



USAID | **JORDAN**
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Copy Right to magiclina

REFORMANDO EL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO

RETOS DE LA CORPORATIZACION EN LA PROVISION DE
SERVICIOS EL CASO DE JORDANIA

REFORMANDO EL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO

RETOS DE LA CORPORATIZACION DE LOS SERVICIOS

EL CASO DE JORDANIA

Contrato No. AFP -I-00-03-00035-00, Orden de Trabajo No. 539
SEGURA/IP3 Partners LLC

I

ACLARACION

Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no necesariamente reflejan el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del gobierno de los Estados Unidos.

ACRÓNIMOS

| | |
|----------|---|
| AWC | Compañía de Agua de Aqaba |
| ASEZ | Zona Económica Especial de Aqaba |
| ASEZA | Autoridad de la Zona Económica Especial de Aqaba |
| GAM | Municipalidad del Gran Ammán |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| GPS | Sistema de Posición Global |
| JD | Dinar jordano |
| JVA | Autoridad del Valle de Jordania |
| LEMA | Suez Lyonnaise, Montgomery Watson Arabtech. Consorcio Privado a cargo del contrato de gerencia en el Gran Ammán |
| LLC | Compañía de Responsabilidad Limitada |
| MIYAHUNA | Compañía de Agua del Gran Ammán |
| MOU | Memorando de Entendimiento |
| MWI | Ministerio de Agua e Irrigación |
| N/A | No disponible o no aplicable |
| NRW | Agua no facturada |
| O&M | Operación y mantenimiento |
| PDT | Comite de Desarrollo del Proyecto |
| PMU | Unidad de Manejo del Proyecto |
| PPP | Paridad del poder de compra |
| PSP | Participación del sector privado |
| TA | Asistencia técnica |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| WAJ | Autoridad del Agua de Jordania |

UNIDADES

| | |
|-----|----------------------|
| KWH | Kilovatios hora |
| Km2 | Kilómetros cuadrados |

Equivalencias de monedas

(Tasa de cambio efectiva a junio del 2009)

1 Dólar americano = .70 Dinares jordanos

1 Dinar jordano = 1.42 Dólares americanos

ORIGINAL

Inglés: Reforming the Water and Sanitation Sector – Challenges in Corporatizing Service Provision – The Case of Jordan.

TABLA DE CONTENIDO

| Capítulo | Contenido | Página |
|----------|---|--------|
| | Prefacio | 6 |
| | Agradecimientos | 7 |
| | Introducción | 8 |
| I | Jordania: Poca agua, dimensión económica desatendida | 10 |
| | País con población en rápido crecimiento | 10 |
| | Administración pública altamente centralizada | 11 |
| | Importantes limitaciones ambientales | 11 |
| | Dimensión económica desatendida | 11 |
| | Mercados políticos del agua | 12 |
| 2 | Aqaba y Ammán: ¿Por qué reformar? | 14 |
| | Dos ciudades importantes con diferencias significativas | 14 |
| | ¿Por qué reformar? | 15 |
| | El gobierno como el principal actor en el sector de agua y saneamiento | 16 |
| | Aqaba: Una oficina local con poca autonomía y buena calidad de servicio | 16 |
| | Ammán: Inadecuados incentivos, autonomía y calidad de servicio | 18 |
| 3 | El proceso: Una manera disciplinada de reformar | 23 |
| | Demanda por reforma | 23 |
| | Decidido apoyo político | 23 |
| | Espacios seguros para compartir conocimiento | 24 |
| | Asistencia especializada | 24 |
| | Una manera sistemática de reformar | 25 |
| 4 | Tomando decisiones: ¿Qué intereses se afectarán? | 27 |
| | Escogiendo entre los sectores público y privado | 27 |
| | Retórica y realidad: Preservando el status quo | 28 |
| | Gobierno de las empresas | 29 |
| | Disposiciones financieras | 29 |
| | Operaciones | 30 |
| | Regulación | 32 |
| 5 | Puesta en marcha de las empresas: Prestando atención al detalle | 33 |
| | Etapa pre-operativa: Pragmatismo | 33 |
| | Preparando las compañías para el futuro | 34 |
| | ¿Están AWC y MIYAHUNA en condiciones de satisfacer las expectativas? | 37 |
| 6 | El desafío: Implantar políticas adaptables y gerencia efectiva | 38 |
| | Asuntos de política | 38 |
| | Claves para una gerencia exitosa | 40 |

| | | |
|------------------|--|----|
| 7 | Lecciones aprendidas: Compartir resultados y aprender más | 42 |
| | La oferta y la demanda por reforma requieren atención | 42 |
| | El apoyo político y la disciplina son críticos | 42 |
| | Los circuitos de retroalimentación son esenciales | 43 |
| Anexos | | |
| 1 | AWC: Indicadores de gestión - Años fiscales 2004 y 2008 | 44 |
| 2 | LEMA-MIYAHUNA: Indicadores de gestión - Años fiscales 2004 y 2008 | 45 |
| 3 | MIYAHUNA: Primer plan de negocios | 46 |
| 4 | MIYAHUNA: Nuevas formas de remuneración para los empleados | 49 |
| 5 | MIYAHUNA: Elementos y procesos para establecer su "identidad" | 52 |
| 6 | Diez atributos de compañías de agua efectivamente gerenciadas | 53 |
| 7 | Bibliografía | 55 |
| Tablas | | |
| 1 | Aqaba - Base de Clientes 2002 | 17 |
| 2 | Ammán - Base de Clientes 2004 | 20 |
| 3 | Ammán – Horas de Servicio Decrecientes | 21 |
| Gráficos | | |
| 1 | Fases y Metodología del Proyecto | 25 |
| 2 | Línea de Tiempo de la Corporatización | 26 |
| 3 | Modelo de Negocios de MIYAHUNA | 32 |
| 4 | Interrelación entre las Políticas de Gobierno, la Gerencia de las Compañías, y los Atributos | 37 |
| Recuadros | | |
| 1 | Corporatización - El Concepto | 9 |
| 2 | Corporatización – Principio Clave | 9 |
| 3 | El Péndulo Oscila | 13 |
| 4 | AWC – Servicio al Cliente y Divulgación | 35 |
| 5 | Una Junta Directiva Independiente y Diversificada | 39 |

PREFACIO

USAID se complace en presentar este estudio acerca de la forma en que fueron corporatizadas las empresas de agua y saneamiento en Aqaba y Ammán en Jordania. El estudio está dirigido a líderes en Jordania y en el exterior que deseen reflexionar acerca de las experiencias de otros en la implantación de reformas. El estudio es parte de una amplia iniciativa de USAID para analizar y diseminar prácticas de corporatización para el manejo de servicios de agua.

Una parte esencial de la misión de USAID es el aprendizaje organizacional. La meta de este aprendizaje no es solamente mejorar proyectos individuales sino también hacer que los resultados estén disponibles a una amplia audiencia, estimulando el pensamiento de reformadores potenciales y generando conclusiones tentativas acerca de los elementos de reformas exitosas y no tan exitosas.

Este estudio no es ni un ejemplo de una historia exitosa ni de la más prometedora solución a los problemas que afectan al sector. Es un estudio que ilustra tanto el potencial como las limitaciones de las políticas públicas y los intentos de reforma. Por supuesto, el potencial y las limitaciones varían significativamente de país a país. Sin embargo existen lecciones que pueden ser aprendidas por los líderes de reformas a partir del intercambio de puntos de vista acerca de sus experiencias.

SEGURA/IP3 fue el autor de este estudio y el consultor para Ammán. Chemonics Internacional Inc. fue el consultor para Aqaba. El estudio se basa principalmente en los estudios de SEGURA/IP3 y Chemonics mencionados en la bibliografía.

Julio del 2009



AGRADECIMIENTOS

SEGURA/IP3 expresa su agradecimiento a las siguientes agencias, a sus ejecutivos y al personal por su apoyo durante la preparación de este estudio de caso: Reino Hachemita de Jordania, Ministerio de Agua e Irrigación (MWI), Autoridad del Agua de Jordania (WAJ), Unidad de Manejo del Proyecto (PMU), Autoridad de la Zona Económica Especial de Aqaba (ASEZA), Compañía de Agua de Aqaba (AWC), Compañía de Agua de Ammán (MIYAHUNA), y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

SEGURA/IP3 también agradece a Bernardo Gómez, autor del estudio; Meredith Griggs, asesora en redacción y a los miembros del equipo consultor en el proceso de corporatización. Los miembros del equipo hicieron valiosos comentarios y sugerencias a varios borradores del estudio. Ellos son Jorge F. Segura, José A. Valdez, Guillermo Yepes, Paul Cumiskey, Roger Patrick, Tarek Tarawneh, Ibrahim Alqam, Héctor Arduz y Tatiana Prada.



INTRODUCCION

“...una de las principales motivaciones para el cambio institucional puede ser concebida como la reasignación de oportunidades económicas.”¹

En el año 2000, el gobierno de Jordania estableció la Zona Económica Especial de Aqaba (ASEZ). Los cambios institucionales requeridos para el establecimiento de la Zona abrieron las puertas a otras significativas reformas en Jordania, algunas de las cuales afectarían al sector de agua y saneamiento.

Antes de establecer la Zona, la responsabilidad por el desarrollo y manejo del puerto, el aeropuerto, y los servicios públicos, incluyendo el servicio de agua y saneamiento era de agencias del gobierno central. La ley que estableció la Zona desafió directamente el status quo al asignar explícitamente dicha responsabilidad a la Autoridad de la Zona Económica Especial de Aqaba (ASEZA).

Las oportunidades abiertas por la ley de ASEZ para empresarios² en organizaciones económicas y políticas en Aqaba también fueron percibidas por muchos como una amenaza a las organizaciones del gobierno central que operaban en la ciudad. Consecuentemente, las partes sostuvieron intensas negociaciones para encontrar caminos que permitieran simultáneamente implementar la ley y proteger sus respectivos intereses. La corporatización de los servicios de agua y saneamiento fué parte de estas negociaciones. Las partes negociadoras fueron el Ministerio de Agua e Irrigación (MWI) y la Autoridad del Agua de Jordania (WAJ) por un lado y ASEZA por el otro.

El precedente de Aqaba tuvo amplias repercusiones en el sector de agua, llegando a ser un factor preponderante en la corporatización de los servicios de Ammán. Los servicios de Aqaba fueron corporatizados en el año 2004 y los de Ammán en el año 2007.

8 Corporatización, en el contexto de este estudio, significa crear compañías de propiedad del gobierno en el sector de agua y saneamiento para reemplazar las organizaciones existentes. En Aqaba, el gobierno estableció la Compañía de Agua de Aqaba (AWC) para reemplazar la oficina local de la Autoridad del Agua de Jordania (WAJ), mientras en Ammán el gobierno creó MIYAHUNA para reemplazar LEMA, una compañía privada que operaba bajo un contrato de gerencia con WAJ.

Un estudio de corporatización llevado a cabo por USAID/ARD en el año 2006 presenta una definición relevante de corporatización y su principio clave. Ver recuadros 1 y 2. El mismo estudio presenta experiencias de siete corporatizaciones de servicios de agua incluyendo Aqaba. Otras fueron AQUA, Polonia; COPASA, Brasil; Johannesburgo Water, Sudáfrica; Compañía de Aguas y Desagües Nacionales, Uganda; y Sydney Water, Australia.

¹ Bromley, Daniel W. *Sufficient Reason, Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*. Princeton University Press, 2006. p.9. Traducción del autor.

² El término empresario en este estudio se refiere a los individuos y grupos de individuos que tienen capacidad de influenciar la toma de decisiones en el sector. Ver North Douglas C. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, 2005

Recuadro 1 **Corporatización – El Concepto**

Corporatización es el proceso por el cual un proveedor de servicio del sector público es transformado en uno con la orientación comercial de una empresa privada. La transformación incluye típicamente tres niveles de separación de actividades: (1) establecimiento de una identidad legal para la compañía bajo la cual el rol del gobierno es claramente identificado como de dueño; (2) separación de activos, finanzas y operaciones de la compañía de otras operaciones del gobierno; y (3) desarrollo de una orientación comercial y de gestión independiente junto con la responsabilidad de rendir cuentas al gobierno y al electorado.

Fuente: USAID/ARD. op.cit.

Recuadro 2 **Corporatización – Principio Clave**

El principio guía de la corporatización es el intento de capturar las ventajas de una empresa de administración privada – incluyendo eficiencia, productividad y sostenibilidad financiera - manteniendo sus responsabilidades de rendir cuentas al gobierno. Una compañía exitosamente corporatizada será capaz de demostrar resultados positivos o mejores rendimientos.

Fuente: USAID/ARD. op.cit.

La corporatización en Aqaba y Ammán fué un proceso complejo. Involucró funcionarios gubernamentales de alto nivel, asistencia técnica, y trabajo disciplinado y cooperativo entre agencias del gobierno, USAID y consultores. A menudo las negociaciones entre las partes contaron con la mediación de la oficina del primer ministro y del gabinete de ministros.

Este estudio parte de la premisa de que la clave para el entendimiento del proceso de reforma es la apreciación de las intenciones de los empresarios de la misma y de su entendimiento de los problemas.³ En consecuencia, después de definir el contexto del país y de Aqaba y Ammán en particular, el estudio describe los problemas a los que se

enfrentaba el sector antes de su corporatización, y luego mira cómo se llevó a cabo el proceso: los líderes, la organización y las decisiones tomadas. El estudio concluye revisando los desafíos por venir y las lecciones aprendidas, con la esperanza de que estas puedan guiar a los que formulan y ejecutan políticas en Jordania y en otros países.

La corporatización fué un proceso complejo. Las negociaciones requirieron a menudo la mediación de la oficina del primer ministro y del gabinete de ministros.

³ Esta apreciación está basada en Bromley, op. cit. y North op. cit.



Capítulo I

JORDANIA: POCA AGUA, DIMENSION ECONOMICA DESATENDIDA

“Comencemos con el mercado político, el más crucial de todos los mercados”⁴

La corporatización de los servicios de agua y saneamiento en Aqaba y Ammán no tuvo lugar en el vacío. Tuvo lugar en un país pobre en recursos de agua y con una administración pública altamente centralizada. Es también un país en el cual sucesivos gobiernos han considerado el manejo del recurso agua como una tarea primordial. Dentro de este contexto, el gobierno ha ensayado a través de los años diferentes políticas y estructuras organizacionales que no han sido siempre exitosas. Quizás una de las deficiencias más importantes ha sido la falta de equilibrio entre las dimensiones administrativas y económicas de los problemas. Las políticas han sido fuertemente inclinadas hacia transacciones en los mercados políticos y en favor de la asignación burocrática

de los recursos disponibles, en vez de estar inclinadas hacia los mercados económicos, incluyendo políticas de agua más efectivas.

Las políticas para el agua han estado fuertemente inclinadas hacia transacciones en los mercados políticos y en favor de la asignación burocrática de los recursos disponibles, en vez de estar orientadas hacia mercados económicos.

País con población en rápido crecimiento

El Reino Hashemita de Jordania es un país pequeño (92,300 km²) localizado estratégicamente en el corazón del Medio Oriente.⁵ Está rodeado por Siria en el norte, Israel y Cisjordania en el oeste, el Mar Rojo en el sur, Arabia Saudita en el suroeste

e Irak en el este. El país tiene una población joven y en rápido crecimiento. Cerca del 32% de sus 6.2 millones de habitantes en el 2008 eran menores de 14 años. El crecimiento poblacional está estimado en 2.4 por ciento al año. Este rápido crecimiento es el resultado no solo de una población joven y una alta tasa de fertilidad sino también de una significativa inmigración de los países vecinos. Cerca del 80% de la población reside en zonas urbanas.⁶

El ingreso per capita es el equivalente a \$4,700 por año. El 86% del GDP es generado por el sector de servicios, principalmente gobierno, turismo, y servicios financieros. El sector industrial genera el 10% y el sector de la agricultura el 4%. Este último usa el 65% de los recursos de agua disponibles.

⁴ Liebenenthal, Andrés, Feinstein, Osvaldo N., y Ingram, Gregory K. *Evaluation and Development The Partnership Dimension*, The World Bank, 2004, p. 5. Los mercados políticos consisten en las reglas formales e informales necesarias para el juego político, junto con los mecanismos para asegurar su obediencia. Traducción del autor.

⁵ A menos que se indique otra cosa, este capítulo se basa en dos fuentes: la página web para Jordania de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, y Haddadin, Munther J (Ed.) *Water Resources in Jordan, Evolving Policies for Development, the Environment, and Conflict Resolution*. Resources for the Future and RFP Press, 2006.

⁶ Ciudades de 5.000 habitantes o más, tal como se define en el Censo de Población y Vivienda de 2004.

Administración pública altamente centralizada

Jordania es una monarquía constitucional con poderes ejecutivos que recaen en el rey, quien ejerce sus poderes a través de sus ministros. Los ministros, a su vez, ejercen su poder a través de doce provincias, que son extensiones del gobierno central. Cada provincia es encabezada por un gobernador nombrado por el rey y supervisada por el Ministerio del Interior. El país goza de una significativa estabilidad política y económica.

El poder legislativo recae en la Asamblea Nacional bicameral, consistente en la Cámara de Diputados y el Senado. Los miembros de la Cámara de Diputados son elegidos en elecciones directas mientras que los miembros del Senado son nombrados por el rey.

Importantes limitaciones ambientales

La escasez de agua es una limitación clave en el desarrollo económico de Jordania. En términos per cápita, el país tiene una de los más bajos niveles de recursos hídricos en el mundo. El gobierno estimó el agua disponible en 145 m³ per cápita en el año en el 2007⁷, y disminuyendo poco a poco como resultado del crecimiento poblacional. Un país es considerado pobre en agua

El gobierno estimó el agua disponible en 145 m³ per cápita al año en el 2007. Un país es considerado pobre en agua cuando sus recursos hídricos son inferiores a 1.000 m³ per cápita al año.

cuando sus recursos hídricos son inferiores a 1.000 m³ per cápita al año.

Dimensión económica desatendida

El desafío fundamental para las políticas y manejo de los recursos hídricos de Jordania es cómo optimizar los beneficios económicos, sociales y ambientales de estos escasos recursos. La optimización es importante porque el desarrollo económico mismo depende de manera crítica del desempeño del sector del agua.

Otras preocupaciones son el desequilibrio entre la oferta y la demanda y la creciente competencia entre usuarios por los escasos recursos. Estas características del sector tomadas en su conjunto, han exigido la atención del gobierno central a lo largo de toda la historia del país, como lo demuestra su extendida intervención en todos los elementos del ciclo del agua, buscando equilibrar la oferta y la demanda y tratando de mediar entre intereses en conflicto.

A pesar de la dimensión económica del tema del agua (desequilibrio entre la oferta y la demanda), el énfasis de las intervenciones del gobierno en el sector ha sido la regulación de las transacciones en los mercados políticos, y la asignación administrativa de los recursos disponibles. Un elemento importante de estas intervenciones ha sido la práctica del gobierno de establecer los precios del agua y asignar los recursos hídricos sobre una base de criterios políticos más bien que económicos o financieros. Esta práctica ha resultado en tarifas demasiado bajas para cubrir siquiera los costos financieros, y mucho menos los costos ambientales y de oportunidad. Tomando prestado del The Economist se podría decir que el problema con el agua en Jordania no es que sea demasiado escasa, sino que es demasiado barata.⁸

El problema con el agua en Jordania no es que sea demasiado escasa, sino que es demasiado barata.

⁷ Reino Hachemita de Jordania, Ministerio de Agua e Irrigación, Water for Life 2008-2022. February 2009. Declaración abierta.

⁸ The Economist, 7 de marzo de 2009, página 39, en referencia a los problemas del agua en California.

Los subsidios prevaecientes en todo el sistema, contribuyen a aumentar el desequilibrio entre la oferta y la demanda y no están justificados por su contribución al desarrollo económico o por sus impactos en la redistribución del ingreso o mitigación de pobreza. La mayoría de las inversiones sectoriales son financiadas a través de préstamos y donaciones de agencias bilaterales y multilaterales, que no se recuperan a través de las tarifas porque estas son bajas e insuficientes para generar los ingresos necesarios para servir los préstamos. Esto hace que los préstamos sean servidos por el gobierno. Esta práctica representa un aumento de la carga fiscal que, al mismo tiempo pone en peligro el mantenimiento eficiente de la infraestructura y las inversiones futuras para el desarrollo de proyectos de agua.

12

Mercados políticos del agua

Uno de los resultados de las políticas del gobierno en el sector del agua a través de los años ha sido el desarrollo de mercados políticos conformados por una compleja estructura de instituciones (normas formales e informales) y de las organizaciones surgidas como consecuencia de estas normas.⁹ Esta estructura determina quiénes son los empresarios

políticos y económicos, quienes toman las decisiones importantes y cómo se ejecutan tales decisiones. En la actualidad, la principal organización responsable de cuestiones relacionadas con el agua es el Ministerio de Agua e Irrigación (MWI), que descarga sus responsabilidades a través de dos organismos descentralizados: la Autoridad del Agua de Jordania (WAJ) y la Autoridad del Valle del Río Jordán (JVA).

Los mercados políticos determinan quiénes son los empresarios políticos y económicos, quiénes toman las decisiones importantes y cómo se ejecutan tales decisiones.

Ministerio del Agua e Irrigación

MWI fué creado en 1992 para manejar los recursos de agua del país. Formula e implementa programas de desarrollo del agua y aguas residuales y recomienda políticas del sector agua al gabinete de ministros.

Autoridad del Agua de Jordania

WAJ fué creada en 1988 como un organismo autónomo, que más tarde fue incorporado al MWI. Debido a su mandato, WAJ desempeñó un papel de liderazgo en los procesos de corporatización en Aqaba y Ammán. WAJ está encargada de ejecutar las

políticas gubernamentales relacionadas con la provisión de servicios municipales de agua, y el tratamiento y disposición de aguas servidas. Sus responsabilidades son amplias. Incluyen el diseño, construcción, y operación de los servicios municipales, supervisión y construcción de pozos públicos y privados, otorgamiento de licencias para la perforación de pozos y para los perforadores, y expedición de permisos para ingenieros y otros profesionales que trabajan en el sector de agua y aguas residuales.¹⁰ WAJ también formula recomendaciones al gabinete de ministros, a través del Ministerio de Agua e Irrigación, para fijar políticas del sector, incluidas las políticas tarifarias. WAJ está gobernada por una junta directiva con diez miembros, presidida por el ministro de agua e irrigación, y compuesta por representantes de los ministerios de planificación, agricultura y salud, así como los secretarios generales de WAJ y JVA.

Autoridad del Valle de Jordania

JVA también fué establecida en 1988 como un organismo autónomo y más tarde fué incorporada al MWI. JVA está a cargo del desarrollo de los recursos hídricos en ciudades y aldeas, y de la infraestructura y las instalaciones turísticas en el Valle del Río Jordán.

⁹ Para más información sobre la distinción entre "instituciones" y "organizaciones", véase: North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

¹⁰ Aunque por ley se deberían dar permisos, WAJ no lo ha hecho.

JVA está gobernada por una junta directiva integrada por diez miembros, presidida por el ministro de agua e Irrigación, y formada por representantes de los ministerios de planificación, agricultura y salud, así como por los secretarios generales de WAJ y JVA.

El Recuadro 3 muestra la evolución de los arreglos institucionales desde la independencia de Jordania en 1946.

Recuadro 3

Administrando los Recursos Hídricos y Suministrando Servicios de Agua y Saneamiento; El Pendulo Oscila¹¹

En Jordania, la estructura organizacional para el agua ha oscilado desde la centralización de la gestión de los recursos hídricos en los primeros años del país, a la descentralización en años siguientes y actualmente de vuelta a la centralización. Las modalidades de suministro de agua municipal y el servicio de saneamiento también han sido altamente centralizadas. La mayoría de los sistemas han sido operados directamente por departamentos del gobierno central. En Ammán, sin embargo, el gobierno - a pesar de mantener el control de los servicios - ha ensayado diversas estructuras organizacionales. En primer lugar, en 1973, el gobierno estableció una empresa de agua y saneamiento de su propiedad. Diez años más tarde, comenzó a operar el servicio de agua y saneamiento directamente a través de WAJ. Luego, en 1999, el gobierno contrató a un operador privado para prestar los servicios y creó la Unidad de Manejo del Proyecto (PMU) dentro de WAJ para monitorear el desempeño de la empresa privada y para supervisar el programa de inversión en rehabilitación; de redes en Ammán. Por último, cuando el contrato con el operador privado venció, los servicios fueron corporatizados.

Aproximadamente al mismo tiempo de la corporatización de los servicios de Ammán y Aqaba, el gobierno trató de otorgar un contrato de gerencia para la prestación de servicios de agua y saneamiento en las provincias del norte. Esta iniciativa fue infructuosa porque no hubo suficientes proponentes.

¹¹ Para más información, véase Haddadin, Munther J. op. cit.



CAPÍTULO 2

AQABA y AMMÁN: ¿POR QUÉ REFORMAR?

"... donde han evolucionado creencias conflictivas, las organizaciones dominantes (y sus empresarios) pueden ver los cambios necesarios como una amenaza a su supervivencia. Ellos pueden frustrar los cambios en la medida en que controlen la toma de decisiones."¹²

Las políticas públicas se preocupan de debatir las razones para la acción colectiva. A partir de esta premisa, este capítulo explora el tema de por qué el gobierno de Jordania emprendió la reforma de los servicios de agua y saneamiento en Aqaba y Ammán. Para responder a esta pregunta, es útil saber cómo son estas ciudades y si la demanda de reforma provino de fuera o dentro del sector. La respuesta parece ser una combinación de las dos. Un factor externo importante fué la reasignación de las responsabilidades de desarrollo económico desde el gobierno central hacia la Autoridad de la Zona Económica Especial de Aqaba (ASEZA). Este cambio institucional dió impulso a iniciativas orientadas a una mayor autonomía en la provisión de servicios de agua y saneamiento. Un factor interno importante fue el

interés de ASEZA en garantizar la oportuna expansión de la capacidad de la oferta de agua que originalmente se pensaba necesaria para el 2007.

Dos ciudades importantes con diferencias significativas

Aqaba, la quinta ciudad más grande del país, es de importancia estratégica porque es el único puerto marítimo del país. Ammán es importante porque es la ciudad más grande del país, su capital administrativa y centro de comercio. También es la capital de la provincia de Ammán.

Aqaba

Aqaba se encuentra en la cabeza del Golfo de Aqaba. En 2008, su población se estimaba en 127.000 habitantes, aumentando al 3,5 por ciento anual.

Aqaba, la quinta ciudad más grande del país, es importante porque es el único puerto marítimo del país. Ammán es la ciudad más grande del país, su capital administrativa y centro de comercio.



¹² North, Douglas C 2005, p. 117. Traducción del autor.

Aqaba y sus alrededores fueron transformados en la Zona Económica Especial de Aqaba (ASEZ) en el año 2000. La transformación encontró una fuerte oposición porque fué percibida por muchos como una amenaza para la administración pública centralizada prevalente en el país. Sin embargo la oposición fue neutralizada, por el firme apoyo del rey y por el establecimiento de un organismo gubernamental para la zona (ASEZA) compuesto por seis miembros, todos nombrados por el gabinete y reportando al primer ministro (Ley N ° 32 del año 2000). USAID apoyó firmemente la Zona.¹³

La Zona Económica Especial de Aqaba enfrentó una fuerte oposición porque fué percibida como una amenaza para la administración pública centralizada de Jordania.

La ley, en el artículo 17, asigna amplios poderes a ASEZA incluída la responsabilidad del desarrollo del puerto de Aqaba, el aeropuerto, y los servicios públicos dentro de la Zona. Esta amplia delegación está, sin embargo, balanceada por una disposición según la cual las decisiones más importantes (como la contratación con terceros para proporcionar los servicios o la contratación de préstamos para financiar proyectos y actividades) requieren la aprobación del gabinete de ministros.

Ammán

En 2004, la población de Ammán era de alrededor de 2 millones o el 37% de la población total del país de 5,4 millones. La ciudad es gobernada por un consejo municipal y un alcalde que encabeza la administración municipal. El gobierno tiene una fuerte influencia en la administración ya que designa el alcalde y la mitad del consejo. La otra mitad es elegida por voto popular. La tasa de crecimiento poblacional de Ammán, se estima en 2,5% anual y se espera que aumente a 3 millones en 2020.

¿Por qué reformar?

En Aqaba, la reforma fué impulsada en gran medida por las disposiciones del artículo 17. Este artículo no sólo faculta a ASEZA para desarrollar la infraestructura y proveer los servicios, sino que también anula de manera explícita toda legislación en conflicto con este artículo. No es de sorprender entonces que estas disposiciones hayan desencadenado negociaciones entre ASEZA y los organismos centrales gubernamentales con oficinas en Aqaba, como fue el caso de WAJ.¹⁴

La ley faculta a ASEZA para desarrollar infraestructura y prestar servicios. No es de sorprender entonces que esta facultad desencadenara negociaciones entre ASEZA y agencias del gobierno con oficinas en Aqaba.

A pesar de las amplias atribuciones otorgadas por la ley a ASEZA, el alcance de la reforma en el sector de agua y saneamiento fué gradual y mantuvo una trayectoria histórica en lugar de ser a gran escala. Fué gradual porque MWI y WAJ encabezaron una fuerte y eficaz oposición a los cambios en gran escala permitidos por la ley. Se dice que mantuvo una trayectoria histórica porque la dirección del cambio fue consistente con la administración pública centralizada de Jordania. Además, en línea con esta dirección, las negociaciones entre ASEZA y WAJ fueron a menudo mediadas por la oficina del primer ministro o el gabinete de ministros. USAID proporcionó asistencia a las partes durante las negociaciones. En Ammán, la reforma fué posiblemente generada por la coincidencia de dos factores: primero, la experiencia de Aqaba y segundo, el final del contrato de gerencia con el operador privado (LEMA). Esta coincidencia ofreció a los funcionarios públicos que no apoyaban el contrato de gerencia la oportunidad de hacer el

¹³ Para más información sobre ASEZA véase: Kardoosh, Marwan A. *The Aqaba Special Economic Zone, Jordan: A Case Study of Governance*. Universidad de Bonn. Centro Investigación para el Desarrollo, enero de 2005.

¹⁴ La ley a WAJ le confiere poderes especiales para negociar; a diferencia de otras entidades gubernamentales.

caso para terminarlo. Su caso se basó en las limitaciones del contrato de gerencia discutidas más adelante en este capítulo y en los beneficios potenciales de crear una empresa propiedad del gobierno tomando como modelo la experiencia exitosa en Aqaba. Esto significaba que los beneficios del cambio eran altos, ya que podrían crear las condiciones para nuevas mejoras en la prestación de servicios. También permitiría a las organizaciones del gobierno central tomar de nuevo el control de los servicios. Era también una propuesta de bajo riesgo en la medida en que se basaba en una experiencia percibida como exitosa por muchos en el gobierno.

El gobierno como el principal actor en el sector de agua y saneamiento

Antes de la corporatización, el papel del gobierno en los servicios de agua y saneamiento en Ammán y Aqaba era importante, pero sustancialmente diferentes de una ciudad a otra. En Aqaba, los servicios eran prestados por una oficina local de WAJ, mientras que en Ammán eran prestados por una empresa privada bajo contrato con WAJ. A pesar de esta gran diferencia, las dos estructuras organizacionales tenían un elemento común: la fuerte influencia de las políticas y decisiones del gobierno, sobre la operación de los servicios y, por lo tanto, sobre su calidad y sostenibilidad.

Las estructuras organizacionales tenían un elemento común: la influencia de las políticas y decisiones gubernamentales sobre la operación y mantenimiento de los servicios y sobre su calidad y sostenibilidad.

El presente informe utiliza seis atributos operacionales como marco para el análisis de los servicios antes de la corporatización: base de clientes, calidad de los servicios, estabilidad de la infraestructura, suficiencia de recursos hídricos, viabilidad financiera, y desarrollo y liderazgo de la fuerza laboral.¹⁵

Los atributos operacionales de las dos empresas eran muy similares, a pesar de los diferentes roles del gobierno. Uno de las principales diferencias era la continuidad de los servicios de agua; Aqaba tenía un suministro de agua continuo mientras que Ammán sólo tenía un servicio intermitente. La otra diferencia era el tamaño de las empresas. Los principales atributos de las dos empresas se describen a continuación.

Aqaba: Una oficina local con poca autonomía y buena calidad de servicio

Antes de la corporatización WAJ prestaba los servicios de agua y saneamiento en Aqaba a través de su oficina local denominada WAJ-Aqaba. La autoridad que WAJ delegaba a la oficina local se limitaba a las operaciones del día a día con recursos escasos estrechamente controlados por

la sede central. El manejo de los flujos de caja y del programa de inversiones constiuyen un ejemplo de esta limitada delegación y del estrecho control. El dinero recibido de los clientes lo depositaba la oficina local en una cuenta de la sede central de WAJ, de la cual la sede transfería periódicamente fondos a la oficina local de conformidad con las estimaciones hechas por la sede central de las necesidades de efectivo de la oficina local. La sede central de WAJ también se reservaba la autoridad para ejecutar y financiar los programas de inversión.

La autoridad que WAJ delegaba a su oficina local en Aqaba estaba limitada a las operaciones del día a día, con escasos recursos estrechamente controlados por la sede central.

¹⁵ Los atributos utilizados para describir los servicios públicos han sido adaptados de *Effective Utility Management: A Primer for Water and Wastewater Utilities*, June 2008. Association of Metropolitan Water Agencies, American Public Works Association, American Waterworks Association, National Association of Water Companies, United States Environmental Agency, y Water Environment Federation. Los datos acerca de los servicios son tomados de los informes de los consultores en la corporatización.

Base de clientes

La base de clientes para servicios de agua y saneamiento en Aqaba es mucho menor que la de Ammán en términos del número de clientes y del volumen de agua suministrada, como se ve en la Tabla 1.¹⁶

Tabla 1
Aqaba - Base de Clientes 2002

| Item | Agua | Saneamiento |
|---|------|-------------|
| Población total en área de servicio (000) | 67 | |
| Total clientes (000) | 18 | 13 |
| Población servida (% del total) | 99 | 73 |
| Desglose de la población servida | | |
| o Residencial (% del total) | 97 | N/A |
| o No residencial (% del total) | 3 | N/A |
| Agua Suministrada (millones de m3) | 15 | |

Una característica interesante de la base de clientes de Aqaba es el peso de los clientes no residenciales en el volumen y valor del agua facturada. Los clientes no residenciales son el 3% del número total de clientes y representan aproximadamente el 75% del volumen de agua facturado y 85% del valor de la facturación. La diferencia entre el peso relativo del volumen y el valor de la factura de agua se debe a la diferencia de tarifas para los usuarios residenciales y no residenciales y la progresividad de las tarifas de acuerdo con el consumo.

Los clientes del agua no residencial de Aqaba son pocos pero representan una parte desproporcionada del volumen y valor del agua facturada.

Calidad de los servicios

La calidad de los servicios de agua y saneamiento en Aqaba era generalmente buena. El suministro de agua era continuo y la oficina atendía oportunamente las quejas de los clientes por interrupciones del servicio de agua u obstrucciones del alcantarillado (las quejas se resolvían en aproximadamente tres horas en promedio). Este nivel de servicio se logró con la ayuda de importantes inversiones en ampliación y rehabilitación de los sistemas y con la instalación de un sistema computerizado para el mantenimiento de los servicios. Estas inversiones fueron realizadas durante los dos o tres años anteriores a la corporatización y fueron financiadas por donaciones de USAID a WAJ.

La mayoría de las aguas residuales eran vertidas en una laguna de tratamiento situada en el noroeste de la ciudad, mientras que cantidades menores en la costa sur eran tratadas mediante sistemas sépticos subterráneos y absorbidos por el suelo. Se encontraban en construcción instalaciones adicionales para la recolección y tratamiento para satisfacer la demanda hasta el 2030.

Estabilidad de la infraestructura

La calidad del servicio bajo este atributo no era satisfactoria. La cobertura del inventario de activos fijos era incompleta y no había planes, calendarios o normas para la sustitución y rehabilitación de los activos. A pesar de las inversiones en rehabilitación a principios del 2000 y la favorable topografía (sin diferencias significativas en elevación en el área de servicio), el número de fugas y rompimientos en las tuberías de agua y la frecuencia de fallas en el sistema de recolección de aguas residuales eran más altas que en las mejores prácticas. Por ejemplo, el agua no facturada se estimaba en el 37%¹⁷ de la producción en comparación con menos del 20% en las mejores prácticas, y el número de rompimientos y fugas por año y por kilómetro en tuberías principales de agua se estimaba en 2 comparado con menos del 0,2 en las mejores prácticas.

¹⁶ Los anexos 1 y 2 muestran otros indicadores de los atributos de Aqaba y Ammán.

¹⁷ Un factor que contribuye a este elevado número es el libre suministro de agua a varios poblados beduinos situados cerca de los pozos.

A pesar de las inversiones en rehabilitación a principios del 2000, el número y frecuencia de fugas, el rompimiento de tuberías de agua y la frecuencia de roturas en el sistema de recolección de aguas residuales eran altos.

Suficiencia de recursos hídricos

Se estimaba que la principal fuente de agua (campo de pozos Disi¹⁸) para Aqaba debería satisfacer la demanda hasta el 2013. Las nuevas fuentes provendrían de agua desalinizada. En el momento de este estudio, los proyectos de desalinización todavía estaban bajo consideración junto con otras alternativas, como una segunda tubería de Disi a Aqaba.

Viabilidad financiera

La política financiera del gobierno para el abastecimiento de agua y servicios de saneamiento de Aqaba no conducía a su viabilidad financiera. Los ingresos de operación deberían ser suficientes para cubrir los gastos de operación, pero no los de los de un completo mantenimiento o los requerimientos de inversión. Todo superávit de caja generado por la operación era absorbido por WAJ. Los gastos de capital deberían ser financiados por subsidios del gobierno financiados con

préstamos y donaciones de organismos multilaterales y bilaterales, deuda interna, e ingresos corrientes.

En la práctica, las tarifas en Aqaba antes de la corporatización le permitían al servicio generar un flujo de caja operacional para transferir a WAJ.¹⁹ Este flujo de caja era posible gracias a cuatro factores principales. En primer lugar, el elevado volumen de venta de agua a grandes consumidores no domésticos, que pagaban altas tarifas; en segundo lugar, el bajo costo de funcionamiento del sistema, que requería poco o ningún bombeo; en tercer lugar, la buena calidad del agua subterránea procedente del acuífero de Disi, que sólo requería cloración; y, en cuarto lugar, la práctica de WAJ de aplazar la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura.

La práctica de aplazar la rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura era una manera de ayudar a generar un flujo de caja operativo en Aqaba que debía ser transferido a la sede de WAJ.

Desarrollo y liderazgo de empleados

El manejo de personal fue uno de los problemas que enfrentó WAJ-Aqaba. La escala salarial no era competitiva con la industria debido a limitaciones impuestas

por MWI / WAJ, relacionadas principalmente con sus propios topes de sueldos. Los administradores de WAJ-Aqaba carecían de autoridad para emplear personal y el personal existente no era suficientemente calificado. Sólo cinco tenían grado universitario. Los programas de capacitación eran limitados, y no había incentivos por rendimiento.

Ammán: Inadecuados incentivos, autonomía y calidad de los servicios

Los servicios de agua y saneamiento en Ammán antes de la corporatización estaban bajo la responsabilidad de una empresa privada (LEMA), en virtud de un contrato de gerencia otorgado por WAJ en 1999 a través de licitación pública, con la asistencia del Banco Mundial. El proceso de licitación se inició con diez ofertantes calificados y terminó con sólo dos ofertas.²⁰ LEMA era un consorcio privado formado por Suez Lyonnaise des Eaux (en la actualidad Suez Environment) y Montgomery Watson Arabtech. El contrato original de cuatro años se prorrogó dos veces hasta diciembre de 2006.

¹⁸ El campo de pozos de Disi extrae agua de un acuífero fósil que se encuentra en el sureste de Jordania y el noroeste de Arabia Saudita

¹⁹ Las transferencias de efectivo de Aqaba a WAJ fueron más tarde uno de los principales obstáculos a la corporatización debido a la renuencia de WAJ a renunciar a estas en favor de la nueva empresa.

²⁰ Odeh, Nancy. *Towards Improved Partnerships in the Water Sector in the Middle East: A Case Study of Jordan*. Disertación Doctoral. Instituto de Tecnología de Massachusetts, junio de 2009. Página 93.

WAJ era responsable por la supervisión de la gestión del contrato y descargaba su responsabilidad a través de la Unidad de Manejo del Proyecto (PMU). La gestión técnica y financiera de LEMA era también auditada una vez al año por auditores independientes financiados por USAID.

El contrato de gerencia no incluía suficientes incentivos para promover la excelencia en la prestación de servicios. Esto se debía principalmente a que los honorarios fijos de gestión constituían la mayor parte de la remuneración del contratista, mientras los incentivos y sanciones basados en el rendimiento eran pequeños en relación con los honorarios. El incentivo por desempeño terminó siendo el 5% de la mejoras en el resultado financiero.²¹

Bajo los términos del contrato de gestión, WAJ reservó para sí importantes funciones relacionadas con el suministro de agua en bloque y las decisiones sobre inversión de capital, dejando a LEMA sin suficientes herramientas y condiciones para hacer una diferencia importante en los servicios. Este desequilibrio en la distribución de funciones y autoridad tuvo implicaciones negativas. En primer lugar, hubo problemas de coordinación y responsabilidad como en

WAJ reservó para sí importantes funciones relacionadas con el suministro de agua en bloque y las decisiones de inversión de capital dejando la gerencia de LEMA sin suficientes herramientas y condiciones para hacer una diferencia importante en la prestación de los servicios.

cualquier otro contrato de gerencia. WAJ delegó en LEMA autoridad para las operaciones diarias de los servicios pero retuvo la autoridad para la financiación y ejecución de los programas de inversión. Los problemas generados por esta autoridad compartida fueron altamente perjudiciales para el funcionamiento del día a día de los servicios y para la planificación para atender el crecimiento y la modernización.

El segundo efecto del desequilibrio de funciones fue la limitada autoridad de la gerencia de LEMA para manejar su capital de trabajo. El efectivo recogido de los clientes era depositado en una cuenta de WAJ y luego WAJ transfería los fondos a LEMA. Este proceso extendía significativamente el tiempo necesario para que LEMA recibiera el dinero de sus clientes y, por tanto, afectaba su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, especialmente con los proveedores.

En tercer lugar, había incertidumbre en la dirección de LEMA en cuanto a la disponibilidad de recursos de agua. Esta incertidumbre no era solamente el resultado de la escasez de agua en el país sino también del control del agua en bloque por parte de WAJ y JVA sin un adecuado protocolo para proveer de agua a LEMA.

Evaluados con base en los atributos utilizados para Aqaba, los servicios de agua y saneamiento de Ammán antes de la corporatización estaban por debajo de las mejores prácticas y por debajo de los niveles de Aqaba. Para ser justos es importante mencionar, sin embargo, que las diferencias en la topografía entre las dos ciudades tienen un importante impacto sobre el funcionamiento del servicio. Aqaba es una ciudad con pequeñas diferencias en la elevación mientras que Ammán tiene unos 400 metros de diferencia de elevación entre los puntos más altos y los más bajos.

²¹ Odeh, Nancy, Op cit. P. 124

Base de clientes

La base de clientes de Ammán para los servicios de agua y saneamiento durante los últimos años ha crecido rápidamente como consecuencia del crecimiento natural de la población y la inmigración. La ciudad ha sido capaz de incorporar la población adicional a su base de clientes de agua pero se está quedando atrás en los servicios de alcantarillado. Las principales características de la base de clientes del 2004, se muestran en la Tabla 2.

Tabla No.2 Ammán – Base de Clientes 2004

| Ítem | Agua | Desagües |
|---|------|----------|
| Población total área de servicio (millón) | 2.0 | |
| Consumidores totales (000) | 365 | 260 |
| Población servida (% of total) | 97 | 78 |
| Desglose de los clientes de agua | | |
| o Residencial (% del total) | 92 | N/A |
| o No residencial (% del total) | 8 | N/A |
| Agua suministrada (millones de m3) | 126 | |

Calidad de servicios

A pesar de las importantes mejoras administrativas y operativas introducidas por LEMA bajo el contrato de gerencia, la calidad de los servicios de agua y saneamiento en Ammán antes de la corporatización era aún deficiente. Las mejoras incluyeron la reducción del 54% de NRW al 43%, el establecimiento y la consolidación de un moderno centro de llamadas, la reducción de la relación de empleados por consumidor; la introducción de medidores de lectura computerizados, y el establecimiento de centros descentralizados de servicio al cliente. Estos logros contribuyeron a la racionalización de costos y, más importante, al aumento de la satisfacción del cliente. Sin embargo, la calidad de los servicios de abastecimiento de agua era deficiente, principalmente a causa

de la incapacidad de la empresa de superar la rotación en la entrega de agua a los clientes que se inició en el decenio de 1970 en respuesta a la insuficiente asignación de agua por parte del gobierno a las zonas urbanas y a las altas pérdidas de agua.

La práctica operativa de la rotación del abastecimiento de agua entre las diferentes zonas en las que está dividido el sistema conduce a que la mayoría de las zonas reciban agua solamente dos días consecutivos a la semana y unos pocos reciban suministro continuo.

Los clientes del servicio, que han vivido siempre con el sistema de rotación, han aprendido a hacer frente a la situación invirtiendo en redes internas en sus casas, incluyendo tanques en el techo y subterráneos, bombas, válvulas, y, en algunos casos, sistemas de filtración. También compran

Racionamiento en Ammán significa rotación del suministro de agua entre las diferentes zonas en en que está dividido el sistema de distribución. La mayoría de las zonas reciben agua solo dos días consecutivos por semana.

agua de camiones entre los días de suministro y llevan a cabo la mayoría de las actividades que requieren mucha agua, como lavandería, en los días de suministro de agua.

Clientes de medianos y altos ingresos con tanques de agua de alta capacidad (de 10 a 20 m3) se ven menos afectados por la rotación. Al contrario, clientes de bajos ingresos con baja capacidad de almacenamiento (1 a 3 m3) enfrentan una importante escasez.

Otro inconveniente del sistema de rotación de abastecimiento de agua son los daños en la red de distribución como consecuencia de cambios repentinos en los flujos de agua ("efecto del golpe de ariete"). La práctica de rotación también incrementa los costos operativos (incluyendo el personal para abrir y cerrar las válvulas), las complejidades de la operación de válvulas de reducción de presión en unas 330 zonas de distribución, y las dificultades de la detección y reparación de fugas de agua.

Los clientes han aprendido a hacer frente a la situación mediante el almacenamiento de agua en tanques en el techo o subterráneos y realizando la mayoría de las actividades de uso intensivo de agua, como lavar la ropa, en los días de suministro de agua.

La inhabilidad de la empresa para reducir las pérdidas de agua y el inadecuado control del sistema de distribución han dado como resultado una preocupante disminución en las horas de servicio, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3
Ammán – Horas de Servicio Decrecientes

| Año | Horas por semana |
|------------|-------------------------|
| 2005 | 66 |
| 2006 | 51 |
| 2007 | 47 |
| 2008 | 44 |

La cobertura de los servicios de saneamiento bajo LEMA y MIYAHUNA es baja. Sólo el 78% de la población tenía acceso a la red de agua en el 2006 y aumentó al 80% en 2008. La mayoría de las aguas servidas eran pretratadas en una laguna y el resto en dos plantas de tratamiento secundario. Además, WAJ estaba construyendo una gran planta de tratamiento secundario (As Samra), que entró en pleno funcionamiento en el 2008

Estabilidad de la infraestructura

El desempeño de LEMA y WAJ bajo este atributo no era satisfactoria, como se observa a través de tres indicadores cuantitativos y cualitativos. El inventario de activos fijos, incluyendo evaluación de sus condiciones era insuficiente para preparar un programa eficaz de gestión de activos. Además, la empresa no había definido normas para la renovación y sustitución de activos y, por lo tanto, las decisiones sobre renovación y sustitución de los mismos eran determinadas por la disponibilidad de fondos, incluidos préstamos para este fin²². Por ejemplo, después de años de descuidar la infraestructura, WAJ sustituyó alrededor del 10 por ciento de la red terciaria de Ammán durante la vida del contrato de gerencia. Esta inversión fué financiada con un préstamo del Banco Mundial y el programa concluyó tan pronto se utilizaron estos fondos. USAID y otros donantes financiaron programas adicionales para reemplazar una porción significativa del sistema de suministro primario y secundario, alrededor de la ciudad.

Como otra indicación del mal rendimiento, el número de las fugas y roturas de tuberías de agua y la frecuencia de las fallas del sistema de recolección

de aguas residuales era muy superior a los indicadores de las mejores prácticas. Por ejemplo, en el 2004 las pérdidas de agua se calcularon en el 43% del agua que entró a la red de distribución y hubo 11 rompimientos y/o fugas al año por kilómetro en la red principal de agua²³. Ambas estimaciones se comparan desfavorablemente con las mejores prácticas (menos del 20% del agua que no genera ingresos y menos de 0,2 rompimientos / fugas al año por Km. de tubería principal de agua). Esto representaba un enorme desperdicio de recursos. Las pérdidas y el consumo de agua tratada sin generar ingresos para el proveedor de agua agravaban el problema de la distribución del agua.

Los taponamientos y desbordamientos en la tubería de aguas servidas son muy superiores a las mejores prácticas internacionales de <0,1 por Km. de red al año. Estos ascendieron a alrededor de 18.900 casos en 2004, o sea 9 casos por Km. de red al año. Esto presenta un problema cada vez mayor para el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios. Ello también indica la urgente necesidad de rehabilitar el sistema.

²² LEMA manejó tres presupuestos de inversión: i) financiado por WAJ para las inversiones en O & M, ii) financiado por WAJ para inversiones fuera del contrato de LEMA, y iii) inversiones financiadas por un préstamo del Banco Mundial.

²³ Actualmente no existe información disponible del desglose de las pérdidas entre comerciales y técnicas.

Suficiencia de recursos hídricos

Los recursos hídricos fueron uno de los principales problemas para Ammán porque el uso de agua en la ciudad (127 millones de m³ en 2004) estaba cerca de la capacidad de las fuentes (150 millones de m³ en un año de precipitaciones medias). Se esperaba que a mediano plazo (menos de diez años), WAJ aumentara las fuentes de agua para Ammán a través de la nueva fuente de Zara Ma'in que inició operaciones en el 2008. Para el largo plazo, WAJ acaba de terminar un contrato BOT para traer 100 millones de metros cúbicos por año desde el acuífero de Disi en el 2013. El costo de capital de este proyecto es de unos 800 millones de dinares.

Viabilidad financiera

Debido a las políticas del gobierno en el sector de agua y saneamiento y a los términos del contrato de gerencia con LEMA, el suministro del servicio de agua en Ammán no era financieramente viable. Este era dependiente de los ingresos operativos de LEMA y de los subsidios del gobierno. En términos generales, los ingresos propios de la compañía deberían cubrir los gastos de operación y mantenimiento, mientras los subsidios deberían cubrir las necesidades de inversión. Los subsidios gubernamentales eran financiados por préstamos y donaciones de organizaciones multilaterales y bilaterales, deuda interna, e ingresos corrientes. El momento y la cuantía de las inversiones en expansión y

rehabilitación del sistema eran dictados por la disponibilidad de recursos externos y presupuestarios y no por los requerimientos del servicio.

Además de las limitaciones de la financiación de gastos de capital, el modelo financiero no preveía un buen equilibrio entre los gastos de operación y mantenimiento por un lado, y los ingresos por el otro. Esta falta de equilibrio se debía a niveles tarifarios establecidos por el gabinete de ministros con base en consideraciones políticas, sin normas explícitas, y sin suficiente análisis de la suficiencia de las tarifas para cubrir los costos de mantenimiento y rehabilitación.

Desarrollo y liderazgo de empleados

La gestión de personal fue otro tema difícil en el manejo del contrato de gerencia porque había dos grupos de

empleados en LEMA. Un grupo estaba formado por personal contratado directamente por LEMA con sueldos y prestaciones del mercado; el otro estaba formado por empleados de WAJ asignados a la empresa con sueldos y beneficios del servicio civil. La falta de coherencia en los sueldos y beneficios de los dos grupos, creó insatisfacción entre los empleados. A pesar de estas dificultades, LEMA reclutó y retuvo una fuerza laboral cada vez más competente. También aumentó significativamente las oportunidades de desarrollo profesional y de liderazgo a través de la capacitación. Lamentablemente, lo que se logró fue insuficiente para cerrar la brecha entre los rendimientos obtenidos y la mejora continua necesaria para aumentar los niveles de servicio.





CAPÍTULO 3

EL PROCESO: UNA MANERA DISCIPLINADA DE REFORMAR

“La creación de conocimiento en cualquier proyecto tiene que ocurrir en una atmósfera segura, en la que los miembros de la organización toman un interés activo en la aplicación de conocimientos proporcionados por terceros.”²⁴

La reforma del sector de agua y saneamiento es un proceso complejo y arriesgado. Los reformadores, para ser exitosos, deben mostrar un fuerte compromiso y utilizar una forma sistemática y disciplinada para el diseño y aplicación de la reforma. ¿Qué hizo que los procesos de reforma fueran tan rápidos en Aqaba y Ammán? La respuesta a esta pregunta parece residir en una combinación inusual de factores que incluyen una fuerte demanda por reforma; soporte político acompañado de un claro mandato para el personal responsable de diseñar e implantar la reforma; y un proceso estructurado de toma de decisiones para garantizar que el resultado de la reforma fuera consistente con las intenciones de quienes tomaban las decisiones.

Demanda por reforma

La ley que creó ASEZ parece haber proporcionado un fuerte impulso a la reforma del sector de agua y saneamiento en Aqaba. La ley responsabilizó a ASEZA del desarrollo de todos los servicios públicos para acompañar los ambiciosos procesos de desarrollo en la Zona. La reforma se vió apoyada también por la percepción en Aqaba de que WAJ sería incapaz de desarrollar una nueva fuente de agua que los empresarios en Aqaba estimaban necesaria para el 2007. Más tarde durante el proceso se demostró que la nueva fuente sólo se necesitaría para el 2013.²⁵

La ley de ASEZA estimuló una fuerte demanda por reforma en el sector de agua y saneamiento en Aqaba.

La percepción del éxito de la reforma en Aqaba fué, sin duda un factor importante para estimular la demanda de reforma en Ammán. Estos dos casos muy probablemente llevarán al gobierno a experimentar con estructuras organizacionales en otras partes del país, en particular en las provincias del Norte y del Medio.

Decidido apoyo político

La reforma en Aqaba y Ammán fue liderada por el gabinete de ministros a través del Ministerio de Agua e Irrigación, que dirige el sector de agua en el país. El gabinete de ministros, de acuerdo con la legislación de Jordania, es quien toma las decisiones.

²⁴ Georg von Krogh, Ichijo, Kazuo, y Nonaka, Ikujiro. *Enabling Knowledge Creation. How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Release the Power of Information*, Oxford University Press, 2000, p. 9. Traducción del autor.

²⁵ *The Water Resources and Demand Assessment* publicado en 1998 por Montgomery Watson / Arabtech Jardaneh estimaba que en 2007 el crecimiento de la población requeriría recursos adicionales de agua. Una actualización de la proyección de demanda realizada por el proyecto TAPS en 2003 aplazó la fecha de la demanda adicional.

El gobierno entendió que el proceso de corporatización necesitaba un continuo y decidido apoyo político, así como expertos y funcionarios de alto nivel del gobierno liderando el proceso diariamente y formulando recomendaciones al gabinete de ministros. También entendió que los arreglos organizacionales para la reforma tenían que ser adaptados a las realidades políticas y administrativas de las dos ciudades. En Aqaba, el proceso se llevó a cabo por un comité coordinador formado por representantes de ASEZA y de las autoridades gubernamentales, mientras que en Ammán fue manejado por un comité (Comité de Desarrollo del Proyecto), formado sólo por representantes de WAJ.²⁶ Representantes de USAID y de los consultores participaron en ambos comités.

24

La diferente composición de los comités en Aqaba y Ammán refleja diferencias en las relaciones políticas y organizacionales entre el gobierno y las dos ciudades. En ambas ciudades, había una tradición de control gubernamental de los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, la zona económica había creado una nueva situación en Aqaba, porque la ley había investido a ASEZA de autoridad

para desarrollar los servicios públicos. Esta ley estaba en conflicto con la autoridad de WAJ en el sector de agua y saneamiento y, por tanto, el gobierno y Aqaba necesitaban encontrar una solución política. La solución que encontraron fue la de nombrar representantes de WAJ y ASEZA en el comité de reforma.

La ley de ASEZA estaba en conflicto con la autoridad de WAJ, por lo que el gobierno y Aqaba necesitaban encontrar una solución política al conflicto.

Espacios seguros para compartir conocimiento

Los comités creados por el gobierno para ayudar en las reformas representaban un enfoque práctico, realista e innovador. Se esperaba que los comités fueran “espacios seguros” en los cuales los participantes pudieran compartir, crear y aplicar conocimientos sectoriales pertinentes para la corporatización. Esta idea se refleja en su función, que era la de desarrollar una visión colectiva de los arreglos organizacionales para las entidades que prestan servicios de agua y saneamiento. Además, los comités tuvieron

Los comités representaron un enfoque práctico, realista e innovador para llevar a cabo la reforma. Se esperaba que ellos fueran “espacios seguros” para compartir, crear y aplicar conocimiento sectorial.

participación de altos funcionarios gubernamentales. Esto fue esencial para la oportuna y eficaz comunicación con los responsables de la toma de decisiones: el primer ministro y el gabinete de ministros a través del ministro de agua e irrigación. Esto también fue fundamental para asegurar que las recomendaciones de los comités fueran políticamente viables.

Asistencia especializada

El MWI y USAID contrataron consultores especializados para ayudar al gobierno en la reforma. Las empresas de consultoría, bajo contrato con USAID, fueron responsables del análisis de diversos modelos organizacionales y de recomendar a los comités uno apropiado para los servicios de agua y saneamiento. Las empresas, para cumplir con su encargo, utilizaron equipos multidisciplinarios de expertos locales e internacionales, especialistas en reforma sectorial, en manejo de los servicios, en regulación, ingeniería, economía, derecho, finanzas, recursos humanos, tecnología de la información, comunicaciones, y capacitación.

²⁶ En este estudio, comité y equipo de desarrollo del proyecto son sinónimos.

Una manera sistemática de reformar

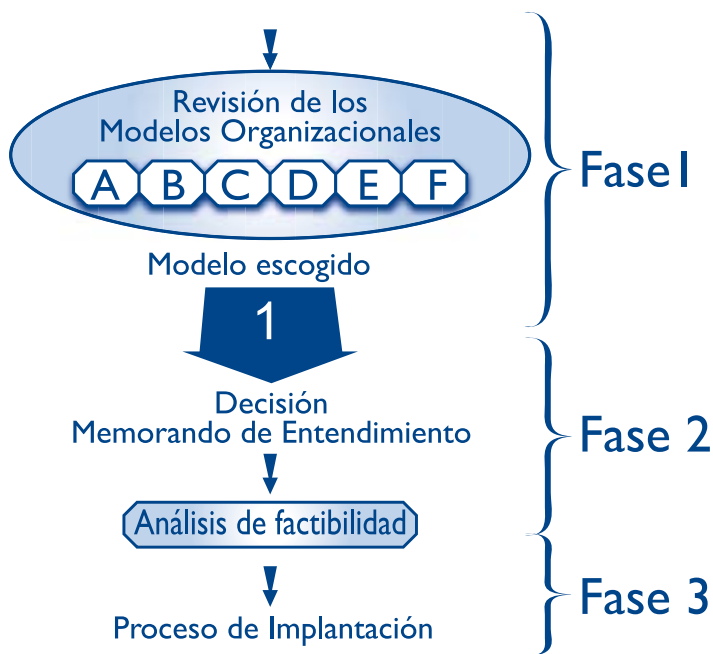
Los comités, sobre la base de las propuestas técnicas de los consultores, organizaron las reformas y la labor de los consultores en tres fases. En la primera, los comités, con la ayuda de los consultores, analizaron las opciones de organización e identificaron y recomendaron una opción para prestar los

servicios. En la segunda fase, los consultores, en colaboración con los miembros de los comités, prepararon el estudio de viabilidad y la hoja de ruta detallada para la aplicación de la opción seleccionada. Y en la fase tres, los consultores ayudaron a los comités a implantar la opción seleccionada. Estas fases del proyecto y de la metodología se muestran a continuación en el Gráfico N ° 1 ²⁷

La metodología por etapas buscaba asegurar que los comités y el gobierno pudieran generar gradual y sistemáticamente ideas y acuerdos útiles para darle forma a la corporatización. En otras palabras, las decisiones finales fueron facilitadas por una manera de actuar sin sorpresas.

Las decisiones finales fueron facilitadas por una manera de actuar sin sorpresas en la toma de decisiones.

Gráfico 1
Fases y Metodología del Proyecto



Los comités también implantaron prácticas de trabajo altamente eficaces. Ellos mantuvieron el impulso a las reformas a través de un riguroso calendario de reuniones²⁸, bien organizadas y productivas, con agendas propuestas por los consultores y aprobadas por los comités al principio de cada sesión. Las deliberaciones entre los miembros estuvieron basadas en documentos distribuidos previamente por los consultores o en presentaciones en power point durante las reuniones.

Los comités, USAID, y los consultores crearon "ventajas de colaboración" durante el proceso. Estas se reflejan en el principio rector del trabajo de los consultores:

²⁷ Power point de la presentación del informe de viabilidad al PDT el 10 de julio de 2006.

²⁸ El comité de la Empresa de Agua de Aqaba (AWC) se reunió 12 veces en 18 meses, mientras que el Comité de MIYAHUNA se reunió 19 veces en 14 meses.

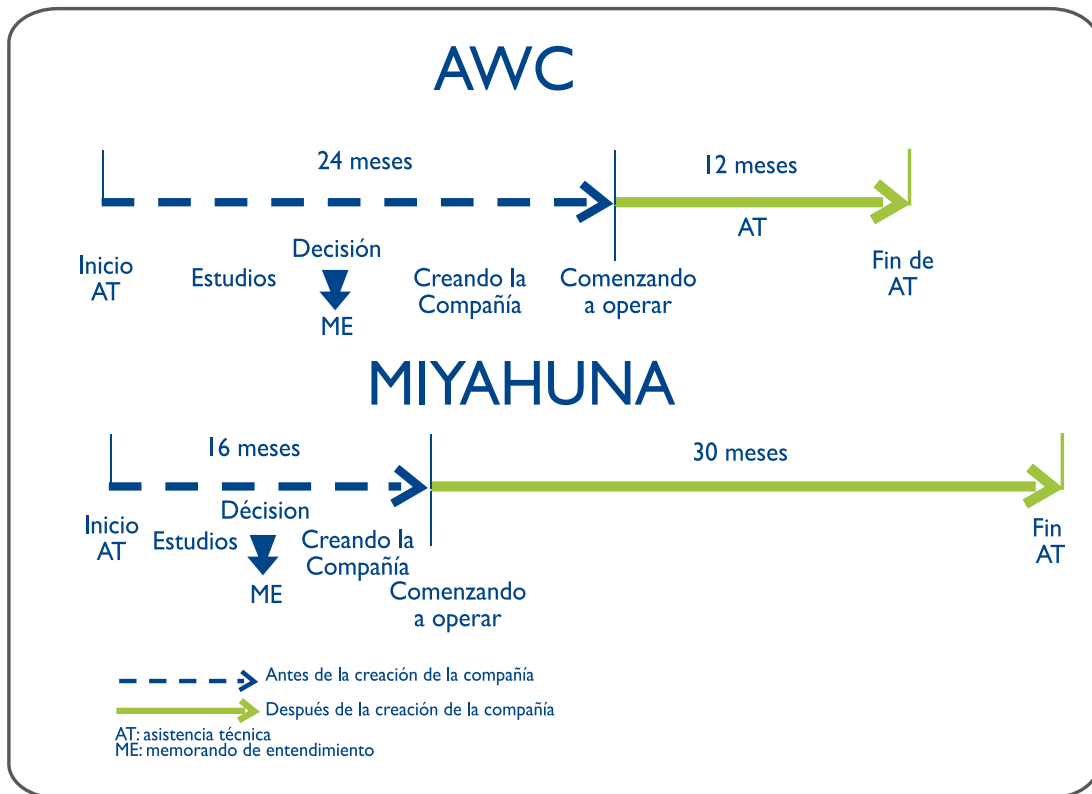
“Las ventajas de la colaboración se logran cuando se produce algo inusualmente creativo: quizás se alcanza un objetivo que ninguna organización podría alcanzar por si sola y cuando cada organización es capaz de lograr sus propios objetivos mejor de lo que podría lograr por si sola.”²⁹

En otro plano, los comités también fueron eficaces en mantener informados a ministros y funcionarios clave acerca del progreso del trabajo y de las recomendaciones bajo consideración. Esta comunicación incluyó no sólo los comentarios hechos por los representantes del gobierno en los comités a funcionarios de mas alto nivel sino también las presentaciones formales de los

consultores a ministros claves. Además, las deliberaciones de los comités se registraron en minutas, distribuidas a todos los miembros.

Esta manera de trabajar dió sus frutos ya que el gobierno pudo implantar la reforma en el plazo establecido. El proceso, sin embargo, lleva tiempo como puede verse en la línea de tiempo presentada en el Gráfico N ° 2.

Gráfico 2
Línea de tiempo de la corporatización



²⁹ Huxham, Chris. (Ed). *Creating Collaborative Advantage*. Sage, Londres 1996. La cita es parte de la presentación del consultor al comité en Ammán el 26 de octubre de 2005. Traducción del autor.



CAPÍTULO 4

TOMANDO DECISIONES: ¿QUÉ INTERESES SE AFECTARÁN?

“A pesar de la importancia de los factores económicos... el cambio institucional es esencialmente el resultado del balance de fuerzas entre grupos de interés.”³⁰

La elección entre arreglos organizacionales alternativos para la prestación de los servicios de agua y saneamiento es una tarea sensible. Requiere una buena comprensión de las características físicas de los servicios y de la economía, instituciones, política y medio ambiente social en el área de servicio. Este estudio sugiere que, en concordancia con la administración pública centralizada de Jordania, las decisiones fundamentales en Ammán y Aqaba fueron tomadas por el gobierno como el actor dominante en los mercados políticos del agua en el país. También sugiere que las principales decisiones buscaron preservar el statu quo tanto como fuera posible a fin de no poner en peligro los intereses de las principales organizaciones del sector.

Las principales decisiones buscaron preservar el statu quo tanto como fuera posible a fin de no poner en peligro los intereses de las principales organizaciones del sector.

Escogiendo entre los sectores público y privado

Los casos de Ammán y Aqaba difirieron en el proceso y criterios para elegir entre los sectores público y privado en la provisión de los servicios de agua y saneamiento. En Aqaba, la decisión fué impulsada por la percepción de ASEZA acerca de cuando se necesitaría una nueva fuente de agua y por su evaluación de la capacidad de WAJ para financiar, construir y poner en funcionamiento una nueva fuente para el 2007. Como ASEZA era escéptica acerca de la capacidad de WAJ para lograr este objetivo, su interés inicial era un contrato de concesión con un operador privado capaz de lograr esta meta. Más adelante en el proceso se vió que la nueva fuente sólo

se requería en el 2013, y, sobre la base de esta información, el comité de reforma decidió que el contrato de concesión no era necesario ya que existía suficiente tiempo para construir la nueva fuente. En estas circunstancias, el comité aprobó el modelo de corporatización.

En Ammán el comité de reforma examinó varios arreglos organizacionales, que iban desde la concesión a una empresa privada, hasta una entidad de propiedad del gobierno. Las actas de las deliberaciones del comité y las entrevistas con funcionarios del gobierno sugieren, sin embargo, que la intención de las personas más influyentes en el gobierno fué siempre la de establecer una empresa de propiedad del gobierno siguiendo el modelo de Aqaba. Esto era consistente con el manejo centralizado de los recursos hídricos y la administración de los

³⁰ Saleth, María R. y Dinar, Ariel. *The Institutional Economics of Water: A Cross-Country Analysis of Institutions and Performance*. The World Bank, 2004, p. 40.

servicios de agua y saneamiento en Jordania. Por esta razón, el comité recomendó sin mucha discusión una compañía de propiedad del gobierno

La intención de las personas más influyentes en el gobierno fué siempre la de establecer una empresa del gobierno en Ammán, siguiendo el modelo de Aqaba.

Sin embargo, el comité discutió acerca de los modelos organizacionales con participación del sector privado considerando varios factores importantes. Primero, inversionistas internacionales especializados y operadores estaban mostrando poco interés en nuevos proyectos en el momento de la corporatización de los servicios de Ammán.³¹ En segundo lugar, inversionistas potenciales privados cargarían un alto precio por sus servicios, de conformidad con los riesgos que entrañaba el proyecto en Ammán. Estos riesgos, de acuerdo con los consultores de la corporatización y del comité, se debían a la falta de una política tarifaria explícita por parte del gobierno y a la incertidumbre en la disponibilidad de recursos hídricos, particularmente en Ammán.

En cualquier caso, la opción de una empresa pública no impide en el futuro la participación del sector privado a través de la contratación de

servicios cuando el gobierno lo considere apropiado. El gobierno de Jordania entiende que la corporatización, como fué implementada, hace parte de un proceso evolutivo para los arreglos institucionales y políticos del sector y no es necesariamente “la solución definitiva” para los problemas del sector. No hay fórmulas mágicas para garantizar una buena prestación de servicios de calidad de agua y de saneamiento.

Retórica y realidad: Preservando el status quo

El gobierno estableció AWC y MIYAHUNA como empresas de responsabilidad limitada bajo la ley de Jordania. La intención del gobierno al adoptar esta forma jurídica era la de proporcionar a las empresas un marco coherente con los requerimientos de una entidad moderna gerenciada bajo principios comerciales y prácticas del sector privado. Esta intención está explícita en el memorando de entendimiento en el cual las partes convienen que la compañía de agua “operará de una manera financieramente viable y autosostenible, trabajando bajo principios comerciales y promoviendo la participación del sector privado”.

Sin embargo, el gobierno procedió de manera cautelosa

al hacer un uso limitado de las posibilidades ofrecidas por el marco jurídico de las empresas. Este uso limitado se refleja principalmente en la estructura de propiedad de las empresas, que permite a WAJ controlar estrictamente sus operaciones y modificar sus estatutos de manera unilateral. En Aqaba, los dueños de la empresa de agua son WAJ con el 85 por ciento de las acciones y ASEZA con 15 por ciento. En Ammán, WAJ es dueña del 100 por ciento de las acciones de MIYAHUNA. La ley faculta a quien posee el 75 por ciento de las acciones para modificar los estatutos.

La relación entre el gobierno y las empresas de agua fué una de las cuestiones fundamentales examinadas por los comités de corporatización en Ammán y Aqaba. Esta relación, junto con la estructura de propiedad, podría determinar cómo se distribuiría el poder entre funcionarios de gobierno, la junta directiva y los administradores de la nueva empresas.

La distribución de poder entre funcionarios del gobierno, la junta directiva y los administradores de las nuevas empresas fue una de las cuestiones fundamentales discutidas durante la corporatización.

³¹ Varios contratos de concesión en todo el mundo habían sido anulados en los últimos años, creando incertidumbre para los posibles inversionistas y los gobiernos.

Las decisiones del gobierno acerca de esta relación se resumen en los documentos jurídicos, que son similares para las dos empresas: los Artículos y Memorando de Asociación y el Acuerdo de Asignación y Desarrollo. Los documentos fueron firmados por representantes de las compañías de agua y de WAJ y aprobados por el gabinete de ministros. En Aqaba, los documentos fueron firmados también por un representante de ASEZA.

Los Artículos y el Memorando de Asociación son necesarios para crear una sociedad de responsabilidad limitada, de conformidad con la Ley de Sociedades. Estos son documentos relativamente simples que incluyen el nombre de la compañía, sus principales objetivos y poderes, el capital, las autoridades administrativas, y las responsabilidades de los dueños. El Acuerdo de Asignación y Desarrollo es un documento más detallado que aborda aspectos específicos de las operaciones de las compañías de agua. Este incluye, por ejemplo, la asignación de activos y pasivos, ingresos, la transferencia del control de activos existentes, expansión y desarrollo del sistema, alcance de los servicios, presentación de informes, y normas de calidad.

¿Cuáles fueron las principales decisiones tomadas por el gobierno? Ellas se centran

en cuatro áreas principales: gobierno de las empresas; disposiciones financieras; operaciones; y regulación.

Gobierno de las empresas

En línea con la tradición de gestión centralizada de los servicios de agua y saneamiento, el gobierno y WAJ optaron por mantener un estricto control de las operaciones de las empresas a través del derecho de nombrar a los miembros de los organismos directivos de las empresas, de la ejecución y financiación de los programas de inversión de capital y la fijación de tarifas por los servicios de las empresas.

El gobierno y WAJ eligieron mantener un estricto control de las empresas.

WAJ, como el mayor o único dueño de las empresas, controla la asamblea general, que es la máxima autoridad de las empresas. Asimismo, controla la junta directiva³² cuyos miembros son nombrados por la asamblea general de acuerdo con los estatutos de la sociedad. Cinco de los siete miembros de la junta directiva de AWC son designados por WAJ, y los otros dos son nombrados por ASEZA. En el caso de MIYAHUNA, WAJ designa a los siete miembros de la junta. Finalmente, la junta, que está controlada por WAJ, nombra al gerente general, ejecutivos de segundo nivel y tiene el derecho de nombrar y remover a cualquier persona en la empresa.

Disposiciones financieras

Las disposiciones financieras aprobadas por el gobierno para AWC y MIYAHUNA delegaron mayor autoridad a la gerencia de las empresas de la que habían tenido antes de la corporatización en las decisiones financieras en el día a día. El gobierno, sin embargo, se reservó la autoridad para hacer decisiones financieras estratégicas.

Un ejemplo de la mayor delegación a las empresas es la autoridad para administrar los flujos de efectivo, autoridad que antes de la corporatización estaba concentrada en WAJ. Ahora, las administraciones de las empresas recaudan los ingresos y los usan en forma autónoma de acuerdo con los parámetros establecidos en presupuestos anuales. Además, MIYAHUNA recibe el producto del 3 por ciento por el impuesto de alcantarillado recaudado por GAM, que asciende a unos 9 millones de JD o el equivalente a 12 por ciento del total de los ingresos de la empresa.

³² En Jordania, las juntas directivas para compañías de responsabilidad limitada son denominadas comités gerenciales. Este estudio utiliza el término junta directiva en vez de comité gerencial porque esta dirigido a una audiencia internacional.

En el ámbito de decisiones financieras estratégicas, el gobierno retuvo la autoridad de establecer las tarifas, y por lo tanto, determinar los ingresos de las compañías de agua. Este es un papel legítimo del gobierno en el sector del agua y del saneamiento por el carácter de monopolio de la industria. El problema radica no en que el gobierno retenga esta autoridad, sino en que la ejerza sin normas explícitas para establecer las tarifas³³. Esta falta de normas a menudo conduce a comportamientos oportunistas del gobierno en detrimento de las empresas de agua.

El gobierno retuvo la autoridad para fijar tarifas sin normas explícitas.

WAJ retuvo la autoridad para financiar y ejecutar inversiones mayores en MIYAHUNA. Estas son inversiones en rehabilitación y expansión de los sistemas de agua en bloque y de las plantas de tratamiento de aguas residuales fuera del área de servicio. La autoridad que WAJ delegó en MIYAHUNA está relacionada con las inversiones en mantenimiento, rehabilitación y la expansión de redes de agua y alcantarillado, mantenimiento de pozos, sistemas de conducción, y plantas de tratamiento de aguas residuales en las áreas de servicio. Estas inversiones tienen un límite anual que debe ser acordado entre WAJ y MIYAHUNA.

WAJ retuvo la autoridad para financiar y ejecutar grandes inversiones de capital en MIYAHUNA.

AWC goza de plena discreción para financiar y ejecutar sus programas de inversión dentro de sus limitaciones financieras.

Consistente con el interés del gobierno en controlar el programa de inversiones de capital, WAJ retuvo la propiedad de los activos fijos en Ammán colocándolos a disposición de MIYAHUNA para el uso y operación bajo los términos del Acuerdo de Asignación y Desarrollo. Estos términos incluyen la obligación de MIYAHUNA para operar y mantener los activos de conformidad con las normas de la industria. Los activos aportados por el gobierno como parte del aporte de capital a MIYAHUNA fueron las cuentas por cobrar, los inventarios de LEMA, vehículos, y equipo operacional.

Es poco probable que la propiedad de los activos fijos haga alguna diferencia en la capacidad de la gerencia de la empresa para proporcionar servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, la falta de estados financieros que incorporen todos los activos y pasivos de los servicios hace una diferencia significativa en la transparencia de la presentación de los informes financieros. Sin información

consolidada sobre el valor de los activos que están generando los ingresos de las empresas, el lector de los estados financieros no puede juzgar la eficiencia de las inversiones de capital. Además, la falta de cargos por depreciación conduce a una sobreestimación de utilidades. Esto también ha dado lugar a que MIYAHUNA esté siendo gravada por impuestos sobre utilidades y WAJ tomando varios millones de dinares jordanos de la cuenta bancaria de MIYAHUNA.

Operaciones

El gobierno, al elegir la forma en que operarían las nuevas empresas y asignar responsabilidades tuvo en cuenta las limitaciones impuestas por las instituciones predominantes y las prácticas políticas de Jordania así como los aspectos físicos de los sistemas de agua y saneamiento.

Prestación de servicios La decisión de asignar la responsabilidad por el manejo y la operación de las redes de distribución de agua y recolección de aguas servidas a las nuevas empresas de agua fue relativamente sencilla. Las áreas de servicio estaban bien definidas, no había intereses fuera de WAJ que históricamente hubieran tenido toda la responsabilidad de los servicios, y el gabinete de ministros tenía la autoridad legal de delegar la prestación de los servicios a cualquier empresa pública o privada de propiedad total o parcial de WAJ.

³³ Varias iniciativas para hacer frente a la reforma de fijación de tarifas se vieron frustradas por los frecuentes cambios de liderazgo en el ministerio.

Los recursos hídricos Las decisiones sobre el manejo y asignación de los recursos hídricos fueron más complejas que las decisiones sobre las redes. Esto se debe a la escasez de agua de Jordania, a la amplia variabilidad anual de agua disponible y a la tradición del gobierno de arbitrar y decidir sobre la asignación del agua entre los usuarios. La solución adoptada en los dos casos, Aqaba y Ammán, fué permitir que las nuevas empresas de agua operaran y mantuvieran los sistemas de suministro de agua y pozos situados dentro de sus respectivas áreas de servicio.

WAJ y JVA seguirían proporcionando agua en bloque proveniente de fuentes fuera de las áreas de servicio que, por su naturaleza, son compartidas con otros usuarios urbanos y rurales. El compromiso de WAJ respecto de las cantidades de agua a proveer a las empresas y los métodos para fijar los precios de agua en bloque se especifican

AWC y MIYAHUNA están autorizados a operar y mantener las fuentes de abastecimiento de agua situadas dentro de sus respectivas áreas de servicio. WAJ y JVA proporcionarían agua de fuentes fuera de las respectivas áreas de servicio.

en acuerdos firmados con AWC y MIYAHUNA. JVA no firmó los acuerdos.

Tratamiento de aguas residuales Las decisiones del gobierno respecto a las responsabilidades por el tratamiento de aguas residuales tuvieron en cuenta los derechos adquiridos de otros. En Ammán, por ejemplo, la mayor planta de tratamiento de aguas residuales (As Samra) es operada por un contratista privado que construyó la planta a través de un contrato de "construir, operar, y transferir" acordado con WAJ. MIYAHUNA debe pagar a WAJ por este servicio. En Aqaba, la empresa opera la recientemente construída planta de tratamiento financiada con una donación de USAID.



Políticas de personal El gobierno, al establecer sociedades de responsabilidad limitada, permite a la junta directiva y a la gerencia introducir cambios en los sistemas y políticas de personal consistentes con los requerimientos de los servicios públicos en vez del servicio civil. El primer paso dado por las juntas directivas de las empresas en esta dirección fue hacer

nuevos contratos con todos los empleados y aumentar sus salarios al nivel de los del sector privado.

Políticas de adquisiciones Esta área marcó una importante ruptura con el pasado. Ambos, AWC y MIYAHUNA, siguen políticas de adquisiciones practicadas por el sector privado. El departamento de control del gobierno audita

las adquisiciones para garantizar que ellas se realicen siguiendo las normas de las empresas.

El gráfico siguiente ilustra las decisiones adoptadas por el gobierno acerca de cómo funcionaría MIYAHUNA.

Gráfico 3
Modelo de negocios de MIYAHUNA.



Regulación

Además de su papel como dueño y financiador de las nuevas empresas de agua, WAJ decidió también continuar ejerciendo regulación por contrato a través de la Unidad de Gestión del Proyecto (PMU), que fué originalmente creada para supervisar el contrato de gerencia de Ammán. Las principales normas de desempeño están establecidas en los Acuerdos de Asignación y Desarrollo. Estos acuerdos también requieren que las empresas presenten informes anuales a los dueños, incluidos los estados financieros auditados.

Las funciones de WAJ como accionista mayoritario, financiador y regulador de las nuevas empresas de agua presentan grandes riesgos a causa de las dificultades inherentes en armonizar objetivos en conflicto. Un ejemplo de estas dificultades está relacionado con las normas de servicio y la disponibilidad de recursos financieros. WAJ debe conciliar el deseo del gobierno de mantener bajas las tarifas y reducir al mínimo el costo de la prestación de los servicios, con el deseo de mantener unos servicios de alto nivel.



CAPÍTULO 5

PUESTA EN MARCHA DE LAS EMPRESAS: PRESTANDO ATENCIÓN AL DETALLE

“Los planes a menudo fracasan porque los planificadores no tienen en cuenta todas las pequeñas y desagradables condiciones o fricciones... que tienen que ser tratadas para que el plan pueda tener éxito. El plan puede ser simple, su realización es la parte difícil.”³⁴

Un mensaje importante en los capítulos tres y cuatro fué la manera disciplinada y pragmática que el gobierno adoptó para las decisiones más importantes durante la reforma. Este capítulo tiene un mensaje similar acerca de la puesta en marcha de las empresas. El gobierno planificó cuidadosamente los pasos, decisiones y actividades requeridas para permitir a las empresas asumir la plena responsabilidad y por los servicios desde el primer día. El gobierno ha sido, sin embargo, menos efectivo en la adopción de las acciones necesarias para preparar las empresas para el mediano y largo plazo.

Etapas pre-operativas: Pragmatismo

Durante la etapa preoperativa, los comités responsables de la reforma mantuvieron la misma disciplina de trabajo que caracterizó las fases iniciales. Los miembros de los comités fueron los mismos. Hubo planes bien formulados y plazos firmes para completar las tareas. El calendario para establecer MIYAHUNA, por ejemplo, fué impulsado principalmente por la determinación del gobierno de tomar a cargo los servicios de LEMA el 1 de enero del 2007, es decir, inmediatamente después del vencimiento del contrato de gerencia.

La trayectoria de transición para ambas empresas incluía tres elementos: el nombramiento

de los miembros de la junta directiva, nombramiento de personal clave, y búsqueda de apoyo para las nuevas empresas.

Nombramiento de los miembros de la junta directiva

Como primer paso en la trayectoria de transición, el gobierno convocó la primera asamblea general de las empresas una vez que estas fueron constituídas legalmente. La tarea de la asamblea fué nombrar a los miembros de la junta directiva. En Ammán, WAJ, utilizando la autoridad conferida por los Artículos y el Memorando de Asociación, nombró una junta formada por cuatro miembros del personal del Ministerio de Agua e Irrigación, uno del Ministerio de Planificación y dos miembros externos.

³⁴ Dornier, Dietrich. *The Logic of Failure. Recognizing and Avoiding Errors in Complex Situations*. Perseus Books, 1996, p. 167. Traducción del autor.

La conveniencia de contar con una junta diversificada, incluyendo representantes del sector privado y la sociedad civil fue discutida desde un principio. Sin embargo, solo tres miembros fueron seleccionados fuera de MWI/WAJ. Uno de los miembros externos representa el Municipio del Gran Ammán como un importante interesado en los servicios de Miyahuna. Otro miembro externo, el director general de la Empresa Jordana de Energía Eléctrica, aporta a la junta la perspectiva y la experiencia de otro tipo de empresa de servicios. El tercer miembro del Ministerio de Planificación aporta una amplia perspectiva de la economía.

La junta directiva de MIYAHUNA se compone de cuatro miembros del Ministerio de Agua e Irrigación, uno del Ministerio de Planificación, y dos miembros externos.

34

El caso de AWC es similar al de MIYAHUNA. Cinco miembros representan el Ministerio de Agua e Irrigación y dos representan la Corporación para el Desarrollo de Aqaba, que es el brazo de desarrollo de ASEZA.

Nombramiento de personal clave

Otro paso importante fué la selección de los gerentes de las nuevas empresas de agua. Este fué un paso importante para propósitos de este estudio ya que ilustra no sólo la manera de poner en marcha las empresas,

sino también el sesgo de WAJ hacia la preservación del status quo. El primer gerente general para ambas empresas fue un alto funcionario de WAJ. Este funcionario fué nombrado primero director general de AWC y dos años más tarde director general de MIYAHUNA. Cuando este gerente pasó de AWC a MIYAHUNA, la junta promovió al director adjunto que, antes de la corporatización, era el jefe de la oficina local de WAJ en Aqaba. WAJ en el caso de MIYAHUNA consideró la posibilidad de contratar a alguien en el sector privado, pero al final decidió nombrar a alguien del sector.

El sesgo de WAJ hacia mantener el *status quo* se confirmó dos años después de la creación de MIYAHUNA cuando su director general se retiró y fué sustituido por otro oficial de WAJ.

WAJ se aseguró de que las personas que iban a ser nombradas gerentes generales de las nuevas empresas formaran parte de los equipos de transición de las antiguas a las nuevas administraciones. En el caso de MIYAHUNA, por ejemplo, el futuro gerente fué nombrado en capacidad de consultor antes de que la empresa se estableciera y se le encomendó la tarea recomendar decisiones críticas, incluida la forma en que la empresa se debía organizar internamente, los términos y condiciones para la contratación del personal, y cómo recibir los activos de WAJ y de LEMA.

Con la excepción del director de recursos humanos en MIYAHUNA y el director de finanzas en AWC, el otro personal clave provino de WAJ o LEMA.

Buscando apoyo para las nuevas empresas

Durante el período de seis meses entre la firma del Memorando de Entendimiento antes mencionado y el comienzo de las operaciones, los comités de reforma y el gobierno buscaron el apoyo de los interesados en la reforma. Esto se hizo a través de varios medios, incluyendo reuniones con los sindicatos, los empleados de la empresa y representantes de las autoridades locales.

Además, LEMA se mantuvo bajo un contrato de administración de operaciones en MIYAHUNA por seis meses.

Preparando las compañías para el futuro

El gobierno y USAID acordaron ampliar el contrato con los consultores en la reforma para diseñar y aplicar iniciativas para promover el cambio y la modernización de la nueva administración y operaciones de las empresas. Los ejemplos a continuación ilustran el tipo de iniciativas implantadas o bajo consideración al tiempo de este informe.

USAID y el gobierno prorrogaron el contrato con los consultores en la reforma, para el diseño de iniciativas para promover el cambio y la modernización de las administraciones y operaciones de las nuevas compañías.

Mejorando los servicios al cliente

Las gerencias de AWC y MIYAHUNA se orientaron desde el inicio de las operaciones a la mejora de los servicios al cliente. En el Cuadro 4 se esbozan las medidas adoptadas por AWC.

Recuadro 4

AWC - Servicio al Cliente y Divulgación

La gerencia de la empresa tomó medidas para mejorar el servicio al cliente y la divulgación, incluyendo:

- Emisión de una ficha informativa explicando porque se estableció la empresa y la forma en que opera;
- Remodelación del centro de atención al cliente y funcionamiento 24 horas al día, siete días a la semana;
- Capacitación del personal sobre sus nuevas funciones, la importancia del servicio al cliente, y las maneras de comunicarse con los clientes;
- Elaboración de directrices para los clientes sobre cómo solicitar nuevas conexiones, la importancia de pagar sus cuentas a tiempo, y otras cuestiones de interés para el cliente, y
- Automatización del sistema de facturación.

Adaptado de la USAID / ARD. op. cit.

Preparando los planes de negocios de MIYAHUNA

Una de las áreas importantes de colaboración de los consultores con la administración de MIYAHUNA fué la preparación y ejecución del primer plan de negocios de la empresa (2007-2011).

El plan de negocios está organizado alrededor de seis iniciativas estratégicas enumeradas a continuación.

1. Administrando la escasez de agua
2. Estableciendo confianza en los clientes
3. Satisfaciendo las demandas de crecimiento
4. Construyendo capacidad de planificación y técnica
5. Asociándose con el Municipio del Gran Ammán
6. Aumentando de las capacidades de MIYAHUNA

Cada iniciativa está apoyada por proyectos específicos para ser ejecutados de acuerdo con un orden de prioridad. Cada proyecto fué definido por un equipo de empleados de uno o más departamentos. El líder del equipo es la persona responsable por el seguimiento de la ejecución del proyecto utilizando Microsoft Project software. Cada proyecto tiene un documento de síntesis (Carta del Proyecto) que incluye los principales componentes: objetivos, organización y responsabilidades de gestión, presupuesto y recursos, y riesgos y limitaciones para la ejecución.

Además del contenido del plan es importante destacar que su preparación contó con la colaboración de personal de todos los niveles y, por lo tanto, fué un buen entrenamiento en el trabajo. También, MIYAHUNA institucionalizó el concepto de plan de negocios mediante el establecimiento de una oficina de seguimiento de la ejecución del plan y la coordinación de la preparación de futuros planes. En el momento de este informe, la compañía estaba actualizando su plan de negocios. El alcance y la metodología seguida para la preparación del primer plan de negocios se presenta en el Anexo 3.

Fomento del aprendizaje organizacional

El consultor también ayudó a MIYAHUNA en la organización de viajes de estudio para pequeños grupos de la gerencia de la empresa y oficiales del gobierno ³⁵. Los viajes de estudio fueron a Colombia, España y Estados Unidos. Los grupos visitaron empresas de agua y saneamiento bien administradas y otras organizaciones como el regulador del sector del agua en Colombia y el Instituto Tecnológico del Agua de la Universidad de Valencia en España. En la selección de los lugares a visitar, USAID y los Consultores buscaron la manera de proporcionar a los participantes ejemplos destacados de la flexibilidad requerida para abordar los retos de empresas de agua recientemente establecidas y de empresas que operan en ambientes de escasez de agua. El personal de MIYAHUNA y los consultores documentaron las lecciones aprendidas durante los viajes de estudio a fin de proporcionar orientación para replicar algunos de los enfoques observados.

Reorganizando el sistema de recursos humanos

El consultor también ayudó a MIYAHUNA a diseñar e implantar un sistema homogéneo de recursos humanos, incluyendo

la reclasificación de los puestos de trabajo y el plan de sueldos para sustituir el que había bajo LEMA, que como se ha visto antes, agrupaba a la empleados en dos categorías; los contratados directamente por LEMA con salarios y beneficios del mercado y los empleados de WAJ adscritos a la empresa. Tanto los empleados de LEMA como de WAJ firmaron nuevos contratos de trabajo con MIYAHUNA, los cuales entraron en vigor desde el primer día de funcionamiento de la nueva compañía. El anexo 4 incluye una descripción de los cambios en los planes de compensación.

Construyendo la identidad de la compañía

MIYAHUNA con la ayuda de consultores locales especializados inició un programa para construir la marca o identidad corporativa. El programa incluye tres áreas principales: la mejora de los servicios, la mejora de las comunicaciones, y los diseños visuales portadores de identidad (logotipo y colores). El proceso de creación de identidad, que es una actividad continua en MIYAHUNA, se basa en la investigación llevada a cabo por la empresa para entender las expectativas de los distintos interesados. El anexo 5 describe con más detalle los componentes de identidad y el proceso.

Reduciendo el agua no facturada

MIYAHUNA adjudicó recientemente tres contratos piloto de un año con empresas privadas para reducir las pérdidas por agua no facturada. Cada empresa trabajará en un distrito de Ammán. MIYAHUNA tiene la intención de entrar en un contrato de largo plazo y a gran escala sobre la base de los resultados de estas experiencias. Este tipo de contrato representaría una importante innovación en el sector del agua en Jordania, ya que los pagos se espera que sean predominantemente basados en rendimiento.

Modernizando y ampliando la base de datos de clientes

MIYAHUNA también contrató una empresa local para modernizar y ampliar su base de datos de clientes. La base de datos se ampliará de 7 a 32 campos de información para cada cliente incluyendo la ubicación de la propiedad en GPS, el número de residentes, elevación, datos de contacto, capacidad almacenamiento, y otros.

Diseñando una nueva política de precios

Otra área de apoyo técnico ha sido la colaboración con el gobierno para la formulación de una nueva política de precios con el fin de garantizar la viabilidad financiera de las empresas, la eficiente utilización de los recursos hídricos, y la asignación explícita de los subsidios desde

³⁵ El gerente general de la Compañía Agua de Aqaba participó en los viajes de estudio a España y los Estados Unidos.

las familias de altos y medianos ingresos hacia las familias pobres. La aplicación de esta política esta siendo considerada por MIYAHUNA y WAJ.

¿Están AWC y MIYAHUNA en condiciones de satisfacer las expectativas?

El gobierno ha tenido éxito en el establecimiento de AWC y MIYAHUNA con la intención de ofrecer un excelente servicio a los clientes. A través de esta reforma, el gobierno creó un marco organizacional con el potencial de proporcionar a la gerencia de estas empresas mayores niveles de autonomía y recursos financieros. Este último es particularmente cierto en el caso de MIYAHUNA con la transferencia del producto del impuesto de alcantarillado recaudado por el GAM.

El gobierno también ha tomado medidas para preparar a las empresas para desplegar atributos de empresas de servicios públicos altamente eficaces. La credibilidad y el éxito sostenibles de AWC y MIYAHUNA en desplegar estos atributos están, sin embargo, por demostrarse ya que dependen de la interacción de políticas gubernamentales y de la calidad de la gerencia de las empresas. Las políticas del gobierno están relacionadas con las finanzas de las empresas, autonomía de gestión, suficiencia de los recursos hídricos, y la posibilidad de suministro continuo de agua en el caso de Ammán.

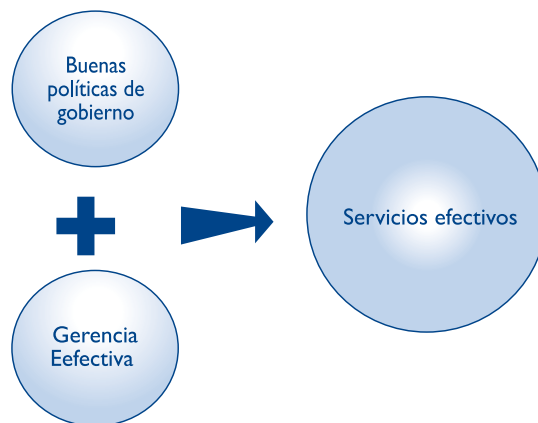
La credibilidad y el éxito sostenible de AWC y MIYAHUNA están por demostrarse ya que depende de la interacción de políticas gubernamentales y la calidad de la gerencia de las empresas.

Los atributos de empresas de servicios públicos efectivas son similares a los utilizadas en el capítulo 2 para evaluar los servicios en Aqaba y Ammán, e incluyen elementos como la calidad del producto, la satisfacción del cliente, la viabilidad financiera, la fortaleza operacional, y otros. El Anexo 6 contiene detalles de los atributos y sus definiciones.

La evaluación de los avances en el rendimiento de las empresas con base en los atributos antes mencionados deberá ser una tarea primordial de las juntas directivas de AWC

y MIYAHUNA, de sus altos ejecutivos y de otras partes interesadas. Ya que hay muchas maneras de progresar, cada empresa debe encontrar su propio camino basado en sus propios objetivos estratégicos, prioridades y las necesidades de la comunidad a la que sirve. Muchas empresas prefieren empezar con mejoras pequeñas e ir mejorando paso a paso, tal vez trabajando en proyectos que generan resultados rápidamente. Otras prefieren mejorar sus puntos fuertes, mientras que otras prefieren centrarse en corregir las deficiencias. La interrelación entre las políticas gubernamentales, la gerencia de las empresas y los atributos operacionales se muestra en el gráfico 4.

Gráfico 4
Interrelación entre las Políticas Gubernamentales, la Gerencia de las Empresas, y los Atributos Operacionales



Las políticas de gobierno más relevantes y las claves de una gerencia efectiva se analizan en el próximo capítulo.



CAPÍTULO 6

EL DESAFÍO: IMPLANTAR POLÍTICAS ADAPTABLES Y GERENCIA EFECTIVA

“... podrá el compromiso con la estructura institucional actual llevarnos adonde queremos estar en el futuro? Si la respuesta no es prometedora, se hace necesario establecer una nueva estructura.”³⁶

La intención del gobierno de ofrecer excelentes servicios de agua y saneamiento a los clientes de AWC y MIYAHUNA plantea importantes desafíos tanto para sí mismo como para la administración de AWC y MIYAHUNA. El desafío para el gobierno es demostrar que sus políticas proporcionan un buen clima para apoyar a las empresas en el logro de los resultados que se indican en los atributos o, por el contrario, que tiene la capacidad para adaptarlas cuando fallan o cuando las circunstancias cambian. El desafío de la administración de AWC y MIYAHUNA es poner en práctica adecuadas prácticas y sistemas de gerencia.

En este capítulo se examinan cuatro asuntos de política que no se abordaron completamente en la corporatización, y que muy

probablemente determinarán el éxito o el fracaso de AWC y MIYAHUNA. Estos asuntos giran en torno a las disposiciones financieras, la autonomía de las empresas, la disponibilidad de agua, y la capacidad de MIYAHUNA de proporcionar un abastecimiento continuo de agua. Este capítulo también esboza las claves de una gestión exitosa que son, como se mencionó antes, liderazgo, planificación estratégica empresarial, formas organizacionales, y medición.

Asuntos de política

Primero: ¿Estarán MIYAHUNA y AWC en capacidad de enfrentar los retos futuros bajo los esquemas financieros existentes?

La creación de MIYAHUNA y AWC no estuvo acompañada de una revisión del sistema

de tarifas o de las políticas de financiación y ejecución de los programas de inversión de capital. Alcanzar la viabilidad financiera requiere cambios sustanciales en estas áreas. La posibilidad de reforma a las tarifas es alentadora dado que, como se dijo en el Capítulo 5, el gobierno está considerando activamente una revisión sustancial de la estructura y los niveles tarifarios.

Sin embargo, la reforma de tarifas, especialmente en el caso de MIYAHUNA, podría no ser suficiente si WAJ no ejecuta oportunamente las inversiones de capital en agua en bloque y en tratamiento de aguas servidas. Este es un riesgo mayor debido a la crónica estrechez financiera de WAJ, acompañada del impacto fiscal negativo de los continuos subsidios del gobierno al sector.

Segundo: ¿Podrá el gobierno asegurar la operación independiente de las compañías?

Este es un fuerte desafío, pues el gobierno tiene poca experiencia con empresas de agua operando independientemente ³⁷(37). Además, las múltiples funciones de WAJ como el mayor accionista de AWC y MIYAHUNA, proveedor de agua en bloque, financiador, y regulador, hacen de esta una organización demasiado poderosa que puede tomar decisiones unilaterales con poca consulta y sin acuerdos transparentes con otros. La pregunta se convierte nuevamente en si el gobierno y WAJ están dispuestos a implantar un sistema de controles y balances, en el que varias organizaciones tienen poderes y áreas de responsabilidad independientes. Y todavía quedan otras preguntas. ¿Estarán el gobierno y WAJ como accionista mayoritario dispuestos a nombrar miembros de las juntas directivas en consonancia con la autonomía y diversidad requeridas? El recuadro 5 proporciona un ejemplo de principios para la formulación de políticas respecto de la composición de juntas directivas. ¿Estará dispuesto el gobierno a establecer un regulador independiente de la calidad y de los precios de los servicios?

Recuadro 5

Una Junta Directiva Independiente y Diversificada³⁸

En toda empresa, la Junta Directiva suele ser fundamental para la dirección corporativa o estructura y relaciones que determinan la dirección corporativa y el rendimiento. El objetivo es alinear en la medida de lo posible los intereses de los individuos, la empresa y la sociedad. En este contexto, la cuestión de la composición de la Junta Directiva es un elemento central que es ampliamente debatido tanto en los sectores públicos como privados. A continuación se muestra un ejemplo de directrices para determinar las habilidades y composición de una junta efectiva en una empresa de agua.

Mayoría. La mayoría de los miembros de la junta debe ser independiente de los principales dueños y de los organismos gubernamentales.

Selección de los miembros de la junta. Deben ser seleccionados en función de una evaluación de las necesidades de las empresas de agua por conocimientos técnicos, capacidad y equilibrio en la toma de decisiones, y con el fin de garantizar que la junta pueda operar independientemente de cualquier tipo de intereses especiales y funcionar eficazmente como un cuerpo colegiado. El presidente de la Junta Directiva debe demostrar una firme capacidad de liderazgo e independencia.

Atributos que cada miembro debe aportar a la labor de la junta. Ejemplos de esos atributos son un compromiso demostrado por el servicio a la comunidad, apoyo a la misión y los valores de las empresas de agua, integridad personal, y una comprensión de la diferencia entre la función de la gerencia y de la junta.

Antecedentes profesionales, técnicos y habilidades de los miembros de la junta. La junta debe combinar habilidades y conocimientos en áreas tales como finanzas y administración de empresas, necesidades de la comunidad, tecnología de la información, gestión de los recursos del agua, y mercadotecnia.

Diversidad de miembros en la junta. Los miembros deben proceder de diversos grupos de la comunidad, género y generaciones. Buscar altos ejecutivos de grandes empresas e industrias para unirse a empresarios locales y líderes de la comunidad. En esencia, se busca que los miembros aporten las competencias o habilidades necesarias, y también añadir diversidad a la junta.

³⁷ No obstante, en el sector de la electricidad, el gobierno es propietario de empresas con juntas presididas e integradas principalmente por representantes del sector privado.

³⁸ Esta sección fue adaptada de *Promoting Excellence in Healthcare Governance*, Página de Internet

WAJ es una organización poderosa capaz de tomar decisiones con muy poca consulta o acuerdo con otros.

Tercero: ¿Puede el gobierno proporcionar abastecimiento seguro y adecuado de agua en bloque a MIYAHUNA y AWC en el mediano y largo plazo?

Existe una alta probabilidad de que WAJ no pueda entregar agua adicional a tiempo si no modifica las actuales políticas de no recuperar el total de los costos, y particularmente de los costos siempre crecientes de nuevas fuentes de agua cruda.

Cuarto: ¿Puede MIYAHUNA proporcionar un suministro continuo de agua a sus clientes?

Este es también un reto importante. Enfrentarlo requerirá un compromiso a largo plazo de reducir en forma sustancial las pérdidas de agua, así como cambiar las formas profundamente arraigadas de pensar de los líderes del sector. Los encargados de formular políticas y los administradores deberán reconocer que el actual nivel de pérdidas de agua no es compatible con la extrema escasez de agua en Jordania y, por lo tanto, que es esencial actuar con rapidez para mejorar su rendimiento. Ellos deben reconocer también la evidencia en otras partes del mundo ³⁹ que sugiere que MIYAHUNA

con la actual disponibilidad bruta de agua per cápita podría proporcionar un suministro continuo de agua a sus clientes. Los informes sobre los viajes de estudio a California, España y Colombia proporcionan amplia evidencia de esta posibilidad.

Los cambios necesarios en la forma de pensar son difíciles, dado que la práctica actual de rotación del agua entre las distintas zonas en la ciudad tiene una larga historia, y que ni los clientes, ni los funcionarios, cuentan con la experiencia de un abastecimiento continuo de agua en Ammán. Para ellos, el sistema de rotación es una forma de vida ocasionada por la escasez de agua del país.

Claves para una gerencia exitosa

Un equipo gerencial sólido es esencial para el éxito de AWC y MIYAHUNA. El equipo debe ser capaz de crear un clima de apoyo para la empresa en su labor encaminada a alcanzar los resultados que se indican en los atributos.

Como se indicó anteriormente en este informe, garantizar la presencia de un equipo gerencial calificado debe ser uno de las responsabilidades fundamentales de las juntas directivas de las empresas. Descargar estas responsabilidades exige cuidadosa selección de los altos directivos, relaciones de trabajo efectivas

entre la junta directiva y la administración y la sistemática medición del rendimiento de los altos ejecutivos.

Se exponen abajo, métodos y sistemas administrativos usados frecuentemente y que la experiencia indica que ayudan a mejorar más eficazmente los servicios públicos de agua. ⁴⁰

Liderazgo

El liderazgo se refiere tanto a personas que puedan ser campeones efectivos de mejoramiento, como a los equipos que proporcionan una efectiva dirección a las operaciones diarias. Un liderazgo efectivo asegura que la dirección de la empresa de servicios es entendida, aceptada y seguida de manera continua durante todo el ciclo gerencial. El liderazgo tiene una importante responsabilidad de comunicarse con los interesados en la empresa y los clientes. El liderazgo refleja también un compromiso con la excelencia organizacional, liderando con el ejemplo para establecer y reforzar una cultura organizacional que busque cambios positivos y mejoramiento continuo.

³⁹ Las experiencias en Dakar, Senegal y Conakry, Guinea sugieren también esta posibilidad

⁴⁰ Fuente: *The Attributes of Effectively Managed Utilities*, Op.cit.

Planificación estratégica

La planificación estratégica es una herramienta importante para lograr el equilibrio y cohesión de los atributos. Un plan estratégico proporciona un marco para la toma de decisiones para:

- o Evaluación de las condiciones actuales, fortalezas y debilidades;
- o Evaluación de las causas y efectos subyacentes; y
- o Establecimiento de visión, objetivos y estrategias.

Modos de organización

Hay una variedad de modos de organización que contribuyen a la eficacia de la gestión de una empresa de servicios públicos. Estos incluyen:

- o Vinculación activa de los empleados a los esfuerzos por mejorar (ayudando a identificar oportunidades de mejora y participando en diferentes equipos multidisciplinarios de mejora);
- o Implantación de un proceso explícito de cambio que anticipe y planifique el cambio y aliente el personal a todos los niveles a aceptar el cambio, y
- o Utilización de estrategias de ejecución que busquen, identifiquen y celebren temprano, paso a paso las victorias.

Medición e incentivos

La medición y los incentivos son herramientas críticas para la mejora de gestión asociados con los atributos y es la columna vertebral de un mejoramiento continuo.





CAPÍTULO 7

LECCIONES APRENDIDAS: COMPARTIR RESULTADOS Y APRENDER MÁS

“...A excepción de unos pocos países donde una presión económica poderosa y un compromiso político desempeñaron un papel clave, la reforma institucional... consiste principalmente en declaraciones de intención, cambios ceremoniales o ajustes cosméticos.”⁴¹

¿Cuáles son las lecciones y recomendaciones que se pueden extraer de la corporatización de los servicios de agua y saneamiento en Ammán y Aqaba? Son múltiples, porque el éxito o el fracaso de una reforma como esta están afectados por la interrelación de muchas variables. Sin embargo, este capítulo se centra sólo en tres temas generales que parecen ser de particular interés para potenciales reformadores: la oferta y la demanda por reforma; apoyo político y una manera sistemática de reformar; y sistemas de retroalimentación.

La oferta y la demanda por reforma requieren atención

Lección 1. La demanda por reforma puede provenir de dentro o fuera del sector de agua y saneamiento. Es esencial, por lo tanto, que los

reformadores permanezcan continuamente atentos a circunstancias que sugieran esta demanda. Aqaba y Ammán son ejemplos de estas fuentes externas e internas de reforma. El impulso para la reforma en Aqaba parece haber provenido de fuera del sector; mientras que en Ammán parece haber provenido del interior. El impulso para la reforma en Aqaba provino de la ley que constituyó la Zona Económica porque esta ley creó las condiciones para un posible cambio institucional con impacto directo en el sector del agua. Por otro parte, el impulso por reforma en Ammán surgió desde el interior del sector en vista del papel desempeñado por la experiencia de los servicios de agua de Aqaba, y la experiencia con los servicios de agua y saneamiento en Ammán bajo el contrato de gerencia.

Lección 2. Los organismos donantes afectan la oferta y la demanda por reforma institucional. En Aqaba y Amman, USAID trabajó con el gobierno en ambos lados de la ecuación fomentando y proveyendo apoyo técnico y financiero al proceso de corporatización incluida la contratación de consultores para ayudar en el proceso de reforma. El Banco Mundial tuvo un papel similar en el contrato de gestión en Ammán.

El apoyo político y la disciplina son críticos

Lección 3. Los reformadores deben comprometerse y mantener un firme apoyo político para la reforma. Deben también asegurar la participación ininterrumpida y día a día de expertos y funcionarios gubernamentales de alto nivel.

⁴¹ Saleth, María R. y Dinar, Ariel. op. cit. p. 183. Traducción del autor.

Ammán y Aqaba son ejemplos de esta manera de reformar, particularmente por la creación de comités de reforma dirigidos por funcionarios del gobierno de alto nivel con un mandato claro y con fácil acceso a los niveles más altos en el gobierno. Los funcionarios de mayor nivel en los comités fueron los “campeones” de la reforma. Fue importante haberlos nombrarlos en una fase temprana del programa para garantizar su compromiso con el proceso.

Lección 4. Los reformadores deben anticipar la oposición de organizaciones y de personas que puedan sentirse amenazadas y, en consecuencia desarrollar una estrategia para atender a sus intereses y preocupaciones. Esta estrategia debe incluir elementos como la amplitud, profundidad, metodología, y ritmo del proceso de reforma. Los reformadores deben estar preparados para equilibrar sus objetivos con los de la oposición para así alcanzar un resultado satisfactorio.

Lección 5. Una manera disciplinada de reformar es esencial. Los comités que llevaron a cabo la reforma en Aqaba y Ammán establecieron prácticas eficaces de trabajo: el mantenimiento de un riguroso calendario de reuniones, el mantenimiento de un “espacio seguro” en que los participantes podían compartir,

crear y aplicar conocimientos del sector pertinentes para la corporatización, deliberando sobre la base de documentos y presentaciones en power point preparadas de antemano, documentando las deliberaciones y acuerdos, y manteniendo un ambiente de cooperación.

Lección 6. Una cuidadosa planificación es crítica para la transición de los antiguos a los nuevos arreglos organizacionales porque no hay garantía de éxito en la creación de una nueva empresa. Es importante también que los miembros del equipo responsable de la puesta en marcha de la nueva empresa sean fundamentalmente los mismos que durante el diseño de la reforma. Además, es importante el apoyo técnico continuo durante los primeros años de operación para asistir al equipo de gerentes en la preparación para el futuro a través de programas de gerencia innovativos.

Lección 7. Los consultores pueden proporcionar un ingrediente importante en la reforma ayudando al gobierno en su conceptualización, proveyendo talento especializado, apoyando la implantación de la reforma, y promoviendo el análisis de temas no necesariamente identificadas al inicio del proceso. La presencia continua de los consultores en el campo hace una diferencia significativa.

Los circuitos de retroalimentación son esenciales

Lección 8. Los reformadores deben tener en cuenta también que en el mundo real las cosas no suelen funcionar como lo esperan quienes toman las decisiones. Las políticas públicas deben adaptarse cuando algo falla o cuando las circunstancias cambian. Esta adaptabilidad requiere la creación sistemática de circuitos de realimentación que ayuden a determinar si la reforma está produciendo los resultados esperados. ¿Están el gobierno y las nuevas empresas realmente cumpliendo con las promesas hechas por los reformadores? ¿Están las empresas de agua cumpliendo con el desafío de proporcionar servicios de alta calidad y recuperando el verdadero costo de los servicios? Si la respuesta es negativa, ¿cómo deberían las compañías de agua y el gobierno ajustar sus políticas y prácticas, teniendo en cuenta datos actualizados de la gestión?



ANEXO I

AWC - Indicadores de Gestión Años Fiscales 2004 y 2008

| Indicador | 2004 | 2008 | Mejor Práctica |
|--|---------|---------|----------------|
| I. Información general | | | |
| Población total (000) | 110 | 130 | N/A |
| Tamaño del departamento(km ²) | 6,900 | 6,900 | N/A |
| 2. Operaciones | | | |
| Clientes de agua (000) | 18 | 22 | N/A |
| Clientes de alcantarillado (000) | 15 | 19 | N/A |
| Total agua suministrada (mm ³ /año) | 14 | 17 | N/A |
| Total agua facturada (mm ³ /año) | 11 | 13 | N/A |
| Tuberías principales de agua (km.) | 530 | 553 | N/A |
| • Metros de tubería / Cliente | 37 | 25 | N/A |
| Tuberías principales de alcantarillado(km.) | 276 | 325 | N/A |
| • Metros de tubería / Cliente | 19 | 17 | N/A |
| Rotura de servicios/ Fugas (No.) | 1,379 | 2,361 | N/A |
| Empleados (No.) | 133 | 222 | |
| Monto facturados (M \$ JD) | N/A | 11 | |
| Monto recolectado (M \$ JD) | N/A | 11 | |
| 3. Indicadores de rendimiento | | | |
| Población servida(%) | | | |
| • Con agua | 99 | 99 | 100 |
| • Con alcantarillado | 73 | 93 | 100 |
| Empleados | | | |
| • Por (000) clientes (W + WW) | 4 13 | 5 17 | < 1 |
| Roturas / fugas por año | | | |
| • N° por Km. tubería principal de agua | 2 | 4 | < 0.2 |
| Pérdidas de agua | | | |
| • % de agua suministrada | 27 | 20 | < 20 |
| • m ³ /día/Km. de tubería | 10 | 9 | < 10 |
| Información Financiera | | | |
| • Relación de recaudo | N/A | 1 | 1 (long term) |
| • Relación corriente | 3.2 | N/A | > 2 |
| • Cuentas por cobrar (meses) | 7.2 | N/A | < 2 |

N / A: No aplicable / disponible

Fuente: Chemonics (julio de 2005 informe, op. Cit.) y estados financieros de AWC.

ANEXO 2

LEMA - MIYAHUNA Indicadores de Gestión Años Fiscales 2004 y 2008

| Indicador | 2004 | 2008 | Mejor práctica |
|--|--------|--------|----------------|
| I. Información general | | | |
| Población total (000) | 2,000 | 2,265 | N/A |
| Tamaño del departamento (km ²) | 7,579 | 7,579 | N/A |
| 2. Operaciones | | | |
| Cientes de agua (000) | 365 | 423 | N/A |
| Cientes de Alcantarillado (000) | 260 | 362 | |
| Total agua suministrada (mm ³ /año) | 114 | 129 | |
| Total agua facturada (mm ³ /año) | 66 | 77 | |
| Tuberías principales de agua (Km.) | 6,150 | 7,640 | N/A |
| • Metros de tubería / Cliente | 17 | 18 | |
| Tuberías principales de alcantarillado (Km.) | 2,031 | 2,262 | N/A |
| • Metros de tubería / Cliente | 8 | 8 | |
| Rotura de servicios / Fugas (No.) | 55,650 | 39,975 | |
| Empleados (No.) | 1,272 | 1,314 | |
| Monto facturado (M \$ JD) | 33 | 51 | |
| Monto recolectado (M \$ JD) | 33 | 51 | |
| 3. Indicadores de rendimiento | | | |
| Población servida(%) | | | |
| • Con agua | 97 | 99 | 100 |
| • Con alcantarillado | 78 | 79 | 100 |
| Empleados | | | |
| • Por (000) clientes (W + WW) | 2.0 | 1.7 | < 1 |
| Roturas / fugas por año | | | |
| • N° por Km. tubería principal de agua | 9 | 2 | < 0.2 |
| Pérdidas de agua | | | |
| • % de agua suministrada | 46 | 38 | < 20 |
| • m ³ /día/Km. de la tubería | 21 | 19 | < 10 |
| Información Financiera | | | |
| • Relación de recaudo | 1.1 | 1.0 | 1 (long term) |
| • Relación corriente | 1.2 | | > 2 |
| • Cuentas por cobrar (meses) | 4.4 | | < 2 |

N / A: No aplicable / disponible

Fuente: SEGURA/IP3 (enero de 2006 informe, op. Cit.) y estados financieros de MIYAHUNA

ANEXO 3

MIYAHUNA: Primer Plan de Negocios Planificación Estratégica: Herramientas, medidas, resultados y retos

En 2007 MIYAHUNA comenzó a desarrollar su primer plan de negocios en respuesta a las expectativas de los líderes de la empresa y con el propósito de integrar los proyectos existentes y nuevos dentro de un plan coherente con objetivos, resultados medibles, indicadores de rendimiento, y estimaciones de recursos. El ejercicio se inició con un retiro "visión estratégica" del Comité de Gerencia que aportó la visión, misión y valores a la dirección de la empresa.

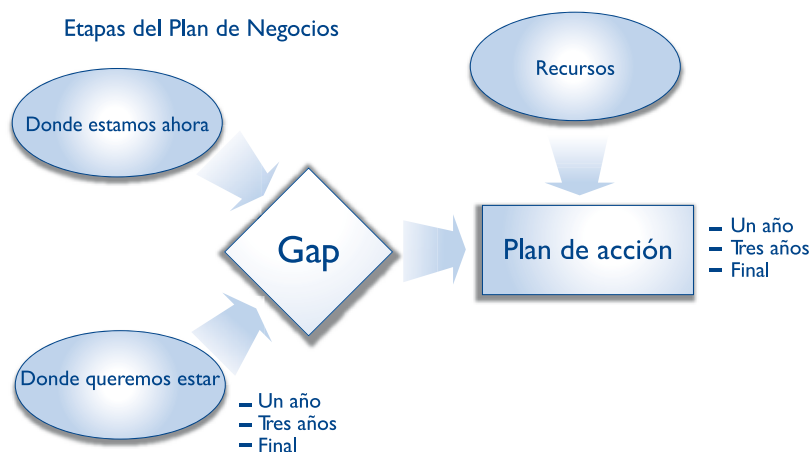
Los mandos medios y los jefes de sección de MIYAHUNA trabajaron durante tres meses incorporando perspectivas y opiniones acerca

del plan de negocios y realizando la selección final de proyectos a incorporar en el plan. El ejercicio de preparación del plan fué estructurado en torno a tres pasos principales que se describen en el gráfico que aparece más abajo. La etapa inicial involucraba la recopilación y organización de datos en cada uno de los departamentos. Posteriormente, un intercambio de ideas entre varios equipos de diferentes disciplinas proporcionó una lista de posibles proyectos que más tarde, en una tercera etapa, fueron analizados, estimados los costos y beneficios, y desarrollados los planes detallados de implantación.

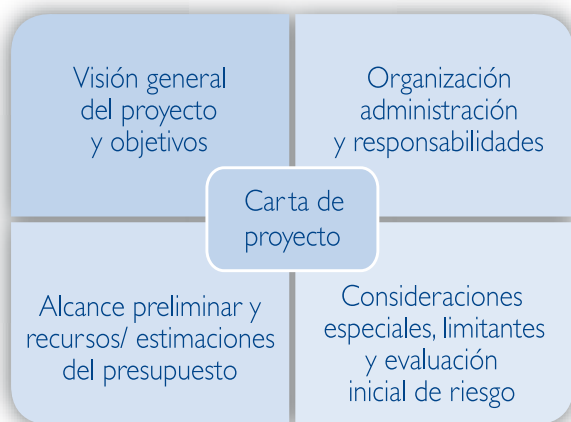
El plan de negocios para el 2007-2011 se organizó en torno a Seis Iniciativas Estratégicas enumeradas a continuación.

1. Administrando la escasez de agua
2. Estableciendo confianza en los clientes
3. Satisfiriendo las demandas de crecimiento
4. Construyendo capacidad planificadora y técnica
5. Asociándose con el Municipio del gran Ammán
6. Aumentando las capacidades de MIYAHUNA

Cada iniciativa está apoyada por proyectos específicos a ser ejecutados de acuerdo con un orden de prioridad. Cada proyecto fué definido por un equipo de empleados de uno o más departamentos. El jefe de equipo fué responsable de hacer el seguimiento a la ejecución de los proyectos usando el programa Microsoft Project. Cada proyecto tiene un documento resumen (Carta del Proyecto), y un documento de síntesis que incluye sus principales componentes, incluyendo: descripción general del proyecto y objetivos, organización y manejo de responsabilidades, recursos y presupuesto, y riesgos y límites para la ejecución.



Carta de proyecto: Guía para la Ejecución



Durante los meses de septiembre y noviembre del 2007, se iniciaron 19 proyectos en diversas áreas de la empresa, según se detalla en el siguiente cuadro. Los proyectos de inversión incluidos en el plan de negocios hacen parte del lanzamiento en el 2007.

PLAN DE NEGOCIOS PROYECTOS PUESTOS EN MARCHA EN 2007

1. Comunicación interna y externa y programa de conscientización
2. Mejoras de edificios, muebles y marca, construcción de nueva sede principal
3. Fortalecimiento de las prácticas de gestión DZ - técnicas y comerciales
4. Mejoramiento del Centro de Quejas del Cliente (CCCC)
5. Acreditación de laboratorios y análisis consolidado de laboratorios, mejora y actualización de pruebas de laboratorio
6. Programa de inversión de capital en agua / alcantarillado
7. Desarrollo e implantación del Plan Maestro de Informática
8. Actualización y ampliación del sistema de datos de GIS
9. Mejoramiento del edificio de servicio al cliente
10. Mejoramiento del tiempo de respuesta a reclamos
11. Desarrollo de nuevos sistema de contabilidad y finanzas
12. Desarrollo e implantación de la estrategia de formación empresarial
13. Desarrollo de sistemas de apoyo a los recursos humanos
14. Construcción de un lugar protegido para los archivos
15. Introducción de prácticas de mantenimiento preventivo en el departamento de alcantarillado
16. Desarrollo de programa de ahorro de energía
17. Evaluación de la introducción de flúor en el proceso de tratamiento del agua
18. Mejoramiento de la oficina de campo de comunicaciones y el seguimiento por GPS / GIS
19. Mejoramiento de la precisión y la confiabilidad en la facturación

PROGRAMAS DE INVERSIÓN LANZADO EN 2007

1. Rehabilitación de conexiones domiciliarias y tuberías de distribución (parcialmente financiada por KFW)
2. Programa de inversión de capital en extensiones de alcantarillado
3. Rehabilitación de la red de agua al sur de Ammán
4. Programa de inversión en extensiones de agua
5. Atrasos en nuevas instalaciones de agua y alcantarillado
6. Rehabilitación de la red de alcantarillado
7. Aceleración de los trabajos pendientes de agua y alcantarillado
8. Superación de las deficiencias de los proyectos CIP
9. Planes maestros de agua y aguas residuales y modelo hidráulico (Financiado por USAID)
10. Rehabilitación de la estación de bombeo Kharabashe
11. Aumento de la capacidad del Departamento de Servicios Técnicos
12. Mejorar las especificaciones de los materiales

La mayoría de los proyectos mencionados anteriormente se esperaba financiarlos en el 2007. Sin embargo, algunos proyectos se cancelaron o pospusieron, debido al cambio de prioridades y la disponibilidad de los fondos.

La Unidad de Planificación de Negocios es la responsable de vigilar la ejecución de los proyectos. A lo largo del período de implantación la Unidad pide informes de cada equipo, siguiendo un pre-formato establecido y realizando un seguimiento de los archivos de MS Project. Un resumen de la ejecución del plan de negocio es presentado mensualmente al CEO. Cada dos meses se llevan a cabo reuniones con los equipos de proyecto.

El siguiente cuadro resume la ejecución de los proyectos de plan de negocios en el 2008.

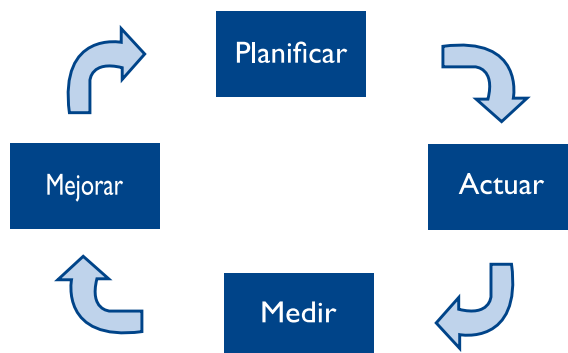
Proyectos del Plan de Negocios Ejecutados en el 2008

| Iniciativas | Proyectos Total | Proyectos en ejecución | Presupuesto inicial (Mill de JD) | Fondos obligados (Mill de JD) |
|---|-----------------|------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| 1. Administrando la escasez de agua | 9 | 6 | 17.70 | 9.20 |
| 2. Estableciendo la confianza de los clientes | 12 | 9 | 0.88 | 0.21 |
| 3. Atendiendo las demandas de crecimiento | 7 | 6 | 18.10 | 23.58 |
| 4. Construyendo capacidad planificadora y técnica | 8 | 6 | 1.41 | 1.08 |
| 5. Mejorando las relaciones de trabajo con GAM | 2 | 1 | 0.05 | - |
| 6. Mejorando las capacidades de MIYAHUNA | 21 | 13 | 3.64 | 1.34 |
| Total | 59 | 41 | 41.77 | 35.41 |

Aunque el breve período de ejecución muestra resultados positivos, la planificación estratégica iniciada por MIYAHUNA requiere más trabajo en asuntos básicos, tales como la introducción de un programa de incentivos para los miembros del equipo, directores y director general; la financiación debería estar disponible para asegurar los planes de ejecución, y una comprensión más clara de la importancia y uso del plan de negocios debería tener lugar al nivel del comité de gerencia.

48

El próximo plan de negocios que abarca el período 2009 - 2013 está previsto definirlo a mediados de 2009. Los proyectos terminados se sacarán de la lista, se incluirán nuevos proyectos y se actualizarán los calendarios de ejecución, proyecciones de disponibilidad de fondos y la lista de objetivos. El programa de mejoramiento continuo, componente principal de una organización moderna que es la aspiración de MIYAHUNA, se halla localizado en el corazón de la aplicación del plan de negocios.



ANEXO 4

MIYAHUNA: Nuevas formas de remuneración para los empleados

Durante los 7 años del contrato de gerencia, LEMA enfrentó las restricciones de salarios del personal adscrito de WAJ mediante el otorgamiento de una serie de prestaciones, desarrollando un sistema ad hoc para reducir al mínimo las diferencias entre la sueldos de empleados privados (personal contratado por LEMA) y públicos (personal adscrito de WAJ). Paralelamente a esto, LEMA utilizó los títulos de posiciones para proporcionar compensación adicional al personal adscrito de WAJ. El uso de ambos sistemas dió lugar a una compleja e inmanejable estructura de recursos humanos que impactó el rendimiento y la administración.

La reforma del plan de compensación fué parte del proceso de establecimiento de MIYAHUNA. La reforma incluía dos grandes elementos: la homogenización de sueldos y prestaciones y el diseño e implantación de beneficios acorde con las prácticas del sector privado. Este último incluía la provisión de seguro de salud para todos los empleados bajo un sistema del sector privado, y el establecimiento de un fondo de ahorro con una compañía de contribución.

La alta gerencia recibió beneficios adicionales como automóvil o bono de transporte y un teléfono celular.

Las 10 prestaciones compensatorias para casi la mitad de los empleados se redujeron a tres dirigidas a tres grupos específicos: lectores de medidores, cajeros, y trabajadores expuestos a aguas residuales. Los dos cuadros que aparecen a continuación muestran la estructura de sueldos de LEMA y MIYAHUNA.

LEMA-WAJ ESTRUCTURA DE SALARIOS

Salario Básico:

Asignaciones:

1. Fijo de horas extraordinarias
2. Asignación adicional
3. Asignación básica
4. Asignación personal
5. Asignación lector
6. Asignación cajero
7. Asignaciones familiares
8. Recompensa LEMA
9. Asignación aguas residuales
10. Automóvil / Transporte

Bruto total:

Deducciones:

Seguridad Social (5,5%)

Pago neto:

Contribuciones de la empresa:

Seguridad Social (11,5%)
Salud y seguros de vida

ESTRUCTURA DE SUELDO DE MIYAHUNA

Nuevo Salario Básico:

Asignaciones:

1. Asignación lector
2. Asignación cajero
3. Asignación aguas residuales

Aumentos:

Seguro de Salud (4%)
Costo de vida (3%)

Bruto total:

Deducciones:

Seguridad Social (5,5%)
Seguro de Salud (4%)
Fondo de Ahorro (5%)

Pago neto:

Contribuciones de la empresa:

Seguridad Social (11,5%)
Seguro de Salud (8%)
Fondo de Ahorro (5%)

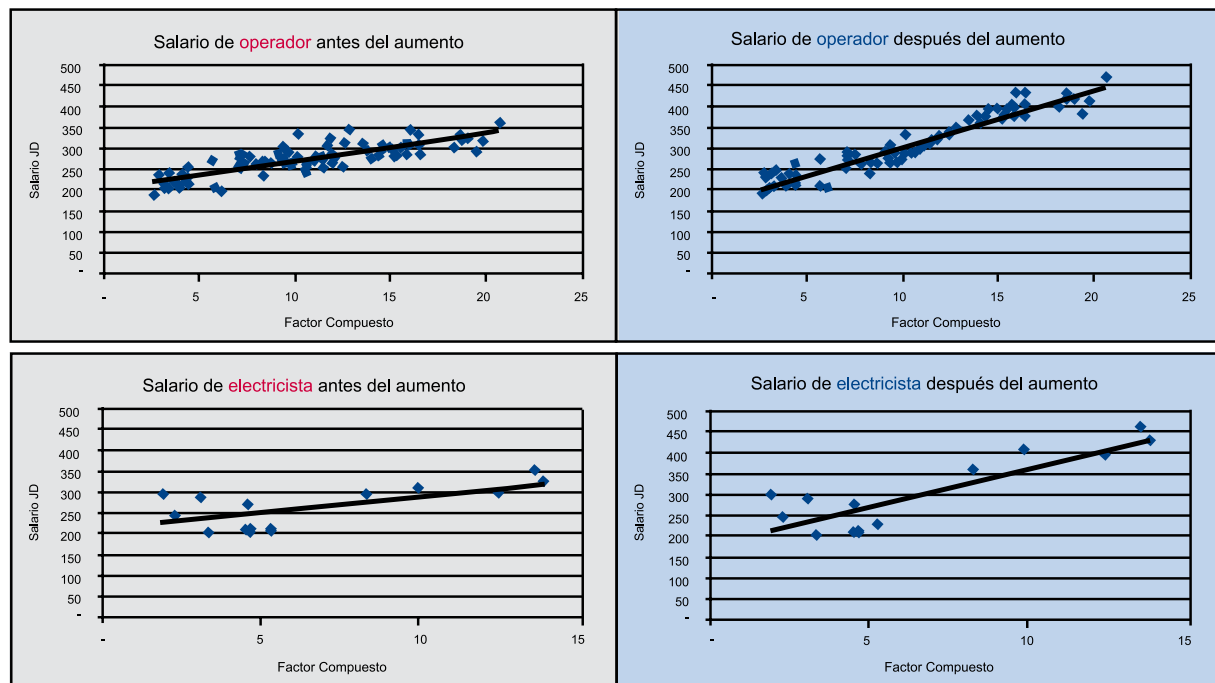
Además, para reducir las diferencias entre empleados privados y públicos, así como para corregir las desigualdades, se ajustaron los sueldos básicos por un sistema que tomó en consideración tres factores: puesto de trabajo, años de experiencia y educación. A

cada uno de los factores se le asignó un peso de acuerdo con los niveles de educación y experiencia requeridos como se detalla en los ejemplos del cuadro siguiente. La combinación de factores de ponderación de experiencia y educación dió lugar a un

factor compuesto que se aplicó a cada uno de los niveles de sueldo con base en el salario promedio de una determinada posición. Los nuevos sueldos básicos se dibujaron junto con el factor combinado creando una curva promedio por categoría. El salario de cada empleado, corregido por el factor compuesto, se comparó entonces con el promedio de la categoría calculada con el factor compuesto y se calculó el aumento para llegar a niveles relativamente comparables entre empleados dentro de la misma posición. El ajuste de los resultados puede verse en los siguientes gráficos.

Ponderaciones utilizadas para el ajuste de sueldos básicos

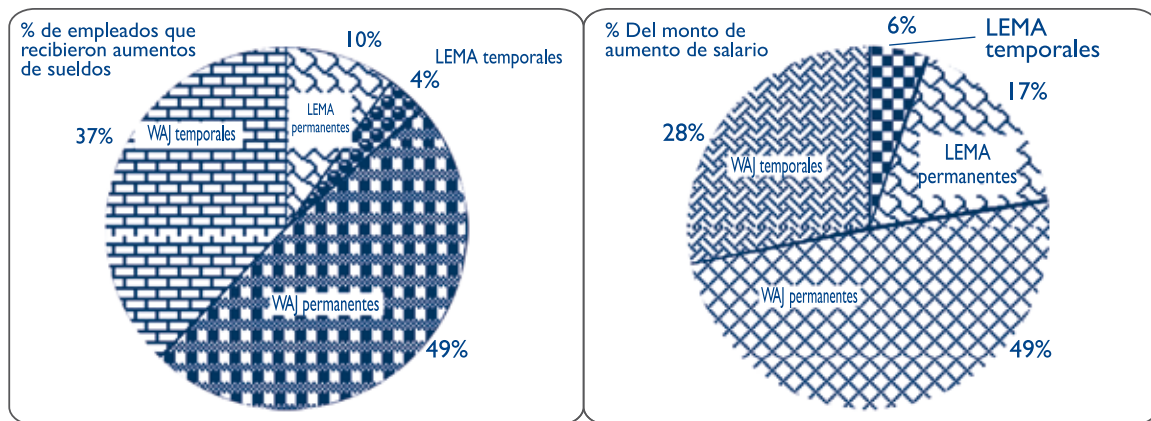
| Posición | Ponderación por educación | Ponderación por experiencia |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|
| Contador | 60% | 40% |
| Plomero | 50% | 50% |
| Guardia | 40% | 60% |
| Administrador | 60% | 40% |



El aumento de salarios fué relativamente más alto para los empleados con mayor educación y experiencia, produciendo una mayor pendiente en la curva de regresión en los gráficos anteriores.

El resultado del ajuste se puede ver en los gráficos a continuación que comparan el impacto sobre los empleados de LEMA y WAJ. Los exempleados de WAJ alcanzaron los niveles de sueldos de sus colegas del sector privado.

Impacto del ajuste de los sueldos básicos



Como resultado del proceso de ajuste, el 86% del número total de empleados que recibieron ajustes salariales pertenecían al grupo de WAJ y el 76% del valor total de los aumentos salariales correspondió a estos empleados.

ANEXO 5

MIYAHUNA: Elementos y procesos para establecer su identidad

El programa de identidad para MIYAHUNA incluye tres áreas principales: la mejora de los servicios, la mejora de la comunicación con los interesados, y el diseño y la introducción de elementos visuales (logotipos y colores). Los tres componentes de la identidad se presentan a continuación.

Componentes de la identidad

| Entendimiento | Desarrollo de identidad | Visualización |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Grupos focalizados con clientes- Grupos focalizados con empleados- Grupos focalizados con encargados de tomar decisiones- Visitas a las sedes de la empresa Informe final | <ul style="list-style-type: none">- Discusión con empleados y clientes- Palabras claves, imágenes claves, mensajes claves- Otras actividades para identificar la marca | <ul style="list-style-type: none">- Logo- Diseño corporativo- Artículos para escritorio- Uniformes- Vehículos- Medios digitales (correspondencia electrónica, presentaciones)- Medios de comunicación,- Sitio web |

El personal de MIYAHUNA participó en el diseño y la selección del logo de la empresa. El concurso para el mejor nombre, logotipo y lema generó decenas de respuestas que los asesores de identidad tuvieron en cuenta y utilizaron para generar las opciones finales. El ejercicio de identidad se completó en el 2007 e incluyó el logotipo, papelería, rotulación de vehículos, señales, tarjetas de identificación, y todos los medios de comunicación visual.

52

El proceso de identidad continúa en muchos frentes a través de actividades de comunicación, un nuevo código de conducta para los empleados, normas y reglamentos, mejora de oficinas y plantas, y la ejecución de proyectos a más largo plazo, como la construcción de un nuevo edificio y la mejora de todas las instalaciones para el servicio al cliente.



ANEXO 6

Diez atributos de compañías de agua efectivamente gerenciadas⁴²

Calidad de los productos

Produce agua potable, trata efluentes y procesa residuos cumpliendo con regulaciones y requisitos de confiabilidad consistentes con las necesidades de los clientes, de salud pública y ecológicas.

Satisfacción del cliente

Proporciona servicios confiables y asequibles en conformidad con niveles explícitos de servicio aceptados por los clientes. Recibe oportunamente comentarios de los clientes para responder a sus necesidades y a situaciones de emergencia.

Desarrollo de empleados y liderazgo

Contrata y retiene una fuerza laboral competente, motivada, adaptable y que trabaja bajo normas de seguridad. Establece una organización participativa y colaborativa dedicada al aprendizaje y mejora continua. Asegura la retención y mejoramiento de los conocimientos institucionales de los empleados. Destaca las oportunidades de desarrollo profesional y de liderazgo y se esfuerza por crear un equipo directivo integrado y bien coordinado.

Optimización operativa

Asegura mejoras continuas, oportunas, costo-efectivas, confiables, y sostenibles en el rendimiento en todas las facetas de sus operaciones. Minimiza el uso de recursos, pérdidas e impactos de las operaciones del día a día. Se mantiene alerta a los desarrollos informáticos y de tecnologías operacionales para anticipar y apoyar la oportuna adopción de mejoras.

Viabilidad financiera

Entiende el costo de los servicios durante toda su vida útil y establece y mantiene un equilibrio efectivo entre la deuda a largo plazo, el valor de los activos, gastos de operación y mantenimiento, y los ingresos de operación. Establece tarifas previsibles - consistentes con las expectativas y aceptabilidad por la comunidad - adecuadas para recuperar costos, formar reservas, mantener el apoyo de las agencias de calificación de bonos, y planea e invierte para futuras necesidades.

Estabilidad de la infraestructura

Entiende la condición de los costos asociados con los activos críticos de su infraestructura. Mantiene y mejora las condiciones de los activos a largo

plazo con el más bajo costo posible durante su ciclo de vida y con un riesgo de conformidad con niveles aceptados por los clientes, la comunidad, y el regulador; y de conformidad con el crecimiento previsto y los objetivos de confiabilidad del sistema. Asegura que los esfuerzos de reparación, rehabilitación y remplazo de activos estén coordinados con la comunidad para reducir al mínimo interrupciones y otras consecuencias negativas.

Resiliencia operativa

Asegura que la gerencia y los trabajadores de la empresa trabajen juntos para anticipar y evitar problemas. Identifica proactivamente, evalúa y establece niveles de tolerancia y administra de manera eficaz una completa gama de riesgos empresariales (incluidos los legales, reglamentarios, financieros, de medio ambiente, de seguridad, de seguridad industrial, y de desastres naturales) de manera proactiva consistente con las tendencias de la industria y los objetivos de confiabilidad del sistema.

Comunidad sostenible

Es conscientemente explícita y atenta a los impactos que sus decisiones tienen sobre la salud y bienestar de la comunidad y

⁴² Fuente: Effective Utility Management. A Primer for Water and Wastewater Utilities página 4.

las cuencas hidrográficas, en forma inmediata y a largo plazo. Gestiona las operaciones, infraestructura, e inversiones para proteger, restaurar y mejorar el ambiente natural; usa de manera eficiente los recursos hídricos y energéticos; promueve la vitalidad económica; y genera mejoras en la comunidad. Considera explícitamente una variedad de acciones para la prevención de la contaminación de cuencas hidrográficas, y métodos de protección del agua como parte de una estrategia general para mantener y sostener una mejora ecológica y comunidad sostenible.

Adecuación de recursos hídricos

Asegura la disponibilidad de agua en consonancia con las actuales y futuras necesidades de los clientes a través de análisis a largo plazo de la oferta y demanda, conservación y educación pública. Considera explícitamente su papel en la disponibilidad de agua y maneja las operaciones para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los acuíferos y aguas superficiales.

Comprensión y apoyo de interesados

Genera la comprensión y el apoyo de los órganos de supervisión, de los intereses de la comunidad y de las cuencas hidrográficas, y de los organismos reguladores de los niveles de servicio, estructuras tarifarias, presupuestos de operación, programas de mejoramiento de capital, y decisiones de manejo de riesgo. Involucra activamente a los interesados en las decisiones que les afectan.



ANEXO 7

BIBLIOGRAFIA

Association of Metropolitan Water Agencies, American Public Works Association, American Water Works Association, National Association of Water Agencies, National Association of Water Companies, United States Environmental Agency, and Water Environment Federation. Effective Utility Management. A Primer for Water and Wastewater Utilities, June 2008.

Bromley, Daniel W. Sufficient Reason. Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions. Princeton University Press, 2006.

Chemonics International Inc. Aqaba Water Company Prefeasibility Report, January 2002.

Great Boards. Promoting Excellence in Healthcare Governance. Internet.

Haddadin, Munther J. Ed. Water Resources in Jordan. Evolving Policies for Development, the Environment, and Conflict Resolution. Resources for the Future Press 2006.

Huxham C. (Ed). Creating Collaborative Advantage. Sage, London 1996.

Kardoosh, Marwan A. The Aqaba Special Economic Zone, Jordan: A Case Study of Governance. Universitat Bonn. Center for Development Research, January 2005.

Memorandum of Understanding for the Establishment of MIYAHUNA. MWI/WAJ and USAID, April 13, 2006.

North, Douglass C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.

North, Douglass C. Understanding the Process of Economic Change. Princeton University Press, 2005.

Odeh, Nancy. Towards Improved Partnerships in the Water Sector in the Middle East: A Case Study of Jordan. Ph.D. dissertation, Massachusetts Institute of Technology, June 2009.

Odugbemi, Sina and Jacobson, Thomas, editors. Governance Reform Under Real-World Conditions. The World Bank, Washington DC, 2008.

Project Development Team – Meeting Notes.

Saleth, Maria R. and Dinar, Ariel. The Institutional Economics of Water: A Cross-Country Analysis of Institutions and Performance. The World Bank, 2004

Schein Edgar H. Process Consultation. Its Role in Organization Development. Addison-Wesley Publishing Company, Second Edition, 1998.

The Economist March 7, 2009.

The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Water and Irrigation, Water Sector Planning and Associated Investment Program 2002-2011. Amman, Jordan, February 2002.

The World Bank. The Hashemite Kingdom of Jordan. Water Sector Review. October 1997.

The World Bank. Country Assistance Strategy for the Hashemite Kingdom of Jordan for the Period FY2006-FY2010, April 2006.

USAID/ARD. Good Practices in Public Water Utility Corporatization. Power point presentation, November 2006.

USAID/Jordan, Montgomery Watson/Arabtech Jardaneh. Water Resources and Demand Assessment. Final Report. 1998

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Amman Water Management/Commercialization Assessment. Phase One Report: Comparative Evaluation and Recommended .Organizational Model. Two volumes, January 2006.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Amman Water Management/Commercialization Assessment. Phase Two Report: Feasibility Analysis of New Company. Two volumes, June 2006.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Executive Brief – Amman Water Management. August 2006.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Start-Up Project Concept Document. November, 2006.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Concept Paper: From Intermittent to Continuous Water Service. May 2007.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Study Tour to Water Utilities in Colombia. Lessons Learned. March, 2008.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Study Tour to Utilities in United States of America. Lessons Learned. July, 2008.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Study Tour to Utilities in Spain. Lessons Learned. February, 2009.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. MIYAHUNA - Assessment of Outsourcing Operations and Customer Services, Reduction of Non-revenue Water, and Information Technology. June 2008.

56 USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Pricing of Water and Wastewater Services in Amman and Subsidy Options. Conceptual Framework, Recommendations and Pricing Model. June 2009.

Von Krogh, George, Ichijo, Kazuo, and Nonaka, Ikujiro. Enabling Knowledge Creation. How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Release the Power of Innovation.

U.S. Agency for International Development

P.O. Box 354

Amman 11118, Jordan

Tel 962-6-5906000

Fax 962-6-5920143

www.jordan.usaid.gov