

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL, COSTOS DE TRANSACCIÓN Y COMPETITIVIDAD SECTORIAL EN SERVICIOS PÚBLICOS

Bernardo Congote Ochoa*

RESUMEN

La participación ciudadana y su derivada la responsabilidad social empresarial todavía no son de buen recibo en los servicios públicos. Unos, porque las sienten como una imposición cuando son un acuerdo político constitucional. Otros, como un “*divertimento*” del legislador que formuló la Ley 142/94, cuando son un avance cualitativo trascendental de la legislación sectorial. Y otros, como un invento de politólogos “*sin oficio*”, cuando constituye el hito político más significativo desde el rompimiento del pacto colonial comenzando el siglo XIX. El artículo se propone demostrar que la noción democrática de participación instaurada en la Carta de 1991, constituye una herramienta poderosa para que el sector dé el paso desde su papel competidor hacia otro altamente competitivo. El supuesto fundamental consiste en que, dada la tendencia a igualarse por lo bajo que tenderían a mostrar los costos variables de producción, las posibilidades de competir con ventaja en el mercado global pueden estar concentradas ahora, por lo tanto, en generar diferencias ostensibles en los costos fijos, siendo los de “*transacción*” uno de estos.

Palabras clave: Participación ciudadana, responsabilidad social empresarial, servicios públicos, costos variables de producción, costos de transacción.

ABSTRACT

Citizen participation, like the notion of corporate social responsibility derived from it, is not seen favorably by the utilities sector. Some consider it as an imposition, when it really is the result of a political consensus laid down by the Constitution. Others see it as a form of entertainment that the Colombian Congress turned into Law 142 of 1994, when in truth it is a qualitative improvement in legislation in this industry. There are others still who understand it as the product of idle political scientists, when it really is the most significant political landmark since the breakdown of the colonial pact at the beginning of the XIX century. The purpose of this article is to show that the democratic notion of citizen participation, laid down by the 1991 Constitution, is a powerful tool to assist the utilities sector in going from being merely competitive to being highly competitive. The basic assumption is that, given the tendency we would find in variable production costs to become equally low, the chances of competing profitably in the global market could therefore be concentrated now in producing notable differences in fixed costs, one of which would be “transaction costs.”

Keywords: *Citizen participation, corporate social responsibility, utilities, variable production costs, transaction costs.*

* Maestría en Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá. Economía, Universidad Nacional de Colombia. Asesor en investigación y fortalecimiento socioeconómico de mercados en el sector de servicios públicos domiciliarios. La responsabilidad por los conceptos aquí emitidos, le compete exclusivamente al autor. congote@cable.net.co

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS*

North es pionero de la denominada “*escuela neoinstitucional*”. Mereció el premio Nobel de 1993, al proponer un enfoque novísimo del problema del “*desempeño*” en los procesos de transformación (producción) de bienes y servicios¹. Dada la fortaleza de sus hipótesis, ha convertido en obligatorio que los procesos de producción tomen en cuenta los que él llama “*problemas de desempeño*” en cuanto al peso que tienen las normas constitucionales, judiciales y las reglas de juego contractuales².

De acuerdo con lo anterior, la empresa competitiva necesita que sus costos totales incorporen el factor “*desempeño de los agentes*”, lo que involucra en el proceso productivo, no sólo a los módulos de producción directa (costos variables), sino, a módulos donde intervienen la distribución del bien o servicio y, obsérvese bien, el cumplimiento sostenido de las reglas contractuales en particular y legales en general.

North contribuye a romper el paradigma tradicional del presunto divorcio entre “*la política y la economía*”, uno que hizo afirmar a algún dirigente gremial en la segunda mitad del siglo XX colombiano que era demostrable que “*la economía iba bien aunque al país le fuera mal*”³. Este dirigente ganó indulgencias empleando un sofisma. Ocultó o ignoró que su afirmación descansaba en el supuesto de que la economía colombiana operaba bajo patrones cerrados protegidos por el Estado, ora mediante barreras a la entrada, ora mediante regulaciones anárquicas y sesgadas hacia grupos específicos ora mediante controles a los precios. En síntesis, un modelo parroquial en el que esa economía que era “*buena*” sólo por protegida cuyos costos hasta ahora comenzamos a pagar en medio de un mercado inevitablemente globalizado.

Por esta razón, el aporte de North es fuerte para mercados como el actual de los servicios públicos domiciliarios, sometido a las tensiones de la apertura, la captación

* A no ser que se explicita lo contrario, las referencias al *concepto costos de transacción y sus derivados son tomadas del trabajo de NORTH, 1993, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México.*

¹ “*Se necesitan recursos para transformar factores [productivos] y esa transformación es una función [también] de las instituciones [por lo que] desempeñan un papel clave en los costos de producción*”. cit. p. 85.

² cit., p. 67, 68.

³ Por “*paradigma*” se entiende “*una constelación global de convicciones, valores, modos de proceder, etc. compartidos por los miembros de una comunidad determinada*”, (KUNG, 2007, “*Las tres religiones abrahámicas*”, Conferencia Bogotá, Marzo 2007, p. 3. (Citando a Kuhn, “*La estructura de las revoluciones científicas*”).

en competencia de inversión neta y, por tanto, enfrentado a disminuir aceleradamente sus costos de transacción. En el estado actual de cosas, el manejo secreto y sesgado de las economías cerradas se ha convertido en un enemigo para competir y en este nuevo escenario no se puede operar ignorando los costos que se derivan por cuenta del desempeño de los agentes institucionales.

En este nuevo escenario, es importante definir ese desempeño, tanto, desde el eje de la oferta, como del eje de la demanda. En ambos, contribuyen a determinar los costos de transacción el comportamiento de los agentes del eje de la oferta que diseñan (o usurpan) la Constitución o las leyes, los que definen o no y cumplen o no con los derechos de propiedad y quienes definen o no y cumplen o no las cláusulas de los contratos.

2. EL CASO DE COLOMBIA

En este contexto, se puede entender de qué manera aparecen críticas las perspectivas de competitividad de Colombia, proclives sus agentes a ser laxos en las modificaciones de las reglas a todos los niveles como que ha hecho carrera antes que obstaculizar, facilitar cambios a la Constitución, los Estatutos legales o cualquier norma contractual.

Si a lo anterior le añadimos el problema sectorial, consistente en que los servicios públicos cargan con el lastre según el cual se han definido como “*obligatorios para el Estado*”, el panorama se hace más complejo. En efecto, amparados en esa “*obligatoriedad*” heredada por la constitución de 1991 de la de 1886, el mercado ha afrontado externalidades negativas bajo el supuesto de que los servicios públicos no sean transables ni, por ello, materia del análisis costo-beneficio de sus resultados en el mercado.

Por esta razón, desde el eje de la oferta los sanos patrones de la reforma sectorial que rige el modelo de la Ley 142/94 centrados en garantizar calidad, cobertura universal eficiente y buen trato al cliente, han hallado diversos tropiezos, porque los altos costos de transacción explícitos en la inestabilidad jurídica, pueden limitar la inversión neta o que hagan carrera especies como que la participación ciudadana o las mejoras en la calidad del servicio al cliente sean asuntos irrelevantes^{4/5}. No

⁴ CONGOTE, 2005, “*¿Es rentable la Responsabilidad Social Empresarial?*” (Revista ANDESCO, Bogotá, Agosto 2005, p. 16-21). “*Algunos sofismas sobrevivientes en el sector de los servicios públicos domiciliarios de Colombia*” (Revista ANDESCO, Bogotá, No 11, p. 24-30, diciembre 2005).

⁵ “*Cuando hay (ofertas variadas) los consumidores (o... los productores) deberán*

en vano, North advierte que “... *hay algo más que simples costos elevados en... el Tercer Mundo. Lo peor es que el marco institucional (regulatorio)... tiende a perpetuar el subdesarrollo*” (cit., p. 93).

Por su parte, desde el eje de la demanda los agentes institucionales que son los ciudadanos contribuyen a elevar o disminuir los costos de transacción. Así las cosas, un mercado cuya demanda está orientada no sólo a ser “*protegida*” de las decisiones de la oferta, sino, poco estimulada a cooperar en el mejoramiento relacional con el oferente, puede estar enfrentado a dos balances diferentes a la hora de tasar los costos de transacción propios del grado y tipo de participación que demuestran los clientes⁶.

Comparando esta visión de los ejes oferta – demanda de la transformación, podría armarse un mecano diagnóstico del tipo:

dedicar sus recursos a determinar la calidad;... los que garantizan la calidad serán los preferidos (por el mercado)”. (cit.: p. 89).

⁶ Aclarando que existe un lazo oferta-demanda cuando participantes y representados se unen en acciones modificatorias de las reglas de juego, llevados ambos por intereses de grupo ajenos al proyecto general de desarrollo.

CUADRO No. 1**APROXIMACIÓN A UN DIAGNÓSTICO SOBRE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL ESCENARIO SECTORIAL ACTUAL**

OFERTA	DEMANDA	DIAGNÓSTICO
Constitución flexible (Proyectos legislativos múltiples que tienden a modificar la estructura del modelo vigente ⁷)	Precepto participativo en riesgo (Señales perversas a la ciudadanía en relación con su marco de derechos-deberes)	Altos costos de transacción y baja competitividad.
Leyes flexibles (Proyectos estatutarios y normas regulatorias inestables)	Responsabilidades ciudadanas ausentes (Participación ciudadana entendida como mecanismo de presión y fiscalización, no de construcción sectorial)	Altos costos de transacción y baja competitividad.
Contratos proclives al incumplimiento (Baja calidad, ineficiencia ó ineficacia, tratamiento de "usuarios" a los clientes)	Obligaciones ciudadanas proclives al incumplimiento (Ciudadanos participativos se retraen a la condición pasiva perversa de "usuarios" usando irracionalmente los servicios, no cancelando sus facturas, violentando la infraestructura, desconociendo las instituciones facilitadoras, etc.)	Altos costos de transacción y baja competitividad.

De acuerdo con lo anterior, el balance sectorial estaría inclinado hacia un sistema contractual en riesgo de degradación, de modo que pueda impedir las transacciones abiertas que previó el legislador en 1994 haciéndolas cada vez más costosas y

⁷ CONGOTE, 2006, "Algunas presuntas fragilidades de un modelo exitoso. El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia". (Revista ANDESCO, No. 12, p. 21-29, Bogotá, junio 2006)

llevando al modelo vigente a retrocesos cuyos efectos valdría la pena ir dimensionando⁸. En Colombia estaríamos, por tanto, actuando en contravía, de modo que las instituciones diseñadas con gran dificultad política en los 90 para sostener un modelo cuyos primeros resultados son auspiciosos, estuvieran corriendo el riesgo de quedar “*contra las cuerdas*” a manos de aquellos que entre los agentes oferentes y demandantes han resultado proclives a “*faltonear*” en el juego⁹.

3. ESPECTRO AMPLIADO DEL PROBLEMA

La participación ciudadana, dada su relativa novedad en el espectro sociopolítico colombiano, ha sido recibida con escepticismo cuando no con rechazo debido al imperio en Colombia de una tradición de tipo “*produccionista*”, basada en la hipótesis de que “*Toda oferta crea su propia demanda*” conocida como “*Ley de Say*” del siglo XVII, vulgarmente entendida como que “*todo lo que se produce, alguien lo compra*”.

Pero mercados cada vez más abiertos, están forzados a sustituir a Say, pues, vamos a cumplir casi un siglo después de que Keynes probara “*toda demanda crea su propia oferta*”, concepto derivado habiendo hallado la existencia de baches entre ahorro e inversión y, por ello, estableciendo la necesidad de inducir incentivos de ahorro como tasas de interés específicas para que el ahorrador invirtiera (en la recesión) o de demanda para que disminuya el gasto (en los recalentamientos).

Por tanto, las perversiones del produccionismo, están ligadas a mercados cerrados poco competitivos. Por ello, se puede proponer que el sector de servicios públicos

⁸ “*Debe bastarnos con contrastar la... producción en... el Tercer Mundo con alguna economía... avanzada, para quedar sorprendidos por las consecuencias de derechos de propiedad mal definidos o poco efectivos*”. cit. p. 90.

⁹ La Teoría de Juegos define el “*faltoneo*”, como la actitud de uno o varios jugadores del contrato social a engañar al otro como expediente que conduciría, piensa el “*faltón*”, a ganar el juego. Suele ser este método, propio de situaciones dilemáticas de estrecho espectro descritas en el “*Dilema del Prisionero*”, en las cuales cada uno de dos presos comprometidos en el mismo delito hallaría mejores pagos denunciando al otro y no cooperando. Este dilema se aproxima comunmente a los juegos llamados “*de suma cero*”, en los que lo que uno de los jugadores gana lo pierde el otro sin que en el desarrollo del juego haya posibilidad de acrecentar la masa crítica de las recompensas, esto es, acrecentar el plusvalor social quedando reducidos a juegos del tipo pierde-pierde. (AXELROD, 1998, “*Evolución de la cooperación*”, Ed. Alianza. DAVIS, 1998, “*Introducción a la teoría de juegos*”, Ed. Alianza, Madrid. CONGOTE, 2004, “*¿Se pueden construir relaciones cooperativas en el sector de Servicios Públicos? La Teoría de Juegos en el caso de Colombia*”. En Biblioteca Digital BID. Washington www.iadb.org/etica, 6571 consultas entre enero 2004 y enero 2007).

constituya tal vez el primer experimento liberador económico modernizante por el carácter constitucional que le otorgó bases de libre competencia regulada. Y, por ello, se ha convertido en uno en el cual los productores de ayer tienen como reto pensar en su cliente, so pena de ser expulsados del mercado por sus competidores competitivos. Esto es, quienes entran pensando en los ejes oferta-demanda del mercado.

En este orden de ideas, se puede demostrar que de no ser torpedeado el modelo vigente y su fundamento participativo ciudadano, éste trae consigo posibilidades de disminuir los altos costos de transacción del produccionismo⁹. Contrastando con el diagnóstico anterior, en la medida que los ejes oferta y demanda del mercado ejerzan válidas relaciones participativas de cooperación en sus transacciones bien podría revertirse el esquema hacia otro del siguiente tipo:

¹⁰ El concepto de participación ciudadana, se entiende holístico desde la propia Constitución pues no excluye a los “*ciudadanos-empresarios*” ni a los “*ciudadanos-clientes*”. El modelo aplicado por la Superintendencia de Servicios Públicos al respecto, obedece literalmente a este patrón. Pues, un grupo hasta ahora selecto de los primeros ejerce participación ciudadana mediante los Comités interempresariales permanentes (CIPER) y, el otro, mediante los Comités de desarrollo y control social (CDCS).

CUADRO No. 2

ESPECULACIÓN SOBRE LOS MENORES COSTOS DE TRANSACCIÓN PRODUCTO DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

OFERTA	DEMANDA	DIAGNÓSTICO
Constitución consolidada (Disminución del número de proyectos que tienden a modificar la estructura del modelo vigente ¹¹)	Precepto participativo en consolidación (Señales constructivas a la ciudadanía en relación con su marco de derechos-deberes)	Tendencia a la baja en costos de transacción y mayor competitividad interna y global
Leyes estables (Proyectos de ley y normas regulatorias estables)	Responsabilidades ciudadanas crecientes (Participación ciudadana entendida como mecanismo de presión y fiscalización, no de construcción sectorial)	Tendencia a la baja en costos de transacción y mayor competitividad interna y global
Contratos de calidad, eficiencia, eficacia y servicio al cliente cumplidos	Obligaciones ciudadanas con tendencia al cumplimiento en uso racional del servicio, pago oportuno de facturas, preservación de la infraestructura, reconocimiento al papel de las instituciones reguladora y vigilante.	Tendencia a la baja en costos de transacción y mayor competitividad interna y global.

La especulación se enfrenta, por tanto, a desagregar el problema tal y como está apareciendo en los ejes de oferta y demanda. En relación con el primero, existen datos relacionados con el nivel de compromiso empresarial con la participación ciudadana, no aquella reducida al trámite pasivo de las peticiones quejas y recursos,

¹¹ CONGOTE, Bernardo, “Algunas presuntas fragilidades de un modelo exitoso. El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia”. (Revista ANDESCO, No. 12, Pp.:21-29, Bogotá, Junio 2006)

sino, la que trasciende al establecimiento de relaciones cooperativas entre prestadores y clientes. Una iniciativa de la Superintendencia de Servicios Públicos en 2003, orientada a elevar a rango gerencial el mecano de servicio al cliente, pasados tres años ha sido acogida solamente por una empresa prestadora de servicios en todo el país con resultados positivos¹².

La denominada “*Gerencia de Mejoramiento Hacia el Cliente*”, fue una iniciativa orientada sobre la base de que: a) El paso del concepto usuario al de consumidor, todavía se encuentra lejos de constituir una ayuda para el diseño de políticas propositivas de participación ciudadana en el sector; b) Profundizar en la condición “*cliente*” del ciudadano que demanda servicios públicos, constituía elemento básico para emprender una política propositiva de participación ciudadana en servicios públicos; c) La construcción de relaciones cooperativas entre prestadores y clientes, se hacía imperativa para el cumplimiento de las misiones constitucionales de Participación Ciudadana en Colombia y mejoramiento en los costos de transacción; y d) La institución de “*Defensa del usuario*” ameritaba, por tanto, una modificación por lo menos conceptual hacia otros propositivos de cooperación con el cliente. Sobre todo, porque apuntaba misional y visionariamente a despolarizar las relaciones sociales en Colombia.

En paralelo, la institución autónoma de los denominados “*Comités Interempresariales Permanentes*” (CIPER), ha sido otro eje de las iniciativas hacia la oferta propuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos hacia el mejoramiento de las relaciones prestador-cliente. Este mecanismo, concebido y operando desde 2003 como participación ciudadana de los empresarios, ha tenido por fundamentos los siguientes:

¹² Las empresas Electricaribe y Electrocosta SA ESP, aceptaron la invitación a experimentar esta reforma interna en su cultura organizacional creando la “*Gerencia de mejoramiento hacia el cliente*”, con resultados que sin duda son auspiciosos.

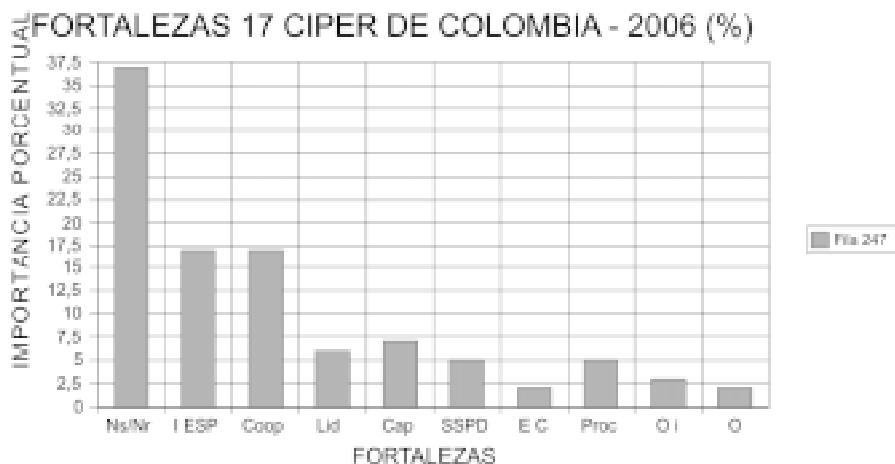
CUADRO No. 3
FUNDAMENTOS DE LOS CIPER

RESPECTO A LA REGIONALIDAD. Formular soluciones de carácter nacional, no siempre es exitoso a escala regional. Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de que, al contrario, soluciones regionales puedan trascender a escala nacional.
COMUNICACIÓN INTRA-SECTORIAL. El intercambio de información estratégica sobre manejo de soluciones para el cliente, puede ser de recíproco beneficio tanto para el cliente como para las empresas prestadoras.
MEJOR RELACION COSTO-BENEFICIO. El montaje de soluciones en v. gr. recaudo, facturación o pedagogía ciudadana por parte de las empresas del CIPER regional, significa aumento en ingresos con menores costos unitarios.
MEJORES RELACIONES PRESTADOR-CLIENTE. Los ciudadanos que reciben soluciones armónicas por parte de las empresas que les prestan localmente sus servicios públicos, resultan mejor tratados y son, por tanto, estimulados a cooperar con los prestadores.
LIBERTAD. La entrada o salida del CIPER regional es completamente libre y constituye una decisión eminentemente privada por parte de sus constituyentes.
METAS. Coordinar inter empresarial e inter sectorialmente, el logro de: a. Capacitación conjunta a contratistas; b. Montaje conjunto de programas de cooperación con el cliente; c. Diseño y ejecución de mediciones de campo para calibrar el estado de satisfacción del cliente; d. Montaje conjunto de sitios de recaudo en zonas específicas; e. Ejecución conjunta de pedagogías de participación ciudadana.

Revisamos enseguida los resultados de la autoevaluación ejecutada para el año 2006 por los empresarios de los 17 CIPER operando en Colombia, en referencia a sus Fortalezas y Debilidades¹³:

¹³ 170 empresas autoevaluadas, correspondientes a los 17 CIPER que cubren el 95% del mercado urbano colombiano en los seis servicios. Encuesta anual correspondiente a enero-diciembre 2006. La muestra equivale al 71% del universo, conformado por 238 ESP y posee por ello una altísima representatividad sobre este universo.

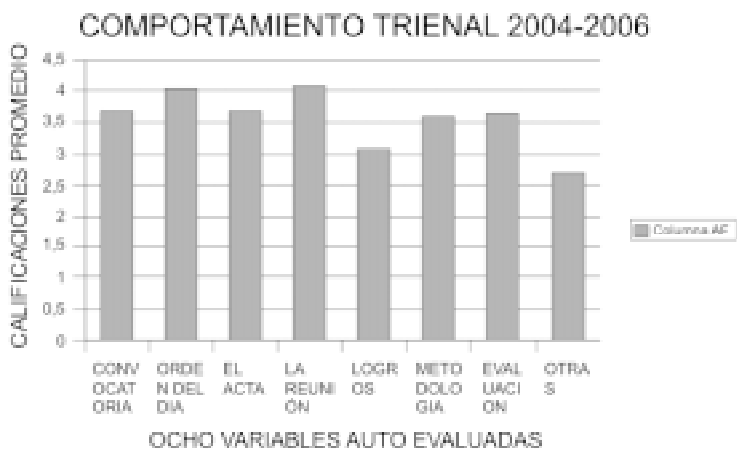
Gráfico No. 1

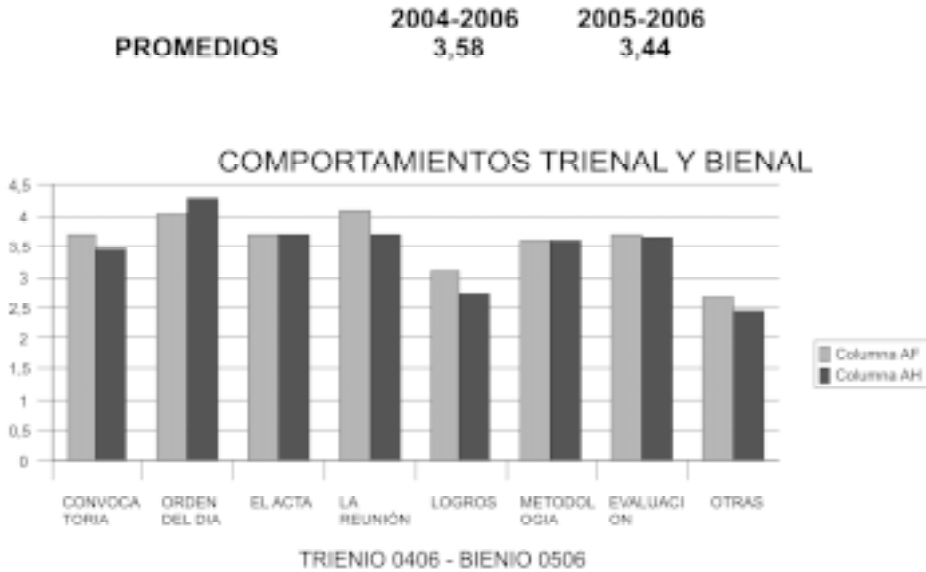


Ns/Nr = Nosabe, No responde. IESP = Interés de las ESP. Coop = Espíritu cooperativo. Lid = Liderazgo. Cap = Capacitación. SSPD = Papel de la Superintendencia. Proc = Contribuye a mejorar procedimientos. Oi = Organización interna. O = Otras

Fuente: SSPD, Dirección General Territorial, “Encuesta Autoevaluación CIPER”, Año 2006, En www.superservicios.gov.co Direcciones Territoriales/Participación Ciudadana/CIPER. Cálculos del autor.

GRÁFICO No. 2





Fuente: SSPD, Dirección General Territorial, "Encuesta Autoevaluación CIPER", Año 2006, En www.superservicios.gov.co Direcciones Territoriales/Participación Ciudadana/CIPER. Cálculos del autor.

Los datos anteriores, permiten inferir que este experimento participativo ciudadano desde el eje de la oferta facilitado por la SSPD, ofrece un panorama relativamente positivo dada su relativa novedad (comenzó en octubre 2003), en cuanto al mayor peso que tienen el compromiso y espíritu cooperativo de las empresas constituyentes. De acuerdo con este balance, puede afirmarse que en este sistema existe ya un camino abierto hacia el propósito competitivo de disminuir costos de transacción, aclarando que la meta central, mejorar las relaciones empresa-cliente, todavía se encuentra en una escala baja del proceso.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, puede concluirse:

- a) Que la propuesta neoinstitucional focalizada en disminuir costos de transacción, aplica plenamente en el sector de los servicios públicos domiciliarios en general y en particular, en Colombia.
- b) Que una ciudadanía cada vez más participativa, es condición del fortalecimiento de la figura del cliente que, a su vez, garantiza la posibilidad de que los ejes

oferta-demanda del mercado generen relaciones que tiendan a reducir los costos de sus transacciones (oferta de servicios con calidad, eficiencia y buen trato y demanda mediante uso racional del servicio, pago oportuno del mismo, preservación de la infraestructura e incremento en la cultura participativa ciudadana).

- c) Que las soluciones implantadas en Colombia en el eje de la oferta aquí descritas, prometen generar procesos sostenibles de competitividad a escala local y global.
- d) Que es susceptible de ser probada la incidencia directa de unas relaciones cooperativas sectoriales en la aminoración de los costos sectoriales de transacción.

BIBLIOGRAFÍA

- CONGOTE, 2004. *¿Se pueden construir relaciones cooperativas en el sector de Servicios Públicos? La Teoría de Juegos en el caso de Colombia*. En Biblioteca Digital BID. Washington www.iadb.org/etica.
- CONGOTE, 2005, “¿Es rentable la Responsabilidad Social Empresarial?” *Revista ANDESCO*. Bogotá, Agosto 2005. p. 16-21.
- CONGOTE, 2006, “Algunas presuntas fragilidades de un modelo exitoso. El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia”. *Revista ANDESCO*, No. 12, Bogotá, junio 2006. p. 21-29.
- DAVIS, 1998, *Introducción a la teoría de juegos*, Ed. Alianza, Madrid.
- KUNG, 2007, *Las tres religiones abrahánicas*, Conferencia Bogotá, Marzo 2007.
- NORTH, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1a. edición española de la 2a reimpresión inglesa.