HACIA UNA TEORIA EXPLICATIVA DEL DETERIORO EN LAS EMPRESAS DISTRITALES DE SERVICIOS PUBLICOS

Por: Diego Otero Prada *

CONSIDERACIONES INICIALES

En el documento Visión Integral de los Servicios Públicos realizado para la Misión Bogotá Siglo XXI (1), se analizó la evolución de las empresas distritales de agua, energía, aseo y telecomunicaciones en los últimos treinta años, y se concluyó que en los años ochenta se dio un quiebre, en el sentido de un deterioro financiero y de la mayoría de los indicadores técnicos y administrativos.

¿Por qué se produjo ese cambio? ¿Qué ocurrió con empresas que fueron modelo para América Latina y que lograron avances importantes en todos los campos? ¿Será que la empresa pública es un modelo de organización que hay que abandonar?

Aunque en el texto referido se sugieren algunas razones para explicar lo sucedido en el decenio de los ochenta, a continuación se intentará explicitar una teoría sobre lo ocurrido con las empresas distritales de servicios públicos de Santafé de Bogotá, D.C., muchas de cuyas conclusiones se pueden generalizar para todo el ámbito nacional.

Dentro de las restricciones en que operan las empresas hay que distinguir la incidencia de los factores internos de los externos tanto nacionales como internacionales. Los primeros vienen determinados por la administración, y son por lo tanto responsabilidad del personal directivo. Tienen que ver con la utilización de los recursos disponibles por la empresa para cumplir con su objeto social. Los segundos factores son exógenos a la empresa y sobre ellos la administración tiene en la mayoría de las veces un poder de influencia limitado (Figura No. 1).

En el caso de las empresas distritales los factores externos han sido los determinantes tanto por los resultados positivos obtenidos antes de 1980 como por los negativos que se dieron posteriormente. En otras palabras, un ambiente externo más favorable antes de 1980 permitió que los administradores públicos tuvieran la posibilidad de mostrar sus capacidades gerenciales. Lo contrario se produjo en el siguiente período, es decir, los factores externos interfirieron en la operación de las empresas, de tal manera que necesariamente tenían que deteriorarse.

Factores externos nacionales

Se han identificado por lo menos quince factores externos nacionales que en un u otra forma afectan los ingresos y los gastos así como la calidad de los servicios públicos. A continuación se analizará la incidencia de los más relievantes.

La política macroeconómica

A nivel de gobierno central se maneja una serie de variables que son determinantes, tales como las tarifas, la

* Presidente ACIEM -Asociación Colombiana de Ingenieros-.

tasa de cambio y las políticas monetarias y de endeudamiento externo. Tal vez la más importante es la que tiene que ver con los precios a los que se venden los productos de las empresas de servicios públicos, que por diferentes razones se han mantenido por debajo de los costos de eficiencia, ya que las decisiones de incrementar las tarifas han estado sujetas a consideraciones políticas y de lucha contra la inflación.

Igualmente, las devaluaciones bruscas de algunos años de los ochenta y las políticas monetarias restrictivas, que condujeron a tasas de interés altas, han sido causantes de aumentos considerables en el pago del servicio de la deuda interna y externa, muy por encima de los incrementos en los gastos personales debidos a aumentos salariales y/o en el número de empleados.

La política de endeudamiento

La política de endeudamiento estatal es el factor más determinante en el deterioro de las empresas públicas. Los requerimientos de inversión cada vez más crecientes para atender la demanda, conjuntamente con una insuficiente generación interna de fondos motivada por la falta de una política tarifaria realista, impulsaron al gobierno y a las empresas a endeudarse en porcentajes superiores a lo conveniente, que condujeron a una crisis de liquidez financiera que se hizo evidente en el decenio de los ochenta, especialmente en los años finales.

Aunque diferentes analistas y entidades de investigación y asociaciones gremiales (ACIEM) advirtieron sobre la necesidad de un cambio de rumbo en la política de endeudamiento del gobierno central para resolver la situación financiera de las empresas de servicios públicos, a través de diferentes mecanismos como reestructuración de la deuda, tasa de cambio preferencial, y condonación de parte de la misma por el gobierno central, entre otros, la política de las autoridades nacionales fue inmodificable, con la consecuencia conocida que las empresas llegaron a un estado prácticamente de iliquidez.

En efecto, en los últimos años del decenio de los ochenta y primeros del noventa, el pago del servicio de la deuda no dejaba ningún remanente para invertir. Ante esta situación, la inversión cayó y la que se hizo tuvo que financiarse con nuevo endeudamiento, en un espiral que hizo explosión y acabó con las empresas ante los ojos impávidos de las autoridades centrales.

Las tarifas

En realidad, el nivel promedio de las tarifas ha estado por debajo de los costos de prestación de los servicios en forma eficiente, lo cual explica en una proporción alta el difícil problema financiero de las empresas en el decenio de los ochenta y comienzos del noventa.

Si se toma la decisión de privatizar los servicios públicos en Bogotá, necesariamente tendría que adoptarse primero una alza en las tarifas, pues de lo contrario, no habría inversionistas privados dispuestos a hacerse cargo de los mismos. Es sorprendente que en los proyectos sobre privatización, sus defensores casi no mencionan este aspecto, aunque en privado reconocen que una política de precios transparente es condición necesaria para cualquier proceso de atracción de capital privado. Una primera consecuencia de la privatización de los servicios públicos será, por lo tanto, un alza en las tarifas. Es paradójico, entonces, que a la empresa pública se le limitan sus recursos a través del mecanismo normal de obtener un precio adecuado por la venta de sus servicios, pero al tratarse de una empresa privada, los mismos funcionarios del gobierno están dispuestos a asumir el costo político de autorizar incrementos tarifarios.

La Contratación

El código fiscal del distrito, hecho a imagen del decreto 222, que regula la contratación, es un obstáculo para la administración ágil dado su excesiva reglamentación. No obstante, no puede considerarse a éste como el principal limitante, tomado aisladamente de otros factores, ya que la contratación no fue una restricción mayor para las administraciones de los decenios de los sesenta y setenta. Pero no hay la menor duda, que las normas del código fiscal impiden actuar con claridad y eficiencia.

La ideología

La ideología predominante en la década de los ochenta, impulsada por los gobiernos de Reagan y Thatcher, se caracterizó por defender el desmantelamiento del Estado bajo la premisa que "el gobierno es el problema".

Esta tendencia económica de corte neoliberal tomó fuerza en Colombia a partir de la segunda mitad de los ochenta y especialmente se profundizó con el gobierno de César Gaviria. Se inició, entonces, una arremetida en contra de las empresas públicas como no había ocurrido antes en la historia del país. En lugar de adoptarse una aptitud de cooperación para superar dificultades, al estilo de Japón, Corea y Taiwán, el enfrentamiento comenzó a ser la nota predominante. Es así como desde el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda se aplicó, consciente o inconscientemente, una estrategia de demoras en la aprobación de créditos y en los desembolsos de los mismos, recortes en los presupuestos de inversión, interferencia en las más mínimas decisiones y ataques continuos a los administradores públicos, creándose un ambiente negativo para los mismos.

Por primera vez en muchos años, las tecnocracias nacional e internacional se unieron en la defensa de unos mismos propósitos. Podría decirse que se produjo una identificación ideológica, en que ambos lados se ayudaban mutuamente.

Entonces, se dio el hecho de ver a funcionarios oficiales de acuerdo con los bancos multilaterales, y a veces actuar con más pasión, en las críticas a las empresas públicas, a los recortes a los proyectos de inversión y aún a la suspensión de créditos.

La política

Entre los factores externos mencionados que han jugado un papel muy negativo en la administración de las empresas públicas hay que mencionar el comportamiento de la clase política. Este es uno de los resultados nefastos a que condujo el Frente Nacional: clientelizó el gobierno. Ante la falta de verdadera competencia ideológica por el poder, el celo de los partidos se trasladó a la repartición burocrática.

Terminado el Frente Nacional, la diferencia programática entre los partidos prácticamente había desaparecido, volviéndose la lucha por el poder una puja por apropiarse del Estado para beneficio de los grupos triunfantes.

En estas condiciones, ganado el gobierno, a continuación sigue una repartición de ministerios y de empresas. Lo menos importante es la calidad de los funcionarios escogidos para dirigir la administración. El factor determinante es la lealtad al grupo. El resultado natural de este modo de considerar la acción política tenía que ser una baja en la eficiencia de la administración, que sumado a los otros factores tenía que producir un quiebre en el funcionamiento de las entidades públicas.

Los órganos del Poder Legislativo

El poder legislativo a nivel nacional, departamental y municipal ha cumpli-

do un papel negativo en el comportamiento de las empresas públicas, puesto que el interés de la clase política, ya sea directamente como miembros de las juntas directivas en empresas municipales y departamentales, o indirectamente en empresas nacionales, ha estado dirigido al clientelismo en forma de burocracia y contratación. Los gerentes, con la connivencia de alcaldes, gobernadores y ministros, son coaccionados a actuar en determinada dirección, obligándolos a desviarse de objetivos de eficiencia y de interés público, hacia los particulares del grupo dueño de la empresa. Los mecanismos de persuasión son múltiples: desde simples llamadas hasta citaciones al concejo municipal, la asamblea departamental o el congreso nacional y la amenaza de bloquear sus solicitudes presupuestales y de endeudamiento, teniendo en cuenta que las empresas de servicios públicos no tienen autonomía presupuestal, administrativa y patrimonial. El gerente, o se convierte en un rehén de sus pretendidos dueños o termina más temprano que tarde en la calle, vilipendiando y acusado de ineficiente.

La opinión pública

La opinión pública pesa en las decisiones de las empresas. En el decenio de los ochenta la política tarifaria se vio afectada por las protestas ciudadanas, dando lugar a la suspensión de alzas en las tarifas de los servicios públicos. Sobre la opinión pública actúan los medios de comunicación y los grupos políticos en una forma que distorsiosiona los hechos.

En efecto, en un país pobre como Colombia, con desigualdades de ingresos pronunciadas, el aspecto tarifario se ha vuelto motivo de gran debate y tema obligado en las épocas preelectorales. A la ciudadanía se le ha hecho creer que las tarifas de los servicios públicos son excesivamente altas, que los administradores están extrayendo de los bolsillos de los usuarios dineros para pagar gastos suntuarios de la burocracia y que por lo tanto hay que oponerse a cualquier intento de incremento en las tarifas de los servicios públicos. Adicionalmente, y en forma contradictoria, se exigen ampliaciones en la cobertura de los servicios y mejoras en la calidad como si las empresas contaran con los recursos suficientes y la inversión en servicios públicos fuera un asunto de poca monta.

Ante la falta de verdadera competencia ideológica por el poder, el celo de los partidos se trasladó a la repartición burocrática. El resultado natural de este modo de considerar la acción política tenía que ser una baja en la eficiencia de la administración, que sumado a los otros factores tenía que producir un quiebre en el funcionamiento de las entidades públicas.

Las pérdidas y la cartera morosa

En el fenómeno de las pérdidas hay que distinguir los aspectos sociales y económicos de los puramente técnicos y financieros. Sea que se trate de una empresa pública o privada, el robo de energía y de agua continuará durante varios años. Hay hechos que están más allá de la voluntad de los administradores públicos que harán difícil su labor en el corto plazo para obtener reducciones sustanciales en las pérdidas negras. El ambiente del país no es propicio para una gestión eficiente en este campo, sin que esto signifique que hay que bajar la guardia o que no se puede producir algún tipo de resultado positivo.

Las pérdidas técnicas, al contrario, tienen que ver con la necesidad de efectuar inversiones para modernizar la infraestructura eléctrica. Pero esto requiere empresas con excedentes económicos, pues de lo contrario, las redes envejecen y las pérdidas siguen creciendo. Igual fenómeno ocurre con el mantenimiento y la rehabilitación del equipamento. Con excepción de la ETB,

en las demás empresas, la falta de recursos, dado que los disponibles tenían que dedicarse prioritariamente a pagar el servicio de la deuda, les impidió invertir en la infraestructura existente. Se produjo un círculo vicioso. La falta de recursos limitó las inversiones en mantenimiento, rehabilitación y modernización, que a su vez, al aumentar las pérdidas negras y técnicas, hizo más difícil la situación financiera.

Situación similar, aunque menos problemática, existe en lo que se refiere a la cartera morosa de los sectores público y privado, principalmente del primero. La falta de disciplina fiscal y la ausencia de castigos facilitan el no pago de los servicios por el sector público, incluyendo aquí a las entidades municipales, departamentales y nacionales. Hay situaciones muy difíciles de manejar en la práctica, como suspender, por ejemplo, el servicio de electricidad a acueductos y hospitales.

Este es un problema que las empresas, sean públicas o privadas, tendrán que afrontar en el futuro.

Los mecanismos de regulación y control

A diferencia de los países desarrollados, en Colombia es notoria la falta de instrumentos de regulación y control. Las empresas de servicios públicos han venido prácticamente cumpliendo el triple papel de operadores, reguladores y controladores, lo que es a todas luces inconveniente y no conduce a un servicio de calidad. En esto, el papel de la Junta Nacional de Servicios Públicos ha sido pobre, ya que su preocupación no ha estado orientada a ligar las tarifas a una serie de indicadores de desempeño, haciendo uso de las potestades que le fija la ley. Sus esfuerzos se han dedicado únicamente a una discusión filosófica sobre las tarifas, fijando niveles y estructuras tarifarias que dejan mucho que desear.

Se reconoce que la ausencia de instituciones de regulación y control, con funciones claramente definidas, ha contribuído a que las empresas de servicios públicos, que se caracterizan por su posición monopólica, hagan uso de ese poder para imponer sus condiciones a los usuarios, sin preocuparse de la calidad del servicio y la minimización de los costos.

El gobierno

El gobierno en sus dimensiones nacional, departamental y municipal interviene de una manera determinante en la evolución de las empresas públicas. El gobierno central juega un papel de primer orden en el endeudamiento externo, el nivel y la estructura tarifaria y la aprobación de planes de inversión, especialmente si estos requieren su visto bueno porque dependen de crédito externo o interno bajo su control. Pero, un factor clave es el criterio del gobierno sobre sus empresas. Indudablemente, que una cosa es un ambiente de confrontación y otra uno de colaboración. Si prima el primero, la empresa pública tendrá que actuar a través de un camino lleno de piedras. Si lo segundo, las dificultades e ineficiencias tendrán una posibilidad de salida. Desafortunadamente, a partir de los ochenta se fue configurando un espíritu cada vez más hostil, del gobierno hacia sus entidades, espíritu que cobró su máxima virulencia con la llegada al poder del neoliberalismo, que ha implicado un verdadero viacrucis mayor para la empresa pública.

La Procuraduría y la Contraloría

Los organismos de control administrativo y fiscal a nivel nacional, regional y municipal, son una espada de Democles sobre los ejecutivos de las empresas públicas. Una parte apreciable del tiempo de los directivos está dedicado a responder a innumerables demandas sin sentido que les impiden actuar eficazmente. La experiencia

muestra que un porcentaje altísimo de las investigaciones tienen que ver con acusaciones que se hacen por motivos de acoso político, resentimientos personales y como parte de la política sindical en las relaciones obrero-patronales. Adicionalmente, el hecho que la Procuraduría y la Contraloría han permitido que a través de anónimos se denuncien supuestas violaciones y se les de el curso investigativo correspondiente, ha permitido la proliferación de acusaciones que quitan un tiempo precioso a los directivos y a los investigadores de los organismos de vigilancia, desviándolos de concentrar su acción en una verdadera labor de fiscalización para evitar los delitos contra el Estado y sancionarlos cuando se comprueben.

Lo anterior, unido a normas de contratación engorrosas, pesa decisivamente sobre el trabajo empresarial, ya que como la menor desviación posible ante los numerosos pasos que se requieren para dar cumplimiento a un contrato u acto administrativo, da lugar a sanciones disciplinarias, ante el temor de equivocarse, la acción de los ejecutivos se traduce en demoras, en solicitud de conceptos jurídicos, en discusiones y en interpretaciones, que se reflejan en una administración pesada que da la impresión falsa de ineficiencia gerencial.

Factores internacionales

La ideología mundial

La ideología dominante en los centros de poder mundial en la década de los ochenta se reflejó en los cambios producidos en las políticas de las agencias multilaterales y en las relaciones de todo tipo que se dan entre los países del centro y la periferia: diplomáticas, culturales, políticas . . . Se produjo una andanada impresionante de un determinado enfoque económico, para lo cual se utilizó todo tipo de presiones necesarias para producir los cambios internos que se enmarcaran en la dirección de los intereses dominantes. Se vivieron años de una actividad publicitaria y psicológica de gran magnitud, en que pasaban por el país, invitados, personales y representantes del gobierno saliente de Pinochet, entre otros, pregonando las virtudes del esquema neoliberal y fustigando ácidamente a los críticos.

Lo fundamental de la ideología dominante para nuestro análisis tiene que ver con el hecho de su concepción anti-estatal, de su odio a lo público, al gobierno, a lo regulatorio y al papel del Estado en la actividad económica, ya sea directamente en la provisión de bienes y servicios, o aún regulando en alguna forma la economía. Se fomenta entonces el paradigma neoliberal: no intervención del gobierno, excepto en defensa y justicia; desregularización; privatización; disminución de impuestos, especialmente para los usuarios de altos ingresos, y libre juego, sin interferencias, del mercado, supremo árbitro.

La vida de la empresa pública iba a ser difícil. Comenzó un ambiente de zozobra, en que los administradores públicos no tenían rumbo claro. Entonces, la administración pública inició su largo viacrucis de desprestigio y desmoronamiento, que a su vez ha servido para confirmar los deseos internos de la tecnocracia neoliberal de destrucción del aparato estatal.

Las agencias multilaterales de crédito

La influencia de las agencias multilaterales de crédito explica muchos de los resultados de las empresas públicas.

Antes de 1980, el papel de ellas fue muy diferente y en cierta forma positivo. Sus objetivos estaban concentrados en la promoción del desarrollo económico. Aunque se presentaban diferencias, éstas tenían que ver con la política tarifaria, los programas de inversión y el funcionamiento interno de los prestamistas. Existía, además, un afán de colocar recursos por parte

de las entidades multilaterales de crédito. Sin embargo, desde mediados del decenio de los ochenta la aprobación de los créditos se vinculó a cambios en las políticas macroeconómicas, la desregularización y la privatización, dentro de un marco de austeridad, olvidándose de su papel original de promover el crecimiento.

Adicionalmente, la concesión de préstamos se endureció en un período de necesidad de recursos por parte de las empresas, que ante la crisis de la deuda externa empezaron a experimentar dificultades financieras como no les había ocurrido en el pasado. Se presencia, entonces, toda una serie de trabas, restricciones y demoras en la relación de estas entidades multilaterales con las empresas, que casi que pudiera afirmarse que un elemento para el desbarajuste empresarial era tener que acudir a ellas en busca de recursos. De las cuatro empresas distritales de Bogotá, dos, la EEB y EEAAB, dependían totalmente de los bancos en vista de su iliquidez, pero a su vez, esta relación ha sido un viacrucis para salir del atolladero. Cualquier excusa o incumplimiento de una cláusula era motivo para suspender los desembolsos, sin prestar atención al mal que se podría ocasionar a los proyectos. Ejemplo muy diciente es el del Guavio en sus relaciones con el BID y el Banco Mundial. Sorprende que los críticos de la EEB concentran todas sus baterías contra la gestión interna y nunca hacen referencia a las relaciones difíciles y tensas de las empresas con estas entidades multilaterales y el papel que ellas pueden haber jugado en el retraso del proyecto del Guavio.

Por su parte, la ETB, que no tuvo necesidad de acudir a ellos sino que utilizó el sistema de créditos de proveedores, y que por lo tanto no estaba sometida a condicionamientos de ninguna especie, inició el decenio de los noventa con una perspectiva brillante.

El tema del mal manejo de las empresas de servicios públicos no se puede despachar con la idea que el problema es simplemente de unos malos administradores, es decir, un asunto de gestión interna, sino que sobre la empresa pública actúan decisivamente una suma de factores externos, que explican buena parte de las dificultades en el manejo empresarial de las mismas.

La crisis de la deuda de 1982

La crisis de la deuda externa, que se hizo evidente con las dificultades de la economía mejicana en agosto de 1982 tendría repercusiones negativas sobre las empresas públicas colombianas, cuyas inversiones se venían realizando con un componente alto de endeudamiento externo. Un resultado de la imposibilidad de la mayoría de los países latinoamericanos de cumplir sus compromisos con la Comunidad Financiera Internacional fue el endurecimiento de las condiciones de los nuevos préstamos así como las dificultades para obtenerlos. Por otra parte, para acabar de complicar el panorama, la política monetaria del Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos, bajo la dirección de Paul Volker, causó un incremento inusitado en las tasas de interés, dando lugar a un mayor drenaje de recursos de los países en desarrollo hacia el sistema bancario de los países desarrollados, bajando la rentabilidad de los proyectos de inversión que se habían evaluado bajo condiciones muy diferentes.

En esta forma, empresas como las de acueducto y energía de Bogotá, que en el decenio de los ochenta venían ejecutando programas ambiciosos de inversión para aumentar la cobertura de los servicios y atender el crecimiento de la demanda, con la puesta en marcha de nuevo equipamiento de oferta, vieron crecer aceleradamente el servicio de deuda por el doble efecto de incrementos en las tasas de interés y en la devaluación, muy difícil de absorber a través del solo instrumento

tarifario. Desafortunadamente, una política gubernamental miope prefirió el cumplimiento estricto ante los acreedores extranjeros, sin entrar al análisis de otras alternativas de pago por parte de las empresas de servicios públicos, cuando a nivel internacional se presentaba una variedad de situaciones en los diferentes países en crisis, dándose, como tenía que darse, el deterioro financiero de las mismas, y como consecuencia necesaria en el mediano plazo, ante la falta de políticas, el desmejoramiento en la calidad del servicio y el racionamiento como en el caso del sector eléctrico.

Los factores internos

Un argumento muy generalizado parte de la base que la gestión de las empresas públicas es lo que explica el mal resultado de éstas, generalizándose la afirmación como si todas las empresas fueran ineficientes. En la práctica, en cada sector se pueden citar ejemplos de empresas muy buenas, regulares y malas. De todas formas, en la discusión que trata de contraponer lo público y lo privado, el principal punto de vista de los neoliberales y de otras tendencias es el de que por principio la gestión pública es y será eficiente, fundamentalmente porque no existe el incentivo en los administradores públicos para una gestión que minimice los costos, y por otra parte, no se dan los controles y castigos para los ejecutivos incapaces.

Dentro de esta concepción, el deterioro de las empresas en los últimos diez años es un resultado de una mala gestión empresarial. Es decir, el manejo de los recursos internos físicos, monetarios y humanos ha sido equivocado, llevando a las empresas a su quiebra. Dentro de estas consideraciones, los administradores públicos son culpables de incrementos exagerados en los costos de personal y de operación y de deficiente planeación e implementación de proyectos que han llevado a demoras y aumento en los costos de los mismos. En otras palabras, ellos son los culpables de muchos de los vicios que se observan hoy en las empresas de servicios públicos.

En la realidad, no hay la menor duda que muchas de las críticas que se hacen a las empresas son ciertas. No obstante, en este ensayo hemos tratado de demostrar que aunque se puede aceptar el diagnóstico de los problemas que sufren las empresas, de ahí no se puede saltar directamente a la conclusión de que necesariamente son los administradores públicos los culpables del deterioro de sus empresas, sino que hay factores externos que explican buena parte de esas dificultades. Por ejemplo, no es posible tener un buen resultado financiero si las tarifas no reflejan los costos reales y se exige a las empresas que lleven a cabo proyectos para aumentar la cobertura. No se puede pedir eficiencia a un gerente, si los créditos para financiar la inversión se demoran por trabas del gobierno o de las entidades multilaterales, o si sus juntas directivas, en lugar de ayudar, contribuyen a burocratizar las entidades. A la entidad pública se le fijan demasiados objetivos, algunos de ellos contradictorios, pero no se le dan las herramientas para que pueda cumplir su misión.

Aunque hay ejemplos de administraciones ineficientes por culpa de sus gerentes, ello es la excepción, no la regla general. Por las empresas públicas han pasado técnicos eminentes de tradición en las actividades privada y pública. No puede, entonces, afirmarse, en la forma ligera con que se hace, que el problema es simplemente de los gerentes, sin entrar a analizar las restrioiones en que operan las empresas y, por lo tanto, en los factores que han venido influyendo en un comportamiento que no es el deseable en general.

El papel del movimiento obrero no ha sido siempre el adecuado. En efecto, bajo la presión de los sindicatos, se han firmado convenciones colectivas onerosas para las empresas, de tal forma que se ha llegado a multiplicadores prestacionales superiores a tres, tal

como ocurre en la EAAB y la EEB. Indudablemente que el movimiento obrero no ha entendido que tratándose de la Empresa Pública su actitud debería ser diferente a la que tradicionalmente ha adoptado, es decir, de confrontación y de luchar por extraer el máximo del excedente económico, independientemente de las condiciones financieras de las empresas, en lugar de definir una política de colaboración con la administración, de defensa de las entidades públicas y de responsabilidad en sus exigencias monetarias, relacionándolas con el incremento en la productividad laboral y los resultados anuales de las empresas.

Pero no se puede pasar por alto que los ejecutivos tienen parte de la culpa, al negociar en forma ligera y no tener el coraje para enfrentar los pliegos convencionales exagerados de los sindicatos.

CONCLUSIONES

La reflexión que he presentado sobre las causas del deterioro de las Empresas de Servicios Públicos muestra que el tema es complejo y que las generalizaciones que normalmente se dan son simplistas, porque no parten de un análisis científico riguroso que estudia el papel de cada una de las fuerzas que actúan sobre la administración de las empresas y porque las tipificaciones que se hacen están determinadas por la defensa que se hace de una ideología particular.

Al abrir la discusión sobre este importantísimo tópico, me mueve el objetivo de llevar el debate a la palestra científica, para que en un escenario serio y libre de los prejuicios ideológicos y de la superficialidad de los comentaristas del acontecer diario, se llegue, teniendo en cuenta la realidad colombiana, a conclusiones que sirvan para implantar decisiones correctas por parte de la dirigencia nacional.

En esta primera reflexión he tratado de señalar que el tema del mal manejo de las empresas de servicios públicos no se puede despachar con la idea que el problema es simplemente de unos malos administradores, es decir, un asunto de gestión interna, . . . sobre la empresa pública actúan decisivamente una suma de factores externos, que explican buena parte de las dificultades en el manejo empresarial de las mismas.

De los factores externos negativos hay que resaltar el papel de la clase política en su conjunto y la actitud del gobierno central en aspectos como el endeudamiento y las tarifas, que no han permitido resolver el problema financiero, y el ambiente de confrontación que no ha sido conveniente para la operación de las empresas.

No se trata, por supuesto, de defender, a ultranza, a la empresa pública, sino que el objetivo de este ejercicio es el de indicar las razones por las cuales se ha llegado a niveles de baja eficiencia con el fin de adoptar los correctivos apropiados.

Las soluciones institucionales posibles son variadas. Se pueden visualizar las siguientes. En unos casos la privatización total es la única salida correcta. En otros casos se impone el fortalecimiento de la empresa pública. Una tercera opción, en nuestra opinión muy atractiva, es la conformación de empresas mixtas que permite combinar la eficiencia, la equidad y consideraciones de estrategia nacional. Una cuarta alternativa se basa en un modelo de empresas bajo control público con actividades subcontratadas con el sector privado. De todas maneras, no hay soluciones mágicas. La mejor estrategia debe basarse en la puesta en marcha de un proceso de prueba y error. Avanzar por etapas, sin apresuramientos, aprendiendo al hacer.

N O T A

(1) Otero Prada Diego. "Visión Integral de los Servicios Públicos" preparado para la Misión Bogotá Siglo XXI, Bogotá, octubre, 1992.

FIGURA No. 1

FACTORES QUE INFLUYEN SOBRE LA GESTION DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Factores Internos

Recursos humanos
Estructura organizativa
Gestión
Sindicatos

EMPRESA

Factores externos nacionales

La política macroeconómica
La política de endeudamiento
La política tarifaria
Las normas de contratación
Ideología
La política
El Gobierno
Los órganos del Poder Legislativo
La opinión pública
La consultoría e Ingeniería
Las pérdidas
La cartera morosa
La inmoralidad
Mecanismos de regulación y control
La Contraloría y la Procuraduría

Factores externos internacionales

La ideología
Las entidades multilaterales
La crisis de la deuda de 1982