

Gestión empresarial

de los servicios públicos
domiciliarios

Jaime Mejía Gutiérrez *

El contexto de la gestión empresarial

En Colombia se presentan desarrollos desiguales en la frontera de la gestión y la gerencia empresarial. Se pueden reconocer en el análisis de la situación de las

empresas escuelas de estrategia empresarial que van desde los métodos del eje norteamericano liderados por Harvard, pasando por la dirección por objetivos, el de planeación estratégica, el de las empresas japonesas y el de estrategia y estructura¹.

La estrategia empresarial es una orientación general e integral sobre

* Director Académico Programa Administración de Empresas, profesor, investigador y consultor empresarial.

¹ Pioneros de Harvard, como Christensen, Andrews Chandler y otros trabajaron sobre el concepto de estrategia originado en la milicia como la responsabilidad de los generales del Estado Mayor, cuyo objetivo es ganar la guerra y no meramente una batalla. El concepto de estrategia hoy tiene uso universal en los deportes, en la economía, en las matemáticas.

el largo plazo, los criterios con los cuales se desarrolla una empresa. Algunas veces estos criterios están implícitos en la acción, no se han formulado antes, pero no por ello la empresa ha dejado de tener una «estrategia». De una manera pragmática, la estrategia es lo que la empresa hace, o ha hecho, con sus recursos, la manera como los asigna y organiza, los desarrolla y los invierte².

Las empresas pueden malgastar o capitalizar alguno o los tres frentes estratégicos. Trabajar con una perspectiva de estrategia empresarial requiere una gran capacidad administrativa, gerencial, de desarrollo de equipos de niveles de asesoramiento que permitan ganar comprensión de oportunidades y amenazas, debilidades y fortalezas de la organización.

Los recursos empresariales

Los recursos estratégicos de una empresa son:

- El factor humano, la gente.
- El capital de que se dispone. Por generación interna o recursos financieros externos.
- La tecnología, conocimiento, capacidad o habilidad que le da posición distintiva y competitiva.

La gerencia como instrumento de gestión y desarrollo

Actualmente se habla y se intenta practicar en forma generalizada la gerencia y la gestión por resultados. El DNP y el CONPES han generado orientaciones en este sentido para las organizaciones, empresas y estructuras estatales en Colombia³.

2 Enrique Ogliastrri Uribe desarrolla estos conceptos en ejercicios sobre estrategia. Monografías Uniandes No. 32. Enero de 1992.

3 Entre 1950 - 1970 aparece la contribución más influyente, Peter Drucker induce la utilización de una gerencia orientada a la planeación de resultados medibles y tangibles que deben obtenerse a largo plazo, lo que pasó a llamarse la administración por objetivos. En el libro: "Reinventing Government" Ted Geabler y David Osborne desarrollan una idea de gerencia y gestión por resultados con ejemplos y casos norteamericanos a través de instrumentos como la privatización, la descentralización y el mejoramiento continuo, comúnmente llamado el método Deming para hacerla fiel a su pensador e impulsador. La línea se reconoce como control total de la calidad.

El principio es sencillo. Al planear objetivos de corto, mediano y largo plazo se asignan los recursos estratégicos de tal manera que se busque una máxima eficiencia en la utilización y aplicación de los mismos, controlando y monitoreando todo el proceso. El planteamiento se ajusta a las nuevas formas de control y la evaluación de la gestión. La gerencia asume con instrumento básico el control interno e impregna a la organización de mecanismos e instrumentos para medir la eficiencia y los resultados ex-ante. En el sector público, además de la autoregulación interna, se hace un control de legalidad, eficiencia, económico y financiero de tipo selectivo a través de la contraloría y de carácter *ex-post*⁴.

El método de la planeación estratégica está dimensionado para el estudio de líneas de productos y los segmentos de mercado de una empresa, orientado a definir un portafolio de inversiones y a desarrollar una ventaja competitiva sostenible a largo plazo.⁵

Este tipo de planeación es útil para empresas de servicios públicos que manejan las diversas unidades de prestación: aseo, agua, alcantarillado, telefonía, electricidad, etc. Es bueno anotar que la ley 142 exige llevar por separado la contabilidad, manejo, prestación, costos, facturación y administración de cada uno de los frentes de los servicios públicos domiciliarios.

El eje de la empresa japonesa ha impuesto una manera estratégica de los negocios basada en el desarrollo de los recursos humanos, las alianzas estratégicas y la coordinación de acciones entre el gobierno y las empresas. A pesar de no contar con escuelas de administración que sustenten el modelo, su éxito debe ser asimilado en condiciones colombianas, es decir, pagando los derechos de aduana mental que hemos estado evadiendo a raíz de la "apertura económica". Es indudable la fuerza de las ideas empresariales japonesas, cuando sus trabajadores se hacen socios de las unidades

4 La Ley 87 de 1993 desarrolla los postulados y preceptos constitucionales del 91, contenidos en los artículos 209 y 269 de la Carta Política. La Ley 42 del 93 de Control Fiscal define los marcos e instrumentos de control *ex post*. Gonzalo Gaviria Correa hace unos buenos comentarios sobre estas normas en "El Control Interno" manual para su aplicación en las entidades nacionales, departamentales y municipales. Primera edición 1994. Biblioteca Jurídica.

5 A lo largo de la década del 70-80 se popularizó el esquema del llamado grupo consultor de Boston. También denominado de planeación estratégica. Hendersson desarrolló una matriz original y posteriormente la General Electrical, McKinsey etc. Las matrices permiten analizar bajo diferentes criterios del portafolio cuál es la posición competitiva de una empresa, así como algunas acciones estratégicas que debe tomar para orientarse a largo plazo.

productivas, se determinan objetivos de productividad y se establecen estrategias de integración financiera, comercial e industrial que modifican las tasas de rentabilidad en el out put final de la gestión empresarial, dado el carácter participativo en las decisiones⁶.

Finalmente, el enfoque en la década del 90 es el de *estrategia y estructura*, definiendo estrategias como las de *especialización, diversificación, integración vertical hacia atrás, integración vertical hacia adelante, integración horizontal, holding* (conglomeración en Colombia) y la *internacionalización*.

En el sector de los servicios públicos domiciliarios se pueden expresar estas estrategias en la medida en que la Ley 142 así lo permite como oportunidad de desarrollo empresarial.

La eficiencia, la eficacia y la efectividad

EFICIENCIA: Alcanzar objetivos con los recursos asignados incluido el tiempo.

EFICACIA: Ganar ahorro en recursos financieros de tiempo, físicos y técnicos logrando los objetivos.

EFFECTIVIDAD: Función social de la eficiencia. Cuando se cumple con objetivos no solamente empresariales sino de satisfacción comunitaria.

Estos son los aportes de la década del 80 en materia de asignación de recursos y eficiencia.

⁶ En este sentido Fernando Barbosa trae un interesante estudio en "Japón: retos u oportunidades", con una bibliografía abundante y las temáticas de las operadoras comerciales y de producción. Monografías Uniandes.

Algunos hechos colombianos en gestión empresarial de servicios públicos domiciliarios

Colombia es uno de los países más ricos en recursos hídricos, ocupa el cuarto lugar en el mundo en recurso de agua dulce. Sin embargo, el 46% de la población no consume agua potable. Este es un síntoma inequívoco de ineficiencia e irracionalidad empresarial y de acciones tanto públicas como privadas en la gestión de un recurso fundamental para la vida, la industria, la productividad y el progreso social.

Los niveles de ineficiencia se pueden apreciar si tenemos en cuenta que por cada 1.000 suscriptores de servicios públicos domiciliarios, existen 10 funcionarios. En los países desarrollados la cifra va de 1 a 3 funcionarios por cada 1.000 suscriptores. En Centroamé-

rica algunos países han logrado bajar la relación a 6.

Las pérdidas por el manejo del servicio de agua en Colombia son del orden del 42%. Estas obedecen a pérdidas originadas en fugas, rupturas, transporte, filtraciones y al tipo de tecnología de operación de los acueductos.

En países desarrollados, como Francia, las pérdidas son solamente del 5%. El caso concreto lo presenta la Compañía de Acueducto de Marsella-Francia, organización que opera los acueductos de Burdeos, Buenos Aires (Argentina) y que ha producido tecnologías eficientes de microfiltración un poco más costosas que las que usamos en Colombia, pero en el mediano plazo más rentables.

En Centroamérica se reportan eficiencias en el manejo del agua que han logrado reducir las pérdidas al 12%.⁷

Esta situación se presenta también en el suministro de energía, donde las pérdidas superan el 24%. Es obvio que en los procesos de

7 La GTZ alemana ha orientado trabajos en Centroamérica y las Antillas, consistentes en mejorar la tecnología de los acueductos y su operación. La microfiltración es una salida ideal para estos países y para Colombia. El consultor internacional Darío Abad Arango ha expresado estas consideraciones y cifras en diversos documentos y foros. Foro Nacional de Servicios Públicos, Contraloría General de la Nación, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogotá - 1989.

transporte y distribución deben darse pérdidas, pero la realidad es que las redes son obsoletas, de baja calidad y en el mediano y largo plazo altamente ineficientes.

Cobertura de los servicios públicos

En los últimos 40 años los avances en la ampliación de los servicios públicos (energía, telecomunicaciones, agua) ha sido grande, de acuerdo con algunos autores, consultores y expertos en el tema. La extensión del servicio eléctrico creció de 15% en 1950 a 64% en 1988. Creció más la cobertura urbana que pasó del 13% en 1950 a 78% en 1988.

Sólo a partir de 1970 se iniciaron los proyectos rurales de electrificación, pasando de menos del 10%

de hogares con luz eléctrica a 33.6% en 1988.

El consumo per cápita aumentó de 87 kw./hora en 1950 a 801 kw/hora en 1988, con un crecimiento anual del 6%. A pesar de esto, Colombia está por debajo de países como Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay en el área suramericana.

En telecomunicaciones en 1987 se tenían 521 Municipios con servicios, es decir, 52% de cubrimiento. El número de líneas telefónicas por cada 100 habitantes se incrementó de 2.1 en 1965 a 7.6 en 1987. La telefonía de larga distancia interurbana existe prácticamente para todos los municipios de Colombia.

La cobertura en agua en las grandes ciudades es del 96% y en las zonas rurales del 26.8%. El cubrimiento de alcantarillado sólo alcanza el 41% y para 1987 se atendía en un 76.3% en las grandes ciudades y un 13.4% en el campo.⁸

⁸ La expansión de los servicios públicos: Reto del futuro. Diego Otero Prada. Gerente ICEL. Foro Nacional de Servicios Públicos, Bogotá 1989. Contraloría General de la República, pág.85 y 88.

La gestión de los servicios públicos domiciliarios

El concepto de eficiencia pública en los S.P.D.

La Ley 142 de Servicios Públicos, la Ley 143 de Energía Eléctrica, la Constitución Nacional, las leyes 80 de contratación, la ley 87 de control interno, la ley 42 de control ex-post, la ley 136 de organización municipal, la 60 de competencias y recursos, la 99 de medio ambiente y recursos naturales, la ley 190 o estatuto del servidor público, para mencionar sólo algunas de las piezas del ajedrez jurídico-legal, traen en su filosofía y proveen el concepto de eficiencia.

Este concepto no depende del sistema político o económico. Es un criterio objetivo que se refiere a la forma como se desarrolla un proceso productivo.

El concepto de eficiencia es sencillo y de aplicación universal y por lo tanto cuantificable.

Cuando en un proceso determinado se cumplen los objetivos con

la aplicación de los recursos disponibles en un tiempo y espacio dados, se dice que el proceso es eficiente. Hay maneras más eficientes que otras para hacer un proceso y la manera objetiva de medir la diferencia se llama PRODUCTIVIDAD.

En otras palabras, la eficiencia pública se entrelaza con los conceptos de economía, celeridad, transparencia, equidad, universalidad, publicidad y legalidad. El nivel de incorporación de estos factores políticos y administrativos permiten evaluar y controlar la eficiencia en la operación de los servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con los mandatos de la Constitución y la ley, los S.P.D. deben orientarse dentro de un contexto de gerencia pública participativa y descentralizada. Quiere decir esto que la comunidad de suscriptores, usuarios y demandantes, así como los agentes que intervienen en la prestación (directivos, trabajadores, consultores, asesores, unidades de inteligencia tecnológica) deben contribuir y cooperar en la confección de decisiones a través de planes, programas, proyectos y políticas en la producción, distribución, transporte, conservación y financiamiento de los S.P.D.

Estrategia y estructura empresarial en los S.P.D.

El otro aspecto central tiene que ver con el modelo, la estructura, la filosofía, la visión y la misión empresarial de la unidad prestadora de los servicios públicos domiciliarios. Para explicar este aspecto, debemos precisar los factores que deben estar incorporados a la unidad empresarial:

- a. El origen jurídico-legal que incluye la decisión política del organismo gestor: Concejo Municipal, Asociación de Municipios, Departamento, Nación. Los esquemas de joint-ventures, economía mixta, proporcionalidades de participación y alcances del objeto social.
- b. La naturaleza privada o pública siempre debe estar inscrita en un marco regulatorio completo, eficaz y transparente.
- c. La voluntad política de las autoridades y los grados de racionalidad en el manejo de los recursos y los planes.
- d. La participación de la comunidad en la toma de decisiones en el corto, mediano y largo plazo.
- e. El trabajo y la calificación de los administradores, directivos, trabajadores.
- f. La tecnología empleada en la prestación del servicio y los costos en que se incurre.

En este momento organizativo es donde interviene la estrategia que se formule y lleve a cabo para la generación y prestación del servicio público domiciliario. Esta estrategia debe contemplar los niveles de las decisiones estratégicas, las decisiones administrativas y las decisiones ejecutivo-operacionales. Se supone entonces, que en estos niveles decisionales se encuentran inscritas las políticas de ingeniería y producción, mercadeo y comunicación con los consumidores, las finanzas y las estructuras de capital y el manejo, desarrollo y cualificación del factor humano.⁹

La Corte Constitucional ha dicho que la eficiencia se traduce en continuidad, regularidad y calidad

⁹ Casos empresariales exitosos de empresas públicas, como las de Medellín, pueden verse en Jorge Hernán Cárdenas Santamaría y William Zambrano Cetina Editores. La Gerencia Pública en Colombia. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, 1994, pág. 137.

del servicio público; el grado de continuidad que ha de tener un servicio depende de la necesidad que haya de ser satisfecha. En esta dirección todas las personas tienen derecho a organizar sus servicios si éste es deficiente.¹⁰

Las variables críticas de la gestión empresarial en los S.P.D.

La eficiencia puede ser medida en términos de un insumo determinado empleado en la gestión de la operación de los S.P.D.; por ejemplo, un proceso puede ser eficiente si se mide en términos de los metros cúbicos de agua que se producen por hora de operación de un Acueducto, pero puede ser ineficiente frente al valor del Mt³ facturado. Asimismo, puede ser eficiente la tecnología que promueve el uso de la fibra óptica en las telecomunicaciones, pero la administración por parte de una empresa en términos de horarios de atención directa en cabinas telefónicas puede ser tremendamente restringido.

En una urbanización en Bosa se tiene previsto construir un acueducto para 20.000 habitantes (4.500 viviendas construidas). El proyecto prevee producir suministro de agua y, por medio de tecnología de microfiltración, la operación total de producir un mt³ es de \$80.00. Al facturar en la urbanización, el Acueducto que es propiedad de los compradores de vivienda, se obtienen \$ 30.00 de ganancia para obras adicionales del conjunto habitacional y sigue siendo más barata que la facturación promedio de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. El valor de Mt³ es de \$150.00. Quiere decir esto que un esfuerzo comunitario mantiene en forma competitiva una opción de abastecimiento sin mediar el costo burocrático y organización de la EAAB.¹¹

Las variables críticas en el servicio de acueducto son:

- 1) La operación del sistema para evitar pérdidas (filtración, rupturas) y el manejo de los contadores de agua para facturar consumo.

¹⁰ Hugo Palacios Mejía. Los servicios públicos domiciliarios en la Constitución Económica de Colombia. Fíndeter. El Navegante Editores, 1996.

¹¹ Proyecto Constructec, empresa de acueducto de urbanización con carácter de sociedad anónima. Cada propietario de vivienda de interés social aproximadamente 22.000.000 compra acciones por \$200.000 financiadas a 15 años. El valor de la inversión es de \$300.000.000 y la operación renta a la operadora de aguas \$40.00 mts³. Propuesta y manejo de la sociedad. Fuente: Darío Abad Arango. Gerente.

- 2) El mantenimiento del servicio, a través de los mecanismos de protección del recurso (reforestación, maquinaria, filtros, etc.)
- 3) La gestión y el control gerencial de los procesos.

Estas tres dimensiones, cuantificadas y evaluadas nos permiten obtener el criterio de PRODUCTIVIDAD, al unir las con cobertura, calidad, continuidad y competitividad. Los servicios públicos domiciliarios serán socialmente útiles en la medida en que sea eficiente su prestación en términos de volumen de producción, tiempo necesario, uso de recursos humanos y físicos adecuados y suficientes, con procesos de producto final que garanticen la preservación de un medio ambiente digno para una buena calidad de vida.

Se confunde el término productividad con el de rentabilidad, como medida de la eficiencia, es decir, como la mejor manera de hacer un proceso.

La rentabilidad es un criterio económico que no puede asimilarse a productividad y menos a eficiencia. Tiene que ver más con el concepto de eficacia, donde prima el ahorro de recursos y la obtención de resultados en menores tiempos a los normales de una operación. La variable rentabilidad la dan los estados financieros de una empresa. Podría afirmarse que estos son la fotografía de la empresa. El concepto de eficiencia permite hacer análisis mucho más allá del meramente financiero, es la radiografía de la empresa.

En condiciones colombianas, donde los monopolios o empresas de posición dominante imponen las reglas del juego, donde el crédito y la asistencia técnica es concentrada, donde los subsidios ocultos a empresas estatales distorsionan el análisis, la rentabilidad, siendo útil, no es suficiente.

El concepto de eficiencia es mucho más acorde con las urgencias actuales.