

# Los servicios públicos domiciliarios en Colombia a la luz del modelo de *Salida, voz y lealtad* de Albert Hirschman

Germán Valencia

–Introducción. –I. El modelo hirschmaniano de salida, voz y lealtad. –II. El modelo analizando los servicios públicos domiciliarios. –III. Un balance sobre la apropiación de los mecanismos de voz en Colombia. –IV. Recomendaciones para mejorar las opciones de salida, voz y lealtad. –Bibliografía.

*Primera versión recibida en agosto de 2006; versión final aceptada en diciembre de 2006*

### **Los servicios públicos domiciliarios en Colombia a la luz del modelo de Salida, voz y lealtad de Albert Hirschman**

**Resumen:** En la década de 1990 los servicios públicos domiciliarios en Colombia pasaron por una reforma importante: se permitió la entrada del sector privado y se le dio participación a los usuarios en la vigilancia y control de estos servicios. Pero, dada la dimensión colectiva y el carácter monopolístico que tienen la mayoría de estos servicios, fue necesario introducir una serie de mecanismos institucionales que permitieran al usuario defender su bienestar. El artículo analiza, a través del modelo de Salida, voz y lealtad propuesto por Albert O. Hirschman, los desarrollos institucionales, mostrando los avances y carencias que tiene el sistema en este sentido. El trabajo enfatiza en la opción de Voz como la única defensa real que tienen los usuarios ante fallas en el sistema y presenta algunas propuestas de reformas.

**Palabras clave:** Servicios públicos domiciliarios, economía política, acción colectiva, Albert Hirschman. Clasificación JEL: D18, D72, H42, K23, L13, L97, P16.

**Abstract:** During the 1990s, household public services in Colombia went through an important reform: the entrance of the private sector was allowed and users could participate in the surveillance and control of these services. However, given the collective dimension and monopolistic character of most of these services, it was necessary to introduce a series of institutional mechanisms that allowed the user to defend his wellbeing. This article analyzes, through the exit, voice, and loyalty model proposed by Albert O. Hirschman, the institutional developments, showing the advances and deficiencies of the system in this area. The voice option is emphasized as the only real defense of users regarding failures of the system and some reform proposals are presented.

**Keywords:** household public services, political economy, collective action, Albert Hirschman. JEL classification: D18, D72, H42, K23, L13, L97, P16.

**Résumé :** Les lois régissant les services publics en Colombie ont été réformés pendant les années 90. Ces réformes ont permis, d'une part, la participation du secteur privé et, d'autre part, la surveillance de ces services par les ménages. Ainsi, étant donné le caractère à la fois collectif et monopolistique des services publics, il a été nécessaire d'introduire un ensemble des mécanismes institutionnels, permettant aux ménages de sauvegarder leur bien-être. Cet article analyse, à travers le modèle Sorti, voix et loyauté d'Albert O. Hirschman, les qualités et les défauts des développements institutionnels mis en place. L'article met l'accent sur l'option Voix comme la seule défense possible des ménages face aux défaillances de ces mécanismes. On présente également quelques propositions de réforme.

**Mots clés:** services publics, économie politique, action collective, Albert Hirschman.

Classification JEL: D18, D72, H42, K23, L13, L97, P16.

# Los servicios públicos domiciliarios en Colombia a la luz del modelo de *Salida, voz y lealtad* de Albert Hirschman

Germán Valencia\*

–Introducción. –I. El modelo hirschmaniano de salida, voz y lealtad. –II. El modelo analizando los servicios públicos domiciliarios. –III. Un balance sobre la apropiación de los mecanismos de voz en Colombia. –IV. Recomendaciones para mejorar las opciones de salida, voz y lealtad. –Bibliografía.

*Primera versión recibida en agosto de 2006; versión final diciembre de 2006*

## Introducción

En la década de 1970 Albert O. Hirschman fue invitado a Nigeria a analizar la problemática del servicio del transporte ferroviario.<sup>1</sup> La situación en la que se encontraba este servicio no era la mejor: se observaban serios

---

\* Germán Darío Valencia Agudelo: Profesor Asociado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y miembro de los grupos de investigación Estudios Políticos y Microeconomía Aplicada de la misma universidad. Dirección electrónica es: [german.valencia@udea.edu.co](mailto:german.valencia@udea.edu.co). Este artículo es derivado del proyecto de investigación “El control social de los servicios públicos domiciliarios en Colombia”. Investigación realizada para la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias –Andesco–, entre 2004 y 2005, por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Este escrito contó en su última etapa con el apoyo del proyecto Estrategia de Sostenibilidad 2005-2006 del Grupo de Investigación de Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, que hace parte del apoyo financiero que brinda al Grupo el Comité de Desarrollo de Investigaciones (Codi) de la Universidad de Antioquia. El autor expresa su agradecimiento a Manuel Alberto, Fredy Escobar y los evaluadores externos de la revista; sin embargo, asume toda la responsabilidad por la versión final.

<sup>1</sup> La razón de esta invitación es que para esa época Hirschman había ganado fama como economista con una amplia sensibilidad en los temas sociales y políticos (Santiso, 1999), además como un comprometido con el mejoramiento de la calidad de vida de los países pobres (Bartolini, 2004).

problemas entre la empresa pública de ferrocarriles y los usuarios del servicio. La empresa estaba aprovechando la ventaja monopólica que tenía y se esforzaba poco, afectando al usuario con el mal servicio que le prestaba. Este comportamiento, según Hirschman, era común entre las empresas monopolistas de la mayoría de países, pues no se contaba con los incentivos suficientes para que las empresas mejoraran su actuación y crearan relaciones más cordiales con los usuarios.

El caso de Nigeria ayudó a Hirschman a escribir su obra *Salida, voz y lealtad* (1977) la cual, además de estudiar el servicio ferroviario, le permitió hacer extensivo su análisis a todos aquellos servicios públicos donde existieran condiciones monopólicas u oligopólicas. El libro desarrolla un modelo que permite, por un lado, comprender la problemática en la prestación de servicios en ambientes de competencia imperfecta y, por el otro, proponer soluciones que mejoraran las tensiones entre empresas y clientes, y que hacen que el sistema funcione apropiadamente, a pesar de sus características. Son estas dos razones las que hacen que el modelo de Hirschman siga hoy teniendo vigencia y venga siendo utilizado por las distintas disciplinas para analizar los problemas que tienen características similares.

La invitación que se hace en este artículo es a que A. Hirschman nos preste su modelo de *Salida, voz y lealtad*<sup>2</sup> para analizar los servicios públicos domiciliarios en Colombia;<sup>3</sup> Particularmente en lo que se refiere a los desarrollos institucionales logrados después de la Constitución Política de

---

Dos décadas antes, en la de 1950, el autor había visitado a Colombia como comisionado en el Plan Marshall para el diseño de estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, logrando acumular un gran conocimiento sobre las necesidades de reformas estructurales a las economías. Muestra de esto son los trabajos *The Strategy of Economic Development* (1958), *Journeys Towards Power* (1963) y *A Bias for Hope* (1971), *Problem Solving and Policy-Making: A Latin American Style?* (1963), todos ellos inscritos en el campo de las políticas para el crecimiento y el desarrollo; temática que continua trabajando luego (Hirschman, 1981). Una síntesis de los aportes que el autor hace a las teorías del desarrollo están en McPherson (1982), Paul Krugman (1992, 1994), el mismo Hirschman (1996).

<sup>2</sup> Es necesario advertir que los términos de salida, voz y lealtad que aparecen en el texto sin cursiva tendrán el sentido especial que la teoría hirschmaniana le da.

<sup>3</sup> El propio Hirschman ha utilizado también su modelo para analizar otros fenómenos sociales y políticos (Ver Hirschman 1981, 1986 y 1993). Además en el trabajo de 1984 analiza una serie de trabajos monográficos que han utilizan su modelo, valorando a estos y haciendo claridades sobre su utilización.

1991 y de las posteriores normas reglamentarias, con el fin de que los agentes del sistema puedan mejorar su bienestar. Pues, como se advirtió, este modelo, a través de sus tres mecanismos, permite analizar, primero, estos servicios monopólicos como el agua potable, el saneamiento básico, el gas y la telefonía fija y oligopólicos como la telefonía móvil y la energía eléctrica; y, segundo, en caso de que haya problemas entre los agentes, que los hay en Colombia, proponer soluciones para mejorar el sistema.

El artículo se divide en cuatro partes, además de esta introducción: en la primera se presenta el modelo teórico de *Salida, voz y lealtad* propuesto por Hirschman; en la segunda, utilizando el modelo, se hace una síntesis de los desarrollos institucionales en el sector de los servicios públicos domiciliarios en Colombia después de 1991; en la tercera, se hace un balance de la utilización y apropiación de los mecanismos de voz, mostrando que a pesar de los avances por mejorar la situación de usuarios y empresas, aún falta trabajar más en esta opción para lograr una sostenibilidad del sistema; finalmente, en la cuarta parte, se realiza una serie de recomendaciones que permitirían al sistema reducir las tensiones y mejorar su funcionamiento.

### I. El modelo hirschmaniano de *Salida, voz y lealtad*

Cuando A. Hirschman elaboró su modelo *Salida, voz y lealtad* estaba pensando en que éste le sirviera como instrumento para analizar las funcionalidades y disfuncionalidades de cualquier sistema, ya sea político, económico o social, no solo para estudiar los servicios públicos; por ello, el subtítulo del libro es *Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estado*. Su objetivo es describir los mecanismos a través de los cuales se puede llegar a una condición de optimalidad para los diferentes agentes de la sociedad, pues aunque “toda sociedad aprende a vivir con cierta cantidad de tal comportamiento antifuncional o malo” (Hirschman, 1977, p. 11), no es apropiado convivir con esta situación. Se requiere de instituciones y normas eficientes para dirigir el comportamiento de los agentes hacia un fin determinado y para que el sistema funcione adecuadamente. El objetivo, en estos casos, es “evitar que el mal comportamiento se alimente a sí mismo” (p. 11), crezca y se extienda a todo el sistema y pueda, incluso, producir su colapso. Para ello, “debe reunir en su interior fuerzas que hagan volver al mayor número posible de actores de mal comportamiento a la conducta requerida para el buen funcionamiento de la sociedad” (p. 11).

El modelo hirschmaniano parte por describir una situación ideal de mercado en competencia perfecta, donde existen múltiples oferentes y demandantes de bienes y servicios; el objetivo es maximizar las funciones de utilidad de los agentes, sujetos a las restricciones presupuestales y de información. Los agentes son racionales y toman la mejor decisión entre las diversas alternativas. El juego es dinámico, cambia con el tiempo, y cada agente se comporta de forma estratégica, reaccionando ante las decisiones de los demás jugadores. En esta situación la competencia se presenta como un buen mecanismo para lograr la eficiencia: “el cliente utiliza el mercado para defender su bienestar o mejorar su posición” (Hirschman, 1977, p. 24).

Sin embargo, la realidad es muy distinta: existen situaciones monopólicas u oligopólicas donde es imposible aplicar el mecanismo de la competencia. Ante deterioros del bienestar en los agentes, ya sea por un aumento del precio o pérdida en la calidad, no les es posible seleccionar alternativas y elegir la mejor, provocando una ineficiencia en el sistema y resultados no óptimos. Esto no significa que la existencia misma de competencia garantice el logro del bienestar social, ni tampoco el hecho de presentarse pocos oferentes o pocos demandantes es sinónimo de ineficiencias. Tanto la teoría como la realidad muestran casos donde es necesario que hayan monopolios para que el mercado sea eficiente, como, por ejemplo, el servicio de agua potable o de distribución de energía, que son casos típicos de monopolio natural local donde la oferta del servicio debe ser única, pues desde el punto de vista económico no es apropiado que existan dos o más empresas.

En este sentido, la idea del modelo hirschmaniano es poder convivir con estas situaciones de no competencia, introduciendo mecanismos que permitan hacer funcional el sistema; surgiendo para ello, según Hirschman, los mecanismos de salida, voz y lealtad. Imaginemos, por ejemplo, una situación de mercado donde una empresa ofrece un bien o un servicio, pero, por alguna razón, la calidad del producto ofrecido disminuye o el precio aumenta, perjudicando el bienestar del consumidor; en esta situación el cliente puede tomar dos decisiones: una, dejar de comprar el producto y comprárselo a otro, a esto se le llama ejercer la opción de salida, o dos, expresar como consumidor su insatisfacción e inconformidad directamente a la empresa o alguna autoridad superior para tratar de cambiar su situación, a esto se le llama ejercer la opción de voz. Esta última opción puede ser positiva para la empresa si logra que el cliente se quede y le ayude a corregir la situación disfuncional, surgiendo así la opción de lealtad.

### *A. La opción de salida*

Continuando con el ejemplo de la economía de mercado, la opción de salida se presenta a causa de un cliente insatisfecho. Las razones de su insatisfacción pueden ser diversas: un incremento en el precio, una reducción en la calidad, una insuficiencia en las cantidades ofrecidas o un mal servicio, entre otras. El resultado es la salida, pues, según Hirschman, “un cliente insatisfecho con el producto de una empresa que se pasa a otra, utiliza el mercado para defender su bienestar o mejorar su posición; y también pone en movimiento fuerzas del mercado que puedan inducir a la recuperación de la empresa cuya actuación comparativa ha declinado” (Hirschman 1977, p. 24). Que cumpliría así una doble función: pone activo al cliente para que mejore su bienestar y a la empresa para que cambie su comportamiento y otros clientes no la abandonen o vuelvan si se han ido.<sup>4</sup>

Es por esta razón tan poderosa que la economía ve con agrado la opción de salida como la mejor decisión de los agentes. Además, si se le agrega el hecho de que por recurrir el consumidor a otros oferentes no se les incrementan mucho sus costos, el agrado aumenta. “La voz es más complicada. Los clientes tienen que hacer llamadas telefónicas, escriben letras, organizan comités, emplean abogados, llaman a sus miembros en los cuerpos colegiados, entre otras opciones. Pocos están dispuestos a pasar con toda esa incomodidad si pueden caminar simplemente a través de la calle y comenzar la compra de otro surtidor” (Middleton, 2004, p.1). El resultado es una gran valoración por parte de la ciencia económica de la opción de salida y un escaso tiempo al estudio de la opción de voz. Así, en los sistemas económicos la salida ha sido históricamente más eficiente que la voz.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> La salida resulta ser un mecanismo muy eficiente para el sistema, pues cuando el cliente retira la demanda que hace a una empresa, otras luchan por conseguir su adhesión, ofreciendo un mejor bien (innovación), una mejor calidad o un menor precio, entre otras posibles medidas. Esta opción, así considerada, se presenta para el cliente como alimento de la ilusión perpetua de que puede salir cuando desee y que en otro lugar puede estar mejor que donde estaba; ilusión que desaparece cuando hay solamente una empresa que ofrece el bien o servicio.

<sup>5</sup> Cosa contraria ocurre en la ciencia política, donde la opción de salida es poco valorada; por ejemplo, la posibilidad de que un ciudadano pueda elegir entre diversos partidos políticos para pasarse es poco importante, incluso es tomada con desagrado; se le tilda muchas veces a los que ejercen esta opción como desertores o traidores. Por ello se puede decir que “la salida ha tenido mucho menos éxito en el campo político que la voz en el campo económico” (Hirschman, 1977, p. 25). Sin embargo, cada vez se le da más importancia a esta opción, en especial cuando los problemas políticos se asocian a otros componentes sociales como el económico.

## ***B. La opción de voz***

La voz es lo opuesto a la salida: es quedarse y hacerse escuchar. Tiene la particularidad de poseer elementos de análisis más complejos y diversos que la salida. La razón es evidente: el cliente la puede ejercer a través de un amplio abanico de opciones que van desde el simple murmullo hasta la protesta violenta, desde una simple nota anónima en un supermercado hasta una opinión pública en el Congreso de la República. En una situación de insatisfacción de los usuarios de un servicio público puede presentarse una voz molesta a través de audiencias públicas, reuniones de usuarios, manifestaciones en la prensa, por teléfono o al frente de la empresa. De esta manera estudiar la opción voz es analizar y comprender todo lo relacionado con la construcción, el uso y el mejoramiento de los canales para el ejercicio de esta, una actividad política por excelencia.

La economía, al contrario de la salida, le da poca importancia a la opción de voz; la toma como algo intrascendente e, incluso, desagradable. Por ejemplo, ve el ejercicio de la voz de un cliente insatisfecho como un escándalo que se le hace al proveedor, muy ruidoso y poco funcional. La mejor opción para el cliente insatisfecho es, según la economía, salirse e ir a comprar en otro lado; pasar la calle y comprarle a la competencia. La opción de intentar influir en el oferente para que baje el precio o mejore la calidad no es funcional, pues incurriría en gastos innecesarios de recursos escasos. En este sentido, se puede decir que “la salida es claramente la reacción dominante ante el deterioro y la voz es un mecanismo muy subdesarrollado” (Hirschman, 1977, p. 39).<sup>6</sup>

A pesar de esta razón económica y de que los usuarios muchas veces pueden contar con la posibilidad de la salida, estos no la ejercen. Los clientes insatisfechos se quedan, encuentran en la voz una buena opción para mejorar su situación deteriorada; confían en su capacidad para influir en el oferente e

---

<sup>6</sup> Hirschman resalta la opción de voz como “una acción política por excelencia” (1977, p. 24), fundamental en todo proceso político. La voz está siempre presente en las relaciones humanas (familiares, comunitarias, nacionales y mundiales), es “todo lo que sus miembros tienen normalmente a su alcance” (1977, p. 25). Por esto es que instituciones, organizaciones, grupos políticos y ciudadanos buscan ampliar y mejorar los canales de voz. Saben que existen mecanismos oscuros que son utilizados por los diversos agentes para hacer escuchar su voz, que perturban el sistema (llamados por nosotros zona gris), y, por tanto, es indispensable hacer esfuerzos por crear y mantener los mejores mecanismos para defender la opción de voz.



intentan cambiar con la voz las prácticas, políticas o productos de las empresas que les suministran sus bienes o servicios. Una voz que se hace escuchar directamente ante la empresa o indirectamente ante otros organismos o instituciones que vigilan y controlan sus actuaciones y que pueden hacer que la empresa cambie la situación. En esta medida, la opción de voz se vuelve eficiente y muy utilizada, pero cuando la voz no es escuchada, el consumidor decide utilizar la opción de salida.

Pero, como se dijo antes, no en todos los mercados existe la posibilidad de la salida, por lo tanto la única opción para que el usuario pueda mejorar su situación es la voz (Hirschman, 1977, p. 39). Es el caso de mercados monopolísticos, donde no existe la posibilidad de que el consumidor se desplace a otra empresa, y ante deterioros en su bienestar no tiene otra opción que seguir siendo cliente y buscar en la opción de voz la forma de manifestar su insatisfacción e inconformidad. La salida o la ruptura total con el oferente no es posible, por tanto “la voz debe soportar la carga de alertar a la administración acerca de sus fallas” (Hirschman, 1977, p. 40).<sup>7</sup> A no ser que el cliente pueda prescindir del bien o servicio y pueda retirar su demanda, en estos casos desaparece como cliente.<sup>8</sup>

### *C. La opción de la lealtad*

La tercera opción que tiene el cliente es la lealtad; Hirschman (1977) la definió como la buena voluntad que tiene el demandante de actuar cuando reconoce un problema en el funcionamiento de una organización. En este sentido, a mayor lealtad, *ceteris paribus*, mayor es la probabilidad de tomar acciones correctivas. Los clientes leales, para Hirschman, son aquellos que en lugar de ejercer la opción de salida, permanecen con la organización y

---

<sup>7</sup> Hay que considerar, sin embargo, que puede haber situaciones monopólicas donde los consumidores no ejercen la voz por ser el bien o servicio de uso colectivo o por ser de consumo reducido. Hirschman advierte que en mercados de bienes o servicios de uso colectivo la opción de voz es menos utilizada, pues el cliente espera a que otros miembros o clientes se reúnan para influir o negociar con la empresa. En los mercados atomísticos no ocurre así; en esta situación el cliente debe manifestar su desacuerdo con una acción del oferente, pues no ve claro ni cercano que otro se manifieste por él.

<sup>8</sup> Esto ocurre cuando su “elasticidad” de la demanda es muy alta, es decir, ante variaciones, por pequeñas que sean, en calidades o precios el agente reacciona drásticamente consumiendo otro bien o no consumiendo el que se le ofrece modificado.

ayudan a corregir sus errores. La lealtad aparece en el sistema cuando hay presencia de clientes insatisfechos y estos, en lugar de irse (cuando hay opción de salida), deciden quedarse, manifestar su inconformidad y proponer soluciones para corregir la disfuncionalidad. El cliente ve en este mecanismo una buena opción para cambiar la situación de la empresa y “volverla a la senda correcta” (Hirschman, 1977, p. 79); es decir, tiene la confianza de ser un agente poderoso en la empresa, un cliente esperanzado (o más bien con la expectativa razonada) de que con su actuación pueda mejorarse esta situación al interior de la empresa. Es una voz que ayuda, es correctora, imaginativa y propositiva.

La voz aparece ante la empresa, como se vio antes, en muchas formas: en cartas, llamadas, protestas y demandas, entre otras. Sin embargo, la forma más común con que cuentan las empresas para escuchar la voz de sus clientes es a través de una oficina de atención al cliente. Las empresas comúnmente cuentan con departamentos especializados para atender las quejas y reclamos de los clientes insatisfechos; allí se encuentra personal capacitado en relaciones públicas que busca atender a las demandas de los ciudadanos, generalmente furiosos, por problemas con el servicio. Ante un cliente insatisfecho la empresa puede: o bien no atender el reclamo y permitir que el cliente se vaya; o atenderlo y solucionarle el problema.

El cliente, por su parte, ante una insatisfacción puede retirarse de la empresa o permanecer en ella. Cuando permanece en la empresa puede actuar de dos maneras: como “enemigo” de la empresa, a través de demandas o quejas ante otras instancias de control, o como “amigo” de la empresa y dispuesto a ayudar a solucionar contingencias de la organización. La primera acción resulta para la empresa, en la mayoría de casos, muy costosa, pues puede ocurrir que deba responder ante la ley por una demanda del usuario. La segunda opción, por el contrario, beneficia a la empresa y convierte al usuario en su aliado. Además, la empresa sabe muy bien que de la buena atención de los usuarios o clientes dependerán sus ventas; por ello, la empresa muchas veces altera su comportamiento, realizando algunas mejoras en sus productos y servicios.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Algunas empresas han encontrado que la mejor opción es evitar la salida, dando a sus clientes el poder de ejercer la voz de una manera sencilla y sin traumatismos. A este proceso se le llama lealtad constructiva. La idea básica de la lealtad es que las empresas dejan que los usuarios vengan a la empresa y expresen su descontento, proponiendo posibles soluciones para cambiar el deficiente servicio. De esta manera, los clientes insatisfechos expresan sus ideas de una manera creativa, la empresa los escucha y toma de ellos lo que más le convenga, dejándose influir finalmente por el cliente.

Las empresas pueden tomar la voz como una bella oportunidad de aprender de los clientes acerca de cómo mejorar sus procesos y productos. La idea de la empresa es incorporar en su quehacer las recomendaciones que hacen sus clientes. Con esto la empresa gana, pues consigue retener los clientes, reduce la voz molesta del cliente, e incluso, disminuye los costos y aumenta las utilidades de la empresa, pues un cliente satisfecho paga. Pero también ganan los usuarios, pues son ellos los directamente beneficiados por el cambio de actitud de la empresa. Del proceso de escuchar y atender la voz surge, finalmente, algo que la empresa creía que nunca pasaría: convertir un posible enemigo en aliado de su organización. Cosa contraria ocurre cuando las quejas no son atendidas y las sugerencias no son acogidas; en estos casos las empresas podría sucumbir a las presiones del usuario o fomentar, con su actuación, prácticas indebidas (extralegales) en los usuarios, provocando altos costos en los procesos y productos, y, en el mejor de los casos, establecer demandas ante estrados judiciales que dan como resultado un costo mayor para la empresa.

Por ello, para la empresa la mejor decisión es aprovechar la lealtad a través de mecanismos institucionales apropiados, ágiles y poco costosos; mediante los cuales los clientes puedan expresar sus ideas y quejas, y sean acogidas sus sugerencias; haciendo notar que como usuario se les presta atención y que son importantes para la organización. De esta manera, el usuario tiene la sensación de la lealtad, mejorando finalmente la retención del usuario en la empresa y no ejerciendo la salida. Todo esto se logra desarrollando mecanismos de participación que fomenten la lealtad y la confianza, y que limiten la salida.<sup>10</sup>

#### *D. La zona gris del modelo*

Finalmente, hay que incluir un cuarto elemento en la propuesta de Hirschman, el cual no está contenido explícitamente en el modelo, pero que por cuestiones de análisis y dada la relevancia que tiene para los servicios públicos domiciliarios en Colombia es necesario introducir. A este elemento se le puede llamar, por ahora, la zona gris. Se trata de las decisiones que toma el usuario y que no son completamente ni salir ni quedarse y que a pesar de ello pueden encajar en las dos opciones. Estos casos especiales, que se dan en

---

<sup>10</sup> De nuevo para Hirschman la lealtad es un mecanismo por excelencia político, que fomenta la participación ciudadana y los mecanismos que la fomentan como instrumentos formidables para mejorar el sistema y corregir problemas disfuncionales que desestabilizan el sistema y producen ineficiencias en él.

las zonas grises, pueden ayudar a profundizar sobre temas claves que podrían resolver los problemas del sistema. Fomentando asuntos críticos como deslegitimación del Estado, crisis social, cultura del no pago, entre otros, que son fenómenos comunes en la prestación del servicio y que se presentan como síntomas de crisis o disfuncionalidad del sistema.

Recuérdese que en el modelo, para que haya opción de salida, es necesaria la competencia, o al menos la existencia de otros competidores en la industria, que hagan posible que el demandante pueda irse a otra empresa a consumir el bien o servicio. Sin embargo, puede resultar una situación donde el usuario no se sale de la empresa, pero continúa consumiendo el servicio sin pagar por él. Este fenómeno puede darse, por ejemplo, cuando hay fraudes u otras formas novedosas y alternativas de autosatisfacerse del servicio. En este caso, el usuario se encuentra en un terreno de zona gris, donde no se ha salido, pues está en la misma empresa, y no ejerce la opción de voz, pues no aparece en el sistema como usuario, y a pesar de ello continúa consumiendo indebidamente e ilegalmente el servicio.

## **II. El modelo analizando los servicios públicos domiciliarios**

En 2006 se cumplieron 15 años de la promulgación de la nueva Constitución colombiana y 12 de la expedición de la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el nuevo régimen de los servicios públicos domiciliarios. En el asunto de los servicios aquí estudiados, las dos normas buscaron, por un lado, hacer el tránsito de una democracia representativa hacia una participativa, creando formas de participación ciudadana en temas de planeación, control y vigilancia de los servicios públicos; y, por el otro, permitir que los agentes privados participaran en su provisión, buscando cambiar la vieja concepción que se tenía de los servicios públicos domiciliarios, que son un asunto exclusivo del Estado y que los ciudadanos son agentes pasivos, meros receptores de servicios. Se buscó transitar de una situación donde primaban los favores políticos como forma de acceder y mejorar los servicios a una donde se usa la voz y la salida como forma de exigirle a las empresas (públicas, privadas o mixtas) que mejoren su actuación.

Para configurar este cambio se realizó con la Constitución Política de 1991 y sus posteriores reglamentaciones, desarrollos institucionales importantes, con el fin de crear instrumentos para que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios pudieran ejercer las opciones de salida, voz y lealtad, ya sea de

manera individual o colectiva. Antes de la nueva Constitución, en el país era muy baja la preocupación del Estado por la participación privada y ciudadana en los servicios públicos domiciliarios. El Estado era el encargado exclusivo de planificar, invertir, regular tarifas, establecer subsidios y hacer todo lo relacionado con el sector. Pero con la reforma el Estado se vio obligado a realizar importantes cambios institucionales para que se lograra un adecuado funcionamiento del sistema y pudiera, incluso, afrontar posibles disfuncionalidades. De esta manera, la normatividad subsiguiente a la Constitución introdujo un sistema de incentivos e instituciones que tuvieron como fin fortalecer la voz de los usuarios y la participación privada en los servicios.

Esto no quiere decir que el Estado haya reducido o delegado sus responsabilidades en materia de servicios públicos domiciliarios, por el contrario, además de comprometerse por velar para que todos los colombianos accedan al suministro de estos, se encargó de planificar, regular, controlar y vigilar su prestación de estos servicios. Responsabilidad compartida con el sector privado, pues al permitirle su participación, este debió realizar inversiones y trabajar por mejorar coberturas y calidades. A los ciudadanos, por su lado, la Constitución les creó nuevas formas de participación ciudadana (como por ejemplo los Comités de Desarrollo y Control Social).

En síntesis, la nueva normatividad buscó llevar a la práctica la idea de democracia participativa, incorporar el sentido de lo público en la sociedad y generar capacidades ciudadanas que pudieran facilitar e impulsar procesos para democratizar todo lo relacionado con el interés general. Por ello, el Estado tuvo que estructurar un sistema que se semejara al negocio privado o de mercado y rediseñó el sistema institucional para fortalecer los mecanismos de salida, voz y lealtad, para que los usuarios pudieran enfrentar este nuevo escenario. El objetivo de esta sección es presentar brevemente estos desarrollos institucionales advirtiendo que en Colombia, antes de la Constitución de 1991, ya existía una amplia producción normativa que buscaba crear y fortalecer estos tres mecanismos, pero que es a partir de este momento donde realmente se crean y desarrollan instituciones para atender a esta nueva dinámica.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Con estos desarrollos normativos se está buscando crear verdaderas instituciones, es decir, reglas de juego que limitan la interrelación humana y articulan y gobiernan las interacciones económicas, sociales y políticas entre todos los individuos que conforman la sociedad (Ayala, 1999). Situación que aun está en proceso, pues en términos de D. North (1990) estas reglas no han adquirido la forma de verdaderas instituciones, pues todavía no son conocidas, aceptadas, respetadas y apropiadas por toda la sociedad, es decir, no han sido socializadas y aprendidas.

### *A. Instituciones que promueven las opciones de salida*

La salida es la primera de las opciones que se destaca en el nuevo sistema de servicios públicos domiciliarios. Es decir, todos aquellos mecanismos que buscan brindar a los usuarios la posibilidad de pasarse para otra empresa cuando lo consideren adecuado. Esto debido a la sugerencia que hace la teoría económica de que la mejor situación para los usuarios sería la competencia perfecta; esta situación le permite enfrentar a los clientes los fallos en el servicio a través del desplazamiento a otra empresa. Además, para Hirschman, la salida tiene la virtud de castigar a las administraciones ineficientes (Hirschman, 1977, p. 28). Resultando, por tanto, la existencia de mecanismos de salida muy funcionales para el sistema económico de mercado.

Sin embargo, como se advirtió en la primera sesión, el mercado de servicios públicos domiciliarios se caracteriza, por lo general, por ser un monopolio natural. Esto hace que en Colombia, al igual que en la mayoría de países, sea necesaria la participación regulativa del Estado, orientada al desarrollo de instrumentos que permitan establecer normas para que el servicio se preste eficientemente, sin afectar los intereses colectivos y sin apartarse demasiado de las condiciones del mercado. En este sentido, el Gobierno Nacional, con la entrada del sector privado al mercado en 1991, estableció una serie de mecanismos que fomentan la competencia, como un derecho de los usuarios.

El derecho a la competencia aparece en la Constitución como un mecanismo eficaz para que los usuarios puedan alcanzar una vida digna, asociado al ejercicio de otros derechos como la libre iniciativa privada, la libertad de oficio y la igualdad. Tal derecho fue incorporado posteriormente en el artículo 35 de la Ley 142 de 1994, que establece la igualdad de condiciones y competencia entre los oferentes y los eventuales contratistas, a través de mecanismos como la solicitud de ofertas públicas, los concursos y la invitación pública para adquirir los servicios que distribuyen. El derecho a la competencia opera de dos formas: la primera, permite al consumidor una mayor libertad para escoger la mejor opción entre las diversas que hay en el mercado y, la segunda, permite proteger al consumidor a través del ejercicio de la vía gubernativa (el derecho a la competencia busca defender la libertad del consumidor contra abusos eventuales de oferentes, contra prácticas restrictivas y contra los actos de acaparamiento).

El balance de estos 15 años de defensa y fomento de la competencia en Colombia es positivo para todos los agentes que participan en el mercado.

Al Estado la entrada del sector privado a la prestación de servicios públicos domiciliarios le permitió compartir responsabilidades; a los usuarios, se les ampliaron las opciones de elección y se les mejoró la situación en términos de cobertura y calidad del servicio;<sup>12</sup> y a las empresas se les mostró que este sector era una buena oportunidad para la inversión y un incentivo para mejorar.<sup>13</sup> Lo que desvirtúa las críticas que algunos grupos de presión (en particular sindicatos y algunos grupos políticos) hacen a la entrada de la competencia, pues consideran que el ingreso del sector privado, y por tanto de la competencia, es una forma de privatizar los servicios.

Debido al conjunto de beneficios que trae la competencia, el Estado colombiano asumió una actitud positiva frente a la defensa de la competencia, creando mecanismos de salida e instituciones que vigilaran, defendieran y promovieran la competencia. Ejemplo de esto son los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, que ordenan a las comisiones de regulación controlar precios, establecer reglas de comportamiento diferencial y limitar la concentración. También, ordenan a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la de Industria y Comercio controlar las conductas contrarias a la libre competencia, como los abusos de posición dominante y el control de operaciones de concentración. En general, el Estado busca eliminar o controlar prácticas restrictivas de la competencia o cualquier otra conducta contraria a ella como las colusiones, los precios predatorios y los precios discriminatorios.<sup>14</sup>

La conclusión que se extrae de estas medidas señala que los desarrollos en materia de defensa y promoción de la competencia eran necesarios por los cambios que se estaban introduciendo al mercado de los servicios públicos en Colombia. Con la entrada del sector privado, era perentorio establecer un

---

<sup>12</sup> Un ejemplo es el servicio de telefonía donde la opción de salida abrió un importante camino para mejorar el bienestar de los usuarios, al ampliar las posibilidades de elección (posibilidad que no existía antes de la reforma de los noventa). En términos de Hirschman, esto representa un avance considerable en la búsqueda del bienestar general de los usuarios, pues se logró con la competencia una clara mejoría en términos de calidad, cobertura y continuidad de los servicios.

<sup>13</sup> La salida de un usuario se convierte en un llamado de atención a las empresas y en una buena oportunidad para recuperarse de las fallas ocasionadas por la calidad, atención u otras variables. Además, para la empresa resulta más cómodo que un cliente insatisfecho se marche de la empresa que en lugar de ello se quede y utilice el “molesto” mecanismo de la voz, evitándole a la empresa costos, al tomar medidas orientadas a solucionar sus fallos.

<sup>14</sup> En el artículo de Valencia (2006) se hace un análisis de la defensa que hay en Colombia a la competencia para el sector de los servicios públicos domiciliarios.

sistema legal que defendiera la competencia. Se trataba, en lo fundamental, de fomentar y desarrollar mecanismos que permitieran que el sector fuera lo más cercano a cualquier otro de la economía y que los usuarios pudieran utilizar los mecanismos de salida como lo hacen con cualquier otro bien o servicio. Sin embargo, como se ha señalado atrás, por las características del servicio, los usuarios no puedan utilizar de manera completa los mecanismos de salida y esto mostró la necesidad de restablecer el equilibrio del sistema a través de la promoción de los mecanismos de voz.<sup>15</sup>

### *B. Instituciones que promueven los mecanismos de voz*

La imposibilidad de los usuarios de utilizar la opción de salida de manera plena, le mostró al Estado colombiano la necesidad de crear mecanismos que fomentaran la opción de voz que lograran equilibrar un poco más el sistema. En este sentido, fue una buena decisión del Estado, ante la entrada del sector privado, proveer a los usuarios de mecanismos políticos para expresar su descontento ante fallas en las actuaciones de las empresas. De esta manera, la opción de la voz aparece como algo totalmente nuevo en Colombia: las empresas estaban acostumbradas a que los clientes, ante problemas con el suministro de un bien o servicio, utilizaran la opción de salida; este era el mecanismo más apto para mejorar el bienestar de los clientes insatisfechos.

Pero para el caso de los servicios públicos domiciliarios, antes de la reforma de los noventa, era el Estado quien se reservaba el derecho exclusivo de prestar estos servicios, condonar deudas, ampliar subsidios y hacer nuevas inversiones; y no tenía la voluntad para generar mecanismos institucionalizados de voz. Los usuarios insatisfechos tenían como única opción la protesta y los movimientos sociales como mecanismos para presionar al Estado (Uribe y Valencia, 2005). Y aunque estas formas de manifestación produjeron muchas veces en el Estado cambios en los servicios, los usuarios no contaban con los suficientes mecanismos para hacer escuchar su voz, pero la nueva legislación convirtió la voz en una importante opción para mejorar el sistema.

La opción de la voz, aunque es más costosa en términos económicos para el usuario que la opción salida, es una buena opción política, ante la imposibilidad de la salida y representa una clara alternativa para el logro de óptimos sociales.

---

<sup>15</sup> Un característica de los servicios públicos domiciliarios es la imposibilidad de salir fácilmente, incluso para los grandes consumidores resulta muy costoso pedirle a otra empresa que le brinde el servicio ante problemas con su actual oferente. Por ello es necesario que se creen y fortalezcan las opciones de voz.



La voz, como dice Hirschman, es “un intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo, mediante la petición individual o colectiva a los administradores directamente responsables, mediante la apelación a una autoridad superior con la intención de forzar un cambio de administración, o mediante diversos tipos de acciones incluyendo las que tratan de movilizar la opinión pública” (Hirschman, 1977, p. 36). Para el sistema, la voz significa que el usuario, en lugar de salir, trata de cambiar las prácticas de la empresa a la que le compra el servicio. La voz opera como un instrumento que alerta a la administración del sistema (empresa, reguladores y otras agencias interesadas en el bienestar del usuario) sobre sus fallas y disfuncionalidades.

Al igual que el balance que se hizo sobre las opciones de salida en Colombia, el de la voz es positivo. La normatividad ha establecido una serie de mecanismos institucionalizados, individuales y colectivos, bastante extensos, para escuchar la voz de los usuarios en lo relacionado con los servicios públicos domiciliarios: la Consulta Previa, la Audiencia Pública, el Derecho de Petición (de interés general, de interés particular, consulta, de copias y de examen y de consulta de documentos), la vía gubernativa (de reposición y de apelación), el Silencio Administrativo o Contencioso, la Acción de Tutela, las Acciones Populares y, finalmente, las Acciones de Cumplimiento (Valencia, 2003). Además de estos instrumentos institucionales, los usuarios cuentan con el mecanismo de las denuncias legales (ley penal) que se pueden interponer ante entidades que controlan, vigilan y castigan las acciones delictivas de las empresas o sus funcionarios.

Todos estos mecanismos evidencian los esfuerzos emprendidos por el Estado para proveer y fortalecer los mecanismos de voz. Esto debido a que el Estado ha asumido como premisa que la voz es el único mecanismo que tienen los usuarios para defender sus intereses y mejorar sus condiciones de vida y, como dice Hirschman, por oscuro que pueda parecer, es la única opción que tienen (al menos en algunos de los servicios públicos domiciliarios). Sin embargo, es importante anotar que el gran problema de la voz es que a ella están asociados varios organismos y esto, que inicialmente puede ser asumido como una gran ventaja, se convierte en el largo plazo en una debilidad, pues crea confusión entre los usuarios. La presencia de tantos organismos puede producir que los usuarios no sepan a cuál de ellos dirigirse a la hora de hacer sentir su insatisfacción o demandar el cumplimiento de sus derechos (Tobón y Valencia, 2003).

### *C. La zona gris en los servicios*<sup>16</sup>

Finalmente se tiene la zona gris, el cuarto elemento que fue necesario agregar al modelo de Hirschman debido al uso de mecanismos no institucionalizados de voz o salida que hacen los agentes del sistema. Pues, aunque es cierto que para los agentes involucrados en el mercado les conviene utilizar los mecanismos institucionalizados o legales, existe también la posibilidad de hacer uso de otros mecanismos de salida y de voz no legalizados; pudiendo con esto causar graves problemas a los demás agentes del sistema. Un ejemplo es la protesta callejera (uno de los instrumentos utilizados por los usuarios de los servicios públicos domiciliarios para manifestar su inconformidad con algún aspecto del servicio),<sup>17</sup> que puede resultar muy costosa tanto para el Estado como para las empresas: para el primero, porque afecta el orden público hace necesaria la intervención de la fuerza pública y tiene alto costo político; para las segundas, porque las protestas pueden dañar equipos e instalaciones, atropellar funcionarios o, incluso, generar intervenciones gubernamentales dirigidas a restaurar el servicio, sin ninguna retribución para la empresa.

Este simple ejemplo de uso de la voz no institucionalizada (la protesta callejera) muestra que existen costos y beneficios asociados a la acción para los agentes involucrados en el sistema, lo que hace necesario que los agentes a la hora de tomar una decisión deban realizar análisis de costo-beneficio para tomar la mejor decisión, eligiendo aquella que menores costos y mayores beneficios les traiga. En este sentido, y según la economía, la mejor opción sería la salida en la mayoría de las veces, pues el pasar de comprarle a otro oferente tiene muy bajos costos, mientras que el quedarse y utilizar los mecanismos de voz puede resultar muy oneroso en tiempo, esfuerzo o dinero, además de molesto.

---

<sup>16</sup> Nótese el olvido premeditado que se hace de la opción de lealtad, esto debido a los escasos avances que se han tenido por crear y fomentar mecanismos que permitan darle participación a los clientes en las empresas de servicios públicos. En el trabajo de Buitrago y Valencia (2006) hay un extenso estudio que realiza un balance de este mecanismo, además se realiza una propuesta para las empresas: que estas introduzcan en la Gerencia Social, instrumentos que permitan apropiarse de este importante mecanismo para fortalecer el sistema de servicios públicos domiciliarios en Colombia.

<sup>17</sup> Las formas ilegales de acceder los usuarios a los servicios son muy amplias y bastante creativas en cada una de las regiones de Colombia, estas van desde las conexiones ilegales y el fraude (modifican medidores, por ejemplo), hasta los movimientos sociales y las protestas. En el país muchos usuarios ven la ilegalidad como una forma fácil y poco costosa de conseguir servicios, lo que altera las relaciones con las empresas. En estos casos los usuarios desaparecen como clientes pero siguen siendo consumidores del servicio, aunque de manera ilegal.

Sin embargo, como advierte Hirschman, en el mercado de los servicios públicos domiciliarios el principio de la racionalidad económica no opera. Pues, aunque los costos económicos que perciben los usuarios al utilizar la voz son más altos que los que tendrían si utilizaran la salida, estos prefieren quedarse y hacerse escuchar. La razón de este peculiar comportamiento se debe, según nuestro autor, a que el hombre es un ser político, que además de pensar privadamente, incluye en sus decisiones elementos de lo público. En este caso el uso de la voz resulta para el ciudadano una actividad deseada y muy “realizadora”, ya que el carácter público que tienen estos servicios hace que los costos de utilizar la voz se conviertan en beneficios políticos o, por lo menos, colectivos. Así, desde la perspectiva de lo político y en el marco de la referencia a bienes colectivos, la voz opera como una opción optimizadora de la relación costos-beneficios, que elimina o reduce la aparente desventaja que tiene el mecanismo de la voz frente a la salida.

### **III. Un balance sobre la apropiación de los mecanismos de voz en Colombia**

Como se mostró en la sección anterior, después de 1991 en Colombia se han creado una serie de mecanismos que promueven y defienden tanto las opciones de salida como las de voz en los servicios públicos domiciliarios. Pero, dado el carácter monopólico que tienen estos servicios, que imposibilita la salida, y a que tienen un carácter esencial y no tienen sustitutos cercanos, en esta sección solo se resaltarán los mecanismos que defienden la opción de voz; el objetivo es hacer un balance de la utilización y apropiación de los mecanismos institucionalizados para hacer escuchar la voz. Frente a la opción de salida, solo se dirá que actualmente el sistema está concebido, como sucede en la mayoría de los bienes y servicios que se ofrecen en la economía, para brindar a los usuarios posibilidades de salida; pero debido a las características de la mayoría de estos servicios no es posible hacerlo (Valencia, 2006).

En lo que se refiere a los mecanismos que promueven la opción de la voz en Colombia, el Estado se vio obligado después de 1991, con la entrada del sector privado, a desarrollar canales y espacios para el ejercicio institucionalizado de la voz (individual o grupal), debido a la dimensión colectiva de los servicios públicos domiciliarios y a sus rasgos monopólicos. La opción de voz constituye la única defensa real que tienen los usuarios ante fallas en el sistema. Por ello, debe reconocerse la importancia de los mecanismos de la voz como instrumento que permite encontrar espacios de negociación y encuentro entre los diferentes agentes que dan forma a este mercado.

Como se vio en la sección anterior son muchos los mecanismos institucionalizados para que los usuarios hagan escuchar su voz y varias las instituciones que velan por su protección. Esta situación, como se verá, tiene sus pro y sus contra: lo positivo es que estos mecanismos son claves para equilibrar y dinamizar el sistema, los usuarios cuentan con mecanismos que les permiten expresar su descontento por la vía institucional o legal; lo problemático es que dada la complejidad institucional, los usuarios tienen muchas veces dificultades para elegir el organismo al que deben acudir para hacer escuchar su voz y pueden incluso recurrir a mecanismos no institucionalizados para hacer escuchar su voz, un ejemplo es la experiencia de la protesta callejera en Barranquilla.

Lo paradójico es que, a pesar de estos importantes desarrollos institucionales, en Colombia los mecanismos de voz no están bien aprovechados. La utilización de instrumentos como la Consulta Previa, la Audiencia Pública o el Derecho de Petición, por ejemplo, es baja. Solo se destaca, aunque en un número reducido, la Acción de Tutela. Una explicación a este grave fenómeno fue esbozada por Robert Dalh en 1966, al proponer que los usuarios utilizan de forma plena los recursos políticos de la voz solo cuando los intereses vitales son amenazados. Esta idea concuerda con lo sucedido en Colombia a finales de la década de 1990, cuando se observó un aumento generalizado y cada vez mayor del uso de los mecanismos de voz, explicado por las dificultades de pago que tenían los usuarios generadas por la crisis económica.

Pero esta es solo una de las explicaciones del fenómeno, otras explicaciones a esta grave falla del sistema son:

1. La relación poco cordial entre los usuarios y la industria. En Colombia se evidencia una relación de confrontación y distanciamiento entre estos dos agentes; las empresas no reconocen al usuario y a sus representantes como interlocutores válidos para intercambiar opiniones sobre el funcionamiento del sistema. Esto quedó constatado en el estudio que se realizó para la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias —Andesco— y del cual se desprende parte de este artículo (Valencia y Escobar, 2005). El trabajo de campo realizado en cinco ciudades colombianas permitió identificar una peligrosa relación de “irritabilidad permanente” entre algunos sectores de usuarios y algunas empresas. Esta irritabilidad se encuentra ligada a la existencia de imaginarios que no logran conciliarse plenamente: uno empresarial, que reduce el problema

a la pretendida existencia de una cultura del no pago, y otro social, que reduce el problema a la privatización de las empresas estatales.

2. El ruido generado entre usuarios y empresas por la aparente contradicción entre el nuevo modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios y los objetivos del control social. El control social ha introducido una irritabilidad en el sistema, dada la dualidad público-privado y ciudadano-cliente que tienen estos servicios. En términos generales, el control social está diseñado para realizar un control a la administración pública y no para el control a las empresas que se rigen por el derecho privado. La evidencia de esta dicotomía se manifiesta, por ejemplo, en el tema de la presencia de los vocales de control en las empresas. La legislación dispuso que sólo en las empresas de carácter totalmente público sea necesaria la presencia de los representantes de los usuarios en las juntas directivas, en las empresas mixtas y privadas la ley no exige esto.

3. Las precarias condiciones socioeconómicas de los usuarios. Frente a este tema existen versiones polarizadas y la conclusión que se obtiene del estudio de este asunto tiene profundos matices regionales. Lo cierto es que los usuarios y las empresas analizan el problema de la desconexión y el no pago desde lógicas distintas: mientras que los usuarios dicen “no tener con que pagar”, las empresas afirman que es “una cultura del no pago”, lo que aumenta la irritabilidad estos dos agentes. Sin embargo, entorno a este problema se debe destacar la experiencia desarrollada en términos de transacciones, negociaciones y acuerdos entre los usuarios y las empresas.

4. La baja capacidad de los usuarios para actuar como grupo de presión. En términos generales, la capacidad de presión de los usuarios sobre el ente regulador es baja y limitada. Los representantes de los usuarios no poseen un conocimiento adecuado sobre la existencia de los entes reguladores y, por tanto, restringen sus actuaciones a la tramitación de quejas ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En sentido estricto los usuarios no funcionan como grupo de presión y esto los coloca en una situación de desventaja con los otros agentes del sistema (Valencia, 2003; Tobón y Valencia, 2003).

5. Finalmente, la politización de algunos mecanismos de control social. En algunas regiones el control social se ha convertido en un escenario en el cual se combina la democracia participativa con la representativa. El control social está cruzado por intermediarios políticos que operan en el contexto de lealtades preestablecidas con las fuerzas políticas tradicionales o de la

oposición. Reduciendo los márgenes de autonomía y maniobra de los usuarios organizados. Las diferentes fuerzas políticas utilizan a los Comités y a los vocales de control para capitalizar políticamente su labor social.

#### **IV. Recomendaciones para mejorar las opciones de salida, voz y lealtad**

Finalmente, en esta sección se harán una serie de recomendaciones que buscan corregir los problemas del sistema relacionadas con las opciones de salida, voz y lealtad, agrupadas en tres ámbitos: 1) de índole macroinstitucional, asociadas al funcionamiento general del sistema y la responsabilidad del Estado; 2) microorganizacional, relacionadas con la forma como funcionan y operan los órganos que agrupan a los usuarios; y 3) mesoinstitucional o intermedio, que se concibe en la relación entre las empresas y los usuarios. La propuesta es que se trabaje simultáneamente en estos tres ámbitos, si se quiere lograr una mejoría en las actuales tensiones y buscar el sostenimiento del sistema, en el mejoramiento de las relaciones entre empresas y usuarios.

En el ámbito macroinstitucional, se recomienda una actuación más coordinada del Estado para realizar una defensa y fomento del control social. Es necesario centralizar en un sólo organismo esta labor para lograr economías de escala, poder realizar más fácilmente chequeos y balances (establecer metas e indicadores de cumplimiento y demandar resultados) y dar claridad al usuario sobre a qué institución debe acudir.<sup>18</sup> Igualmente, el Estado debería ejercer un control y vigilancia más efectivo sobre la actuación de las empresas de servicios públicos; de hacerlo, los usuarios podrían tener una relación menos irritante con las empresas.

En el ámbito microinstitucional o microorganizacional, se debe trabajar en reglamentar los Comités de Desarrollo y Control Social para que se fortalezca su papel en las empresas. Ofrecerse una capacitación cuidadosa en contenidos y metodologías, que permita una operación más efectiva y sostenible, y un mayor conocimiento de la población de la forma como funcionan los servicios públicos (Olivares, 2004). Esto permitiría que los usuarios se expresen colectivamente y puedan obtener mejores resultados.

---

<sup>18</sup> Debe advertirse, sin embargo, que esta concentración de responsabilidades debe lograrse manteniendo la separación de funciones de planeación, ejecución, vigilancia y control en el sistema, pues en caso de que estas llegaran a disolverse se correría el riesgo que implica una institución desempeñando, al mismo tiempo, la formulación de metas, su ejecución y su control.

Recuérdese que en los mercados con pocos compradores, éstos pueden tener un efecto mayor sobre las decisiones de los oferentes, en el caso de los servicios públicos si estos actúan colectivamente, podrían lograr mejoras en calidad, precios y otros ítems de su interés. Según Dahl (1966) para que la voz funcione adecuadamente es necesario que los individuos posean reservas de influencia política que puedan utilizar cuando se vean suficientemente afectados.

En lo mesointitucional hay que mejorar las relaciones entre las empresas y los usuarios. Se sugiere una mayor institucionalización del Decreto 1429 de agosto 25 de 1995, que permita una mayor intervención de los usuarios, agrupados en Comités de Desarrollo y Control Social, en la toma de decisiones de las empresas. Los usuarios desconocen las responsabilidades de los vocales de control y si advierten incumplimientos o irregularidades en el desempeño de estos vocales en su labor.<sup>19</sup> La idea con esta propuesta es que la empresa mejore su relación con el usuario, potenciando su participación y convirtiéndolo en aliado.

Con el uso de la opción de voz sin duda ganan los usuarios, como se ha advertido a lo largo del escrito, pero también ganan los integrantes del sistema: gana el Estado (las instituciones de planeación, regulación, vigilancia y control), pues enciende las alarmas sobre las fallas del sistema. Recuérdese que la Constitución responsabiliza al Estado por el adecuado funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios, y la voz permite comprender el *modus operandi* de los agentes, brinda la información importante para el diseño de políticas orientadas a corregir los elementos disfuncionales del sistema. Paralelamente, la voz permite al Estado equilibrar los juegos de interés de los diferentes agentes, sopesar el contenido de las políticas y diseñar modelos de control orientados a la defensa del interés público. Además, resulta más o menos obvio que la voz constituye un elemento central para corregir el desbalance existente entre la democracia representativa y la democracia participativa propuesto en la Constitución Política de 1991.

También gana la empresa, al reducir los costos, aumenta el número de clientes satisfechos, incrementa las lealtades y amplía los beneficios del negocio.

---

<sup>19</sup> El Decreto 1429 de 1995 estableció que era responsabilidad de los vocales de control: informar a los usuarios sobre sus derechos y deberes, y ayudarlos a su defensa y cumplimiento; recibir informes de los usuarios, evaluarlos y promover las medidas correctivas ante las autoridades competentes; atender oportunamente las consultas, quejas y denuncias que se planteen en el comité; rendir informe al comité sobre los anteriores aspectos y preparar las acciones necesarias.

La participación de los usuarios en las empresas crea lealtades, aleja la salida y activa la voz. Los usuarios se sienten escuchados y correspondidos con su labor sugerente y propositiva. La voz reduce el margen de expansión de la voz violenta y no institucionalizada y, como correlato, disminuye los contextos de irritabilidad en los cuales se despliega la relación entre empresas y comunidad. En este sentido, la defensa de voz institucionalizada acota el descontento de los usuarios y reduce los márgenes de acción de agentes externos al sistema.

Con el desarrollo de la voz la empresa gana mucho, al reducir los costos enormemente. La voz proporciona a la empresa un volumen de información valioso que le ayuda a reducir costos y le permite la toma de decisiones más eficientes (permite discriminar programas que puede producir mayor optimalidad). Debe recordarse que en la consulta hecha a las empresas, éstas calculan aproximadamente en \$290.000 (a pesos de 2005) la recepción, procesamiento y solución de una petición, queja o reclamo (PQR), lo que multiplicado por el número de reclamaciones da una cifra considerable. Con la participación de los usuarios este costo podría reducirse en tal proporción que lo que ahorraría la empresa al afianzar la lealtad de los usuarios podría ser reinvertido.

Finalmente, es necesario retomar la propuesta de Hirschman de salida, voz y lealtad y hacer énfasis en este tercer componente. Cuando no hay opciones de salida, la única alternativa que le queda al usuario es hacer escuchar la voz. Esto puede resultar costoso para la empresa, aunque no tanto como la posibilidad de que los usuarios no utilicen los mecanismos institucionales de la voz, y acudan a otras formas de acceder al servicio, como la que se efectúa por medio del fraude. Debe ser pues una prioridad de la empresa contar con un ciudadano-usuario participativo, atento y educado para que proponga soluciones ante problemas del servicio. Con la salida del ciudadano-usuario la empresa pierde. Generalmente, ante fallas de la empresa, los usuarios que más rápidamente se van son los que conocen las fallas; con la lealtad los clientes más conocedores se quedan y ayudan a corregir los problemas. Pero para lograr este giro es necesario que las empresas cambien su actitud frente a los usuarios (Ochoa, *et al.* 1990, p. 54).

### **Bibliografía**

- AYALA, José (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BARCENA, Fernando (1997). *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Barcelona, Paidós.



- BARTOLINI, Stefano (2005). "Una semblanza intelectual de Albert O. Hirschman". En: *Breviario Político*, Segunda época No 6, mayo-junio de 2005, <http://www.metapolitica.com.mx/41/breviario/mundo03.htm>, consultado el 10 de febrero de 2006.
- BUITRAGO, Olga y VALENCIA, Germán (2006). "La lealtad en las empresas de servicios públicos domiciliarios: una propuesta para la gerencia social". Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Gerencia Social, Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas.
- COLOMBIA (1991). Constitución política.
- \_\_\_\_\_, varios años, Decretos 3446 de 1986, 1842 de 1991, 1429 de 1995, 2023 de 1999, 958 de 2001 y 314 de 2002 y el Decreto-ley 3466 de 1982, Decreto 01 de 1994, Decreto 2150 de 1995. Decreto 990 de 2002 reestructuración.
- CONGRESO de la República de Colombia, varios años, Leyes 99 de 1993, 142 y 143 de 1994. Ley 190 de 1995, Ley 489 de 1998, Ley 689 de 2001 de reformas a la ley 142.
- CORTE Constitucional de Colombia, varios años, Sentencia T-021 de febrero 10 de 1998, T- 187 de 1995, T- 368 de 1997 y T- 22 de 1995.
- DAHL, Robert. (1966) *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc.
- HIRSCHMAN, Albert, 1958, *The strategy of economic development*, New Haven, Yale University.
- \_\_\_\_\_. (1963). *Journeys Toward Progress: Studies in Economic Policy-Making in Latin America*, New York, Twentieth Century Fund.
- \_\_\_\_\_. (1971). *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven. Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. (1977). *Salida, voz, y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1981). "Exit, Voice, and Loyalty: Further Reflections and a Survey of Recent Contributions". En: *Hirschman, A. Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, pp. 213-235.
- \_\_\_\_\_. (1981). "The rise and decline of development economics", En: *Hirschman, A. Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, pp. 1-24 .
- \_\_\_\_\_. (1984). *De la economía a la política y más allá*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1986). "Exit and voice: an Expanding Sphere of Influence", En: *Hirschman, A. Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, New York, Viking.
- \_\_\_\_\_. (1993). "Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic". *World Politics*, No 45, enero, pp. 173-202.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Albert Hirschman. Entrevista sobre su vida y obra", *Desarrollo Económico*, vol. 35, No 140, enero-marzo, p. 658.
- Krugman, Paul, 1994, "The Fall and Rise of Development Economics". En: *Lloyd Rodwin y Donald Schön, eds., Rethinking the Development Experience. Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, D.C. y Cambridge, Mass., The Brookings Institution y The Lincoln Institute of Land Policy, pp. 39-58.
- \_\_\_\_\_. (1992). "Towards a Counter-Counterrevolution in Development Theory", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Dvelopment Economics*, Washington, DC, The World Bank, pp. 15- 38 ;

- MCPHERSON, Michael, (1986). "The Social Scientist as Constructive Skeptic: On Hirschman's Role". En: Alejandro Foxley, Michael McPherson y Guillermo O'Donnell, eds., *Development, Democracy, and the Art of Trespassing: Essays in Honour of Albert O. Hirschman*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 305-316.
- MIDDLETON, Arturo (2004). "Salida, voz y lealtad del cliente". <http://www.dbmarketing.com/articles/Art116.htm>, consultado en 25 de marzo de 2004.
- NORTH, Douglas (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OCHOA, FRANCISCO; VALENCIA, Darío y AYALA, Ulpiano (1990). "Servicios Públicos e intervención del Estado colombiano". Seminario sobre la intervención del Estado en la economía, Bogotá, Comisión Presidencial para la Reforma de la administración pública del Estado colombiano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- OLIVARES, Luis Fernando (2004). Proyecto de Acuerdo Por medio del cual se promueve la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas prestadoras de los spd en el distrito capital y se difunden los deberes y derechos de los suscriptores o usuarios, Concejal de Bogotá D.C., Concejo de Bogotá, Marzo.
- SANTISO, Javier (1999). "Desarrollo y capital social a la luz del pensamiento de Albert Hirschman: sobre el arte de los traspasos y de las autosubversiones", Documento de trabajo preparado para el Foro "Desarrollo y Cultura" Sesión Anual de la Asamblea de los Gobernadores del Banco Interamericano del Desarrollo, Paris, 11-12 de marzo.
- SUPERINTENDENCIA de Servicios Públicos Domiciliarios (1998). Participación y control de los servicios públicos domiciliarios. Una interpretación de la mirada comunitaria, Bogotá, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Unidad de investigaciones Jurídico sociales y políticas "Gerardo Molina" de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia —Unijus—.
- TOBÓN, David y VALENCIA, Germán (2003). "Dinámica institucional de la industria eléctrica colombiana: propuestas para un cambio", *Lecturas de Economía*, No 58. (ene.-jun., 2003), pp. 7-45.
- URIBE, Maria Teresa y VALENCIA, Germán (2005). "Tensiones y dilemas de los servicios públicos domiciliarios: entre lo público, lo privado y lo estatal", *Letras Jurídicas*. Empresas Públicas de Medellín, Vol. 10, No 1, marzo, pp.31-76.
- VALENCIA, Germán (2003). Regulación y grupos de interés en Colombia. El caso de la industria eléctrica, trabajo para optar al título de magíster en Ciencia política, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Los grupos de interés en la regulación del sector eléctrico colombiano", *Lecturas de Economía*, No. 62. (ene.-jun), pp. 123-155.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Límites al crecimiento de la empresa en Colombia: un análisis neoinstitucional al sector de la generación eléctrica", *Ad-minster*, No 8 (ene.-jun.), pp.51-68.
- \_\_\_\_\_ y ESCOBAR, Fredy (2005). *El control social de los servicios públicos domiciliarios en Colombia*, Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias —Andesco—, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.