se recomienda la adopción de las prácticas de gobierno corporativo que orienten las actuaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos en áreas o instancias como: accionistas, asamblea general de accionistas, miembros de juntas directivas, gerencia general, control interno, auditoría externa y otras instancias. Además de herramientas como el manejo y acceso a la información, la administración y resolución de controversias, el manejo de conflictos de interés y las relaciones con los grupos de interés (documento Conpes 3384 de 2005).</p> <p>Se propone la adopción voluntaria de un Código de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo por los emisores de valores que contiene medidas concretas sobre temas como: i) Asamblea General de Accionistas, ii) Junta Directiva, iii) revelación de información financiera y no financiera, y iv) solución de controversias (Circular Externa 028 de 2007).</p>

FACTORES DE LA MEDICION/REFERENTE NORMATIVO	
<b>Control</b>	<p>El control debe lograr un balance, integrando los instrumentos existentes en materia de vigilancia, y armonizando la participación de las diferentes instancias de control. Corresponde a las comisiones de regulación, teniendo en cuenta el desarrollo de cada servicio público y los recursos disponibles en cada localidad, promover y regular el balance de los mecanismos de control, y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, supervisar el cumplimiento del balance buscado (art. 45 Ley 142 de 1994).</p> <p>Las empresas deben incorporar y aplicar control interno cumpliendo los criterios, evaluaciones, indicadores y modelos que definan las Comisiones de Regulación (num. 19 del art. 79 de la Ley 142 de 1994).</p> <p>Las empresas deben contratar una auditoría externa permanente con personas privadas especializadas (art. 51 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 689 de 2001 / Resolución 20061300012295 de SSPD).</p>

**GRÁFICO 1.**  
**NÚMERO DE RECLAMACIONES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS POR AÑO (2003-2008).**



363.765 reclamos recibidos entre los años 2003 y 2008

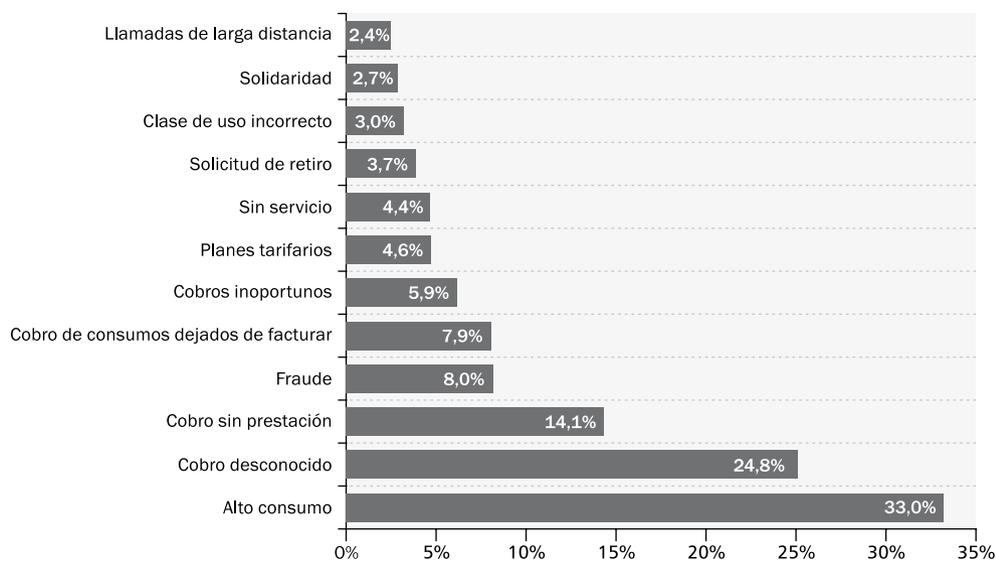
**TABLA 4.**  
**NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS, NSU, DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

SECTOR	2005 NSU	2006 NSU	2007 NSU
Acueducto	65,8	65,8	65,03
Alcantarillado	63,7	65,6	67,18
Energía	66,2	64,9	67,67
Aseo	64,1	64,8	67,11
Gas Natural	77,5	76,8	78,76
Telefonía Fija	67,1	67,0	69,14
Gas en cilindro GLP	69,3	71,7	70,42

Fuente: NSU 2005-2006 y NSU 2007.

Presentación de resultados publicada en la página web de la SSPD.

**GRÁFICO 2.**  
**CAUSALES DE RECLAMO POR SERVICIOS PÚBLICOS 2003-2008.**



363.765 reclamos recibidos entre los años 2003 y 2008

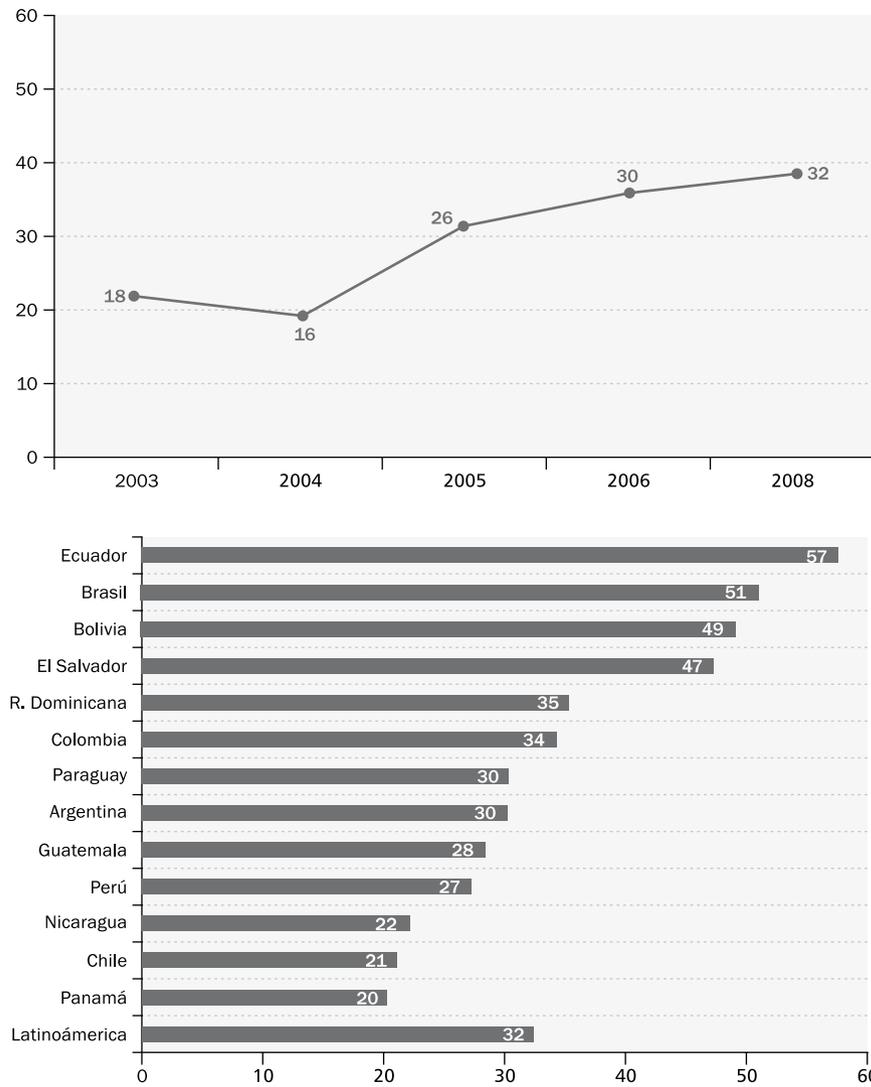
Fuente: SSPD Informe Estadístico de Reclamos de la Dirección General Territorial.

Tabla 5.  
ÍNDICE DE SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS BÁSICOS POR PAÍS 2006-2008

País	Satisfacción alta			Satisfacción media			Satisfacción baja		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Uruguay	48	41	44	30	30	27	22	29	29
Colombia	29	27	32	28	31	31	43	43	37
Ecuador	27	26	31	15	20	20	58	54	49
El Salvador	23	46	31	20	17	19	57	37	51
Chile	27	27	31	32	26	34	41	47	35
Costa Rica	25	22	30	29	31	21	46	47	49
Guatemala	30	23	29	24	19	25	46	58	46
Argentina	40	26	28	24	30	29	56	44	43
Brasil	26	21	28	28	29	26	45	51	46
México	31	22	27	20	25	30	49	53	43
Rep. Dominicana	40	29	27	25	30	29	35	42	44
Honduras	24	26	26	23	27	27	54	48	48
Bolivia	22	22	23	25	24	25	53	54	52
Venezuela	25	26	22	18	20	22	57	54	56
Nicaragua	20	25	21	23	29	19	56	46	60
Perú	16	11	19	16	17	18	68	72	64
Panamá	26	17	18	28	27	26	45	56	56
Paraguay	8	12	8	21	18	24	71	70	67
América Latina	27	25	26	24	25	25	49	50	48

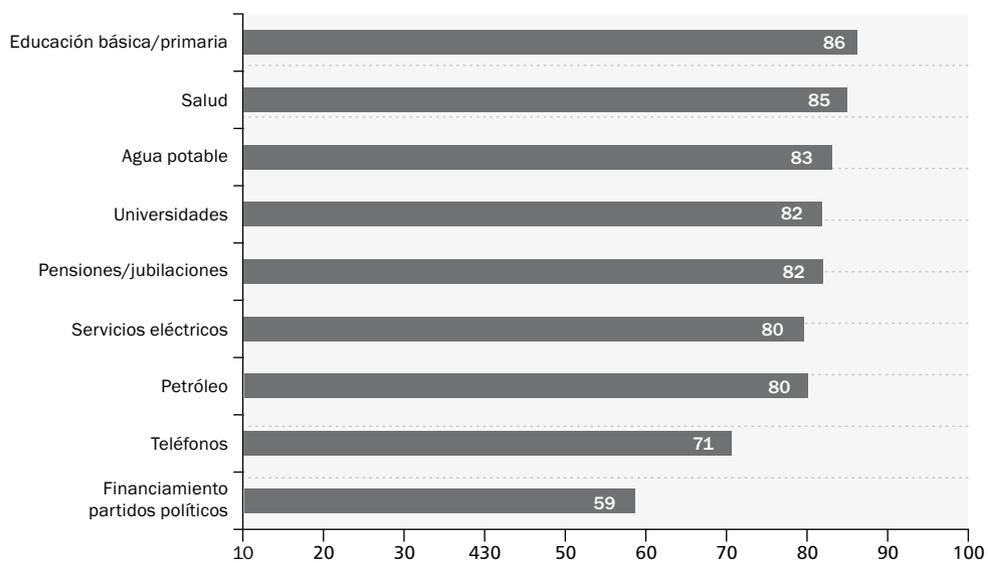
Fuente: Latinobarómetro 2006-2008

**GRÁFICO 3.**  
**ÍNDICE DE SATISFACCIÓN CON SERVICIOS PRIVATIZADOS**



Fuente: Latinobarómetro 2003-2008

GRÁFICO 4.  
SERVICIOS PÚBLICOS EN MANOS DEL ESTADO.



Fuente: Latinobarómetro 2008

