



# **Evolución de las empresas de agua y saneamiento de Medellín y Cali en Colombia: ¿vidas paralelas?**

Luis Guillermo Vélez Álvarez

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

**Sector de  
Infraestructura y  
Medio Ambiente**

**NOTA TÉCNICA**

# IDB-TN-517

Julio 2013

# **Evolución de las empresas de agua y saneamiento de Medellín y Cali en Colombia: ¿vidas paralelas?**

Luis Guillermo Vélez Álvarez  
Economista, Consultor



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Vélez Álvarez, Luis Guillermo.

Evolución de las empresas de agua y saneamiento de Medellín y Cali en Colombia : ¿Vidas paralelas? /  
Luis Guillermo Vélez Álvarez.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 517)

Includes bibliographical references.

1. Municipal water supply—Economic aspects—Colombia. 2. Water utilities—Economic aspects—  
Colombia. 3. Sanitation—Economic aspects—Colombia. I. Rodríguez, Catherine. II. Zarruk, David. III.  
Banco Interamericano de Desarrollo. División de Agua y Saneamiento. IV. Título. V. Serie.  
IDB-TN-517

Esta Nota Técnica forma parte de los productos de conocimiento generados por la División de Agua y  
Saneamiento (INE/WSA), bajo la Dirección del Sr. Federico Basaños.

La Nota Técnica fue dirigida por Jorge Ducci, y contó con el apoyo, supervisión y comentarios de José  
Francisco Manjarres, Matthias Krause y Manuel José Navarrete, INE/WSA.

<http://www.iadb.org>

La opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no  
necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio  
Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de  
conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright ©2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este  
documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

# Tabla de contenido

I. Introducción .....	9
II. De los orígenes al establecimiento público .....	15
III. La elección popular de alcaldes y la gobernabilidad de EMCALI y EPM .....	20
IV. Los procesos de transformación empresarial.....	24
V. EMCALI: rumbo a la intervención.....	31
VI. EPM: ¿la joya de la corona amenazada? .....	38
VII. Los avatares de la intervención.....	44
VIII. Situación actual y perspectivas. ....	50
IX. Consideraciones finales.....	56
X. Bibliografía.....	58

# Lista de cuadros

Cuadro 1. Indicadores operacionales EMCALI, EPM, EAAB .....	18
Cuadro 2. Colombia – Sector de acueducto y alcantarillado. indicadores financieros de las empresas de las grandes ciudades. ....	19
Cuadro 3. Deuda pública de EMCALI. Diciembre 31 de 2000. Miles de millones de pesos.....	33
Cuadro 4. EMCALI – personal activo y jubilado 1996 - 2000. ....	35
Cuadro 5. Empresas Públicas de Medellín – utilidades entregadas al municipio de medellín 1990 – 2010. Millones de dólares corrientes .....	39
Cuadro 6. EMCALI. Flujo de caja 1999 - 2009 .....	48
Cuadro 7. EMCALI – EPM. Resultados operacionales acueducto 2000 – 2010. Miles de millones de pesos corrientes .....	51
Cuadro 8. EMCALI – EPM. Resultados operacionales acueducto 2000 – 2010. Miles de millones de pesos constantes 2010 .....	51
Cuadro 9. EMCALI y EPM. Indicadores de demanda de servicio de acueducto. Pesos constantes de 2010.....	53

## Lista de gráficos

Gráfico 1.	Gobernabilidad de las empresas municipales de servicios públicos. Relaciones de Actores .....	13
Gráfico 2.	Tarifa media de acueducto. Centavos de dólar/M3 (Precios de 2012) .....	19
Gráfico 3.	Deuda financiera de EMCALI en miles de millones de pesos y en millones de dólares corrientes .....	32
Gráfico 4.	Colombia – Sector de Aguas y Saneamiento. Tarifa media de acueducto y alcantarillado principales ciudades. 2011. COP/M3.....	37
Gráfico 5.	Presupuesto total del Municipio de Medellín y utilidades distribuidas por EPM. Millones de dólares corrientes.....	40
Gráfico 6.	EPM – EMCALI. Consumo promedio de acueducto M3/usuario/mes .....	52
Gráfico 7.	EPM y EMCALI. Empleados por 1000 suscriptores .....	53
Gráfico 8.	EMCALI y EPM. Metros cúbicos facturados por empleado. Miles. ....	54
Gráfico 9.	EMCALI – EPM. Negocio de Acueducto. Generación de ingresos por empleado. Millones de pesos de 2010. ....	54
Gráfico 10.	EMCALI – EPM. IANC.....	55

## Lista de anexos

Anexo 1	Alcaldes de Cali y Gerentes EMCALI (1990 – 2012).....	60
Anexo 2.	Alcaldes de Medellín y Gerentes EPM (1990 – 2012) .....	60

# Lista de abreviaciones y acrónimos

<b>ACUAS:</b>	Entidades conformadas con la participación del Departamento, los Municipios e INSFOPAL, encargadas de administrar y conservar los acueductos y alcantarillados de las poblaciones afiliadas, canalizando la inversión del Estado en ese importante renglón de la salud pública
<b>ACUAVALLE:</b>	Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle del Cauca
<b>ANAPO:</b>	Alianza Nacional Popular
<b>CCCE:</b>	Contrato de Compra de Capacidad y Energía, también conocido como PPA por sus siglas en inglés
<b>CCE:</b>	Compañía Colombiana de Electricidad
<b>CIDE:</b>	Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica
<b>COLCIENCIAS:</b>	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>CONPES:</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CRA:</b>	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento
<b>CREG:</b>	Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)
<b>CRT:</b>	Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, actualmente se conoce como CRC, Comisión de Regulación de Comunicaciones
<b>CVC:</b>	Corporación del Valle del Cauca
<b>DNP:</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>EAAB:</b>	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
<b>EADE:</b>	Empresa Antioqueña de Energía S.A
<b>ECOPETROL:</b>	Empresa Colombiana de Petróleos
<b>EDATEL:</b>	Empresa Antioqueña de Telecomunicaciones
<b>EICE:</b>	Empresa Industrial y Comercial del Estado
<b>EMCALI:</b>	Empresas Municipales de Cali
<b>EMGESA:</b>	Empresa Generadora y Comercializadora de Energía constituida como resultado del proceso de capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá
<b>EMPOS:</b>	Empresas de Obras Sanitarias
<b>EPM:</b>	Empresas Públicas de Medellín
<b>FARC:</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>FSRI:</b>	Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos
<b>GDE:</b>	Grupo de Definición Empresarial
<b>INSFOPAL:</b>	Instituto de Fomento Municipal
<b>ISA:</b>	Empresa de Interconexión Eléctrica
<b>ISAGEN:</b>	Empresa colombiana dedicada a la generación de energía, la construcción de proyectos y la comercialización de soluciones energéticas.

<b>ISS:</b>	Instituto Colombiano de Seguros Sociales
<b>JNT:</b>	Junta Nacional de Tarifas
<b>M3:</b>	Metros Cúbicos
<b>MDVMA:</b>	Ministerio de Desarrollo Vivienda y Medio Ambiente
<b>MHCP:</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>MINMINAS:</b>	Ministerio de Minas y Energía
<b>OEA:</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OECE:</b>	Overseas Economic Cooperation Fund
<b>PACITEL:</b>	Empresa de Telecomunicaciones del Pacífico
<b>PTAR:</b>	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
<b>SGP:</b>	Sistema General de Participaciones
<b>SINPRO-EPM:</b>	Sindicato de Industria de Trabajadores Profesionales de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, Complementarios y Conexos
<b>SSPD:</b>	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
<b>SUI:</b>	Sistema Únicos de Información
<b>TVA:</b>	Tennessee Valley Authority

# Resumen

En Colombia las Empresas Municipales de Cali – EMCALI – y las Empresas Públicas de Medellín – EPM – a finales de los 80 tuvieron un desempeño financiero, operacional y administrativo comparable con las mejores empresas del sector privado colombiano y al de las más destacadas en el sector de servicios públicos de América Latina. No obstante, actualmente, EPM es la cabeza del mayor grupo empresarial de servicios públicos domiciliarios en Colombia, tiene presencia en varios países de América Latina y produce cuantiosas utilidades mientras que EMCALI está confinada al mercado de su ciudad, lleva más de doce años de haber sido intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y aún no ha terminado de honrar el acuerdo de acreedores que la salvó de la quiebra. En el presente artículo se realiza un análisis comparativo en el ámbito de la economía política de las decisiones económicas para el período 1990 – 2010, donde se expone lo ocurrido en el orden institucional y la forma en que ello afectó la evolución de cada una de las empresas. Se observa que ante los choques institucionales de principios de los 90 que alteraron las relaciones de los actores determinantes de su gobernabilidad de largo plazo, en EPM el equilibrio de fuerzas se restableció de forma más o menos rápida y casi sin afectar su desempeño de largo plazo. Por su parte, EMCALI se vio profundamente alterada por una ruptura en el equilibrio de fuerza de los actores con injerencia en la orientación de su actividad.

**Palabras clave:** Servicios Públicos Domiciliarios, Acueducto y Saneamiento, Instituciones, Actores, Gobernabilidad, EPM, EMCALI.

# Abstract

At the end of the eighties, Empresas Municipales de Cali – EMCALI – and Empresas Públicas de Medellín – EPM, had financial, operational and administrative performance indicators comparable to the best private sector firms in Colombia and those of outstanding public utilities in Latin America. Currently, however, EPM is the head of the greatest entrepreneurial group of public services in Colombia, has presence in various Latin American countries and generates significant profits, while EMCALI remains bounded to its local market, has been under intervention by the Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios for over 12 years and has not yet honored its creditor's agreement used to avoid its bankruptcy. This technical note provides a comparative analysis based on the political economy of decision making, for the 1990 -2010 period that shows what happened in the institutional setting and how it affected the changes in each company. We find that the institutional shocks that occurred since the early nineties changed the stakeholders' relations that determine their long term governability. In EPM the power balance was reestablished rapidly and almost without affecting its long term performance. EMCALI was deeply affected by the breakup of the power equilibrium between stakeholders with influence in the orientation of its activities.

**Key words:** Public utilities, Water and Sanitation, Institutions, Actors, Governance, EPM, EMCALI.

**JEL Codes:** H41, H44, O54, O47, P11



# Resumen ejecutivo

En Colombia, las empresas de prestación de servicios públicos a finales de los 80 se encontraban bajo un régimen de monopolios territoriales que se caracterizaba por tener coberturas ineficientes y mediocre calidad de los servicios públicos. No obstante, Empresas Públicas de Medellín –EPM- y Empresas Municipales de Cali –EMCALI-, tenían un desempeño financiero y administrativo comparable con las mejores empresas del sector privado y al de las más destacadas en el sector de los servicios públicos de América Latina.

Cuando se observan éstas empresas tres décadas después, en un ambiente de desmonopolización de servicios públicos y participación privada, se encuentra de manera sorprendente que tomaron rumbos diferentes a pesar de encontrarse, a nivel nacional, bajo un mismo marco institucional. EPM es la cabeza del mayor grupo empresarial de servicios públicos domiciliarios en Colombia, tiene presencia en varios países de América Latina y produce cuantiosas utilidades mientras que EMCALI está confinada al mercado de su ciudad, lleva más de doce años de haber sido intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y aún no ha terminado de honrar el acuerdo de acreedores que la salvó de la quiebra. ¿Cuáles fueron los motivos que llevaron a una evolución tan dispar? ¿Cuáles fueron los actores, formales o informales, determinantes en su gobernabilidad de largo plazo? ¿Qué decisiones tomaron los actores en términos administrativos y de desarrollo empresarial? El presente trabajo pretende dar respuesta a éstas preguntas a través de un análisis comparativo para el período 1990 – 2010.

La historia de EPM y EMCALI está ligada al desarrollo económico de sus ciudades. En el nivel institucional esa es la historia de los diversos arreglos que rigieron las relaciones entre la municipalidad – el alcalde y el concejo - y la administración de las empresas. La palabra clave es autonomía. Autonomía financiera, para que los ingresos de las empresas se separaran de los del municipio y dejaran de ser un recurso parafiscal; autonomía administrativa, para profesionalizar su gestión y desvincularla del manejo político. En la segunda parte se describe ese proceso que culmina con la adopción de la figura del establecimiento público - curioso híbrido entre empresa y agencia estatal - bajo la cual EPM y EMCALI tuvieron un desempeño destacado que las convirtió en referente colectivo de sus respectivas ciudades.

En la tercera sección, la elección popular de alcaldes y la gobernabilidad de EMCALI y EPM, se expone cómo el cambio en el régimen político y electoral, transformó profundamente la distribución del poder político y las condiciones de gobernabilidad, pasando de un régimen marcadamente presidencialista a uno multipartidista y a la emergencia de poderes locales emanados directamente de la soberanía popular e independientes del poder presidencial. Se observa que, ambas empresas en su manejo estuvieron relativamente libres de la injerencia por políticos profesionales hasta los años 70 donde los cambios estatutarios redujeron su grado de autonomía frente a las administraciones y concejos municipales de sus ciudades, esto se acentúa con la elección popular de alcaldes. EMCALI va a presentar una mayor inestabilidad en los cargos de nivel gerencial que EPM, además, mientras que en Medellín la visión de estos actores será de inversionistas de largo plazo en Cali, por el contrario, será tan solo de extracción de rentas.

La cuarta sección describe la forma en que se adelantaron los procesos de transformación de las empresas de Cali y Medellín ante los cambios institucionales adoptados en Colombia a mediados de los noventa. La reforma del régimen de servicios públicos creaba un régimen jurídico y regulatorio igual para todas las empresas de servicios públicos independientemente de la naturaleza de su propiedad; se destaca también la adopción de un régimen tarifario – regidos por los principios de eficiencia económica, suficiencia financiera y solidaridad social- y de un sistema único de subsidios cruzados y presupuestales aplicable a todos los usuarios de las empresas; se suprimieron los monopolios legales y le dio libertad de entrada al sector privado a todas las actividades. En consecuencia, las empresas estatales organizadas

como establecimientos públicos debían transformarse en sociedades por acciones o, excepcionalmente, en empresas industriales y comerciales del estado de propietario único. El nuevo marco normativo obligó a EMCALI y EPM a transformarse en algunas de las modalidades empresariales, y conllevó a la transformación interna con una visión de autosuficiencia financiera y rentabilidad.

Las acciones de los actores locales, en el marco de las restricciones impuestas por el nuevo modelo, fueron determinantes en las trayectorias seguidas por las empresas municipales de Medellín y Cali. La transformación de EPM se gesta en los estudios realizados por la iniciativa de un grupo de técnicos de la empresa, apoyada por la clase empresarial y parte de clase política local, convirtiéndose en una empresa estatal de nuevo tipo, con orientación comercial y proyección nacional e internacional. EMCALI, por su parte, tiene un proceso bastante tortuoso, inicialmente en 1996 se convierte en un holding empresarial con cuatro unidades de negocio pero ante la falta de gestión administrativa, la injerencia de los políticos profesionales y las fuertes presiones del sindicato de la empresa, EMCALI en 1999 vuelve a su condición de empresa multiservicios organizada como empresa industrial y comercial del estado, propiedad del Municipio.

La sección quinta, EMCALI: rumbo a la intervención, describe el proceso en el que, por encima de la racionalidad económica estricta, prevalecieron los intereses políticos, el regionalismo y la búsqueda de rentas. El deterioro de la situación financiera de EMCALI que llevó a su intervención se produjo en un tiempo breve. Sin embargo, las decisiones de inversión que hicieron colapsar las finanzas de la Empresa – TERMOEMCALI y la PTAR de Cañaveralejo, se gestaron en un período de tiempo bastante largo y en su génesis y configuración intervinieron los más diversos actores. En contraste, EPM desde sus inicios prestaba el servicio de generación eléctrica y optó por trasladar a las tarifas los costos de inversión del programa de saneamiento del río Medellín, probablemente EPM es en la actualidad la única entre las grandes empresas del País que ha incorporado en las tarifas los costos de inversión y operación del sistema de tratamiento de aguas residuales.

A principios de 1999 la situación financiera de EMCALI era ya comprometida. En mayo de ese año, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) acuerda con la Empresa un programa de gestión. Al mismo tiempo la Empresa firma con las entidades financieras locales y con las empresas del sector eléctrico sendos acuerdos de pago que será incapaz de honrar. En diciembre de 1999 las deudas vencidas ascendían a \$ 166.995 millones y en abril de 2000, al momento de la intervención, \$ 188.275 millones.

La sección sexta, EPM: ¿La joya de la corona amenazada?, examina lo que probablemente es el reto mayor de la Ciudad con relación a EPM: el equilibrio entre las necesidades de crecimiento de la empresa y el empleo de sus excedentes para la financiación de la inversión social. La evolución que han tenido las Empresas Públicas de Medellín le planteó y le está planteando a la ciudad el reto de administrar la riqueza. EPM ha explotado a fondo su potencial de crecimiento y de creación de valor, convirtiéndose en una gran fuente de recursos para su propietario, el Municipio de Medellín.

La sección séptima, Los avatares de la Intervención, trata de presentar el cuadro del complejo juego de actores e intereses que se presentó en las etapas previas a la intervención de EMCALI y en los primeros años de la misma. El eje de todo es la relación conflictiva entre la Nación, en sus instancias técnicas y políticas, y los actores locales que, a pesar de la diversidad de sus intereses, aparecen unificados en impedir, primero, la intervención de la Empresa y, posteriormente, su liquidación y en obtener de la Nación, en todo ese tiempo y aún ahora, los recursos financieros que la libieran de sus deudas. Inicialmente, el plazo fijado para la intervención fue de dos años. No obstante, después de este período, la SSPD intentó liquidarla pero la presión de los grupos de poder Vallecaucanos lograron que el Estado cambiara la liquidación por la política de “todos ponen” donde finalmente el gobierno nacional fue el que más puso.

En la sección octava, situación actual y perspectivas, se examina para el caso de los servicios de aguas y saneamiento indicadores financieros y comerciales, tomando como referente de comparación el desempeño de EPM. Es especialmente notable el hecho de que EMCALI, en medio de sus dificultades financieras y de los diversos conflictos que se han presentado durante todos los años de intervención, no colapsara

operacional y comercialmente. En general, la empresa continuó prestando los servicios a su cargo de forma relativamente eficiente y sin un deterioro significativo en su continuidad y calidad. Probablemente esta circunstancia, además de las consideraciones políticas, contribuyó a que la Superintendencia de Servicios Públicos se abstuviera de avanzar hacia la liquidación como lo propusieron en su momento entidades técnicas del nivel nacional.

A pesar de que la intervención le permitió aliviar sustancialmente su flujo de caja, EMCALI, muestra grandes debilidades en todos sus negocios. En telecomunicaciones ha perdido mercado por su incapacidad para desarrollar actividades diferentes a la telefonía básica. El negocio de telecomunicaciones representa el 16%, frente a cerca de 40% hace 15 años. También en energía ha perdido clientes en el mercado no regulado. La distribución y comercialización de energía le generan el 52% de los ingresos. En acueducto y alcantarillado, que representan el 32% de sus ingresos totales, sigue dependiendo del crecimiento vegetativo del mismo mercado que tenía hace 20 años.

El contraste con EPM no puede ser más marcado. En 2011 sus ingresos fueron de \$ 5.1 billones y sus utilidades \$ 1.4 billones, 4 y 125 veces las de EMCALI, respectivamente. EPM es el primer generador y distribuidor de electricidad y su filial UNE-Telecomunicaciones, por ingresos, el tercer operador. En aguas y saneamiento, con seis filiales, está presente en 11 municipios; en tanto que la matriz los suministra a los 10 municipios del Valle de Aburrá: en total 3.800.000 habitantes. Recientemente creó la filial EPM-México, con el objeto de incursionar en los negocios del agua en ese país.

Actualmente EPM adelanta, con el concurso de la consultora Booz Allen Hamilton, una revisión de su estrategia y de su estructura organizacional con el objeto de adecuarlas a las dimensiones alcanzadas por el grupo empresarial que en conjunto está facturando más de US\$ 6.000 millones. EMCALI, por su parte, está aún pendiente de que el Concejo Municipal autorice la escisión del negocio de telecomunicaciones que se ha convertido en un lastre de sus otras actividades.

Finalmente, es importante señalar que ante los choques institucionales de principios de los 90 que alteraron las relaciones de los actores, los determinantes de su gobernabilidad de largo plazo, en EPM el equilibrio de fuerzas se restableció de forma más o menos rápida y casi sin afectar su desempeño de largo plazo. Por su parte, EMCALI se vio profundamente alterada por una ruptura en el equilibrio de fuerza de los actores con injerencia en la orientación de su actividad. EMCALI se ve sometida a los choques institucionales externos donde se rompen los acuerdos tácitos sobre la empresa y los distintos actores empezando por los sectores políticos, pasando por los trabajadores y terminando en los propios usuarios, se entregan a la extracción de rentas de la empresa y se genera un círculo vicioso que conduce a la crisis financiera de ésta. Nada de esto ocurrirá en EPM donde, como se verá, cuando llegaron a manifestarse acciones tendientes a maximizar la extracción de rentas se produjo la reacción contraria por parte de los actores.

# Executive Summary

By the end of the 80s the public utilities companies in Colombia were under a regime of territorial monopolies that was characterized for having inefficient coverage and poor quality of public utilities. Nevertheless Empresas Publicas de Medellín –EPM- and Empresas Municipales de Cali –EMCALI- had a financial and administrative performance comparable to the best companies in the private sector and that of the most prominent companies in the public utilities sector in Latin America.

When looking at these companies three decades later, in an atmosphere of demonopolization of public utilities and private participation, one finds surprisingly that they took different courses in spite of being under the same national institutional frame. EPM is the head of the largest business group of public utilities in Colombia, has a presence in several countries in Latin America and produces large profits while EMCALI's market is confined to its city, has over twelve years of being taken over by the Superintendency of Household Utilities and has not yet finished honoring the creditors' agreement that saved it from the bankruptcy. What were the reasons that led to such divergent evolution? What were the actors, formal or informal, in determining long-term governance? What decisions did actors take in administrative and business development aspects? This paper attempts to answer these questions through a comparative analysis for the period 1990 - 2010.

The history of EPM and EMCALI is linked to economic development in their cities. At the institutional level that is the story of the various arrangements that governed relations between the municipality - the mayor and council - and the company management. The key word is autonomy. Financial autonomy, for corporate income shall be separated from that of the municipality and stop being a para-fiscal resource. Administrative autonomy, to professionalize its management and detach it from the political management. The second part describes the process leading to the adoption of the public establishment figure –curious hybrid between business and state agency - under which EPM and EMCALI had an outstanding performance that became a collective reference of their respective cities.

The third section - the popular election of mayors and governance of EMCALI and EPM –exposes how the change in the political and electoral system profoundly transformed the distribution of political power and governance conditions, from a remarkably presidential system to a multiparty one and the emergence of local powers emanating directly from popular sovereignty and independent of presidential power. It is noted that both companies in their management were relatively free from interference by professional politicians until the 70s when statutory changes reduced their degree of autonomy from government and municipal councils of cities; this is accentuated by the mayors' popular election. EMCALI will present further instability in the management ranks than EPM. Furthermore, while in Medellín the vision of these actors will be of long-term investors, in Cali will only be of rent extraction.

The fourth section describes how the transformation processes of Cali and Medellín were advanced facing the institutional changes adopted in Colombia in the mid-nineties. The reform of the public utilities regime created a legal and regulatory regime equal for all utilities companies regardless of the nature of property. It also emphasizes the adoption of a tariff regime - governed by the principles of economic efficiency, financial sufficiency and social solidarity - and a unique system of crossed and budgetary subsidies applicable to all business users. Legal monopolies were abolished and freedom of entrance to all activities was given to the private sector. Consequently, state enterprises organized as public companies should be transformed into stock companies or, exceptionally, in industrial and commercial state companies of sole proprietor. The new regulatory framework forced EMCALI and EPM to transform into some of the corporate forms, and led to internal transformation with a vision of self-sustainability and profitability.

The actions of local actors, under the restrictions imposed by the new model, were determinant in the paths followed by municipal companies in Medellín and Cali. The transformation of EPM is gestated in the studies conducted by the initiative of a group of technicians from the company, supported by the business class and part of local politicians, becoming a new kind of state company, commercially oriented and with national and international projection. EMCALI, meanwhile, has a rather tortuous process. Initially in 1996 it becomes a holding company with four business units but in the absence of administrative management, interference by professional politicians and strong pressure from the company union, EMCALI in 1999 returns to its condition of multiservice company organized as industrial and commercial state company, owned by the Municipality.

The fifth section, EMCALI: toward intervention, describes the process by which political interests, regionalism and rent seeking prevailed over the strict economic rationality. The deterioration of EMCALI financial situation that led to its intervention occurred in a short time. However, the investment decisions that caused the financial collapse of the company - TERMOEMCALI and the PTAR of Cañaveralejo - were developed in a fairly long period of time and in their genesis and configuration the most diverse actors took part. In contrast, from the beginning EPM provided electric generation service and decided to move to the tariff rates the investment costs of the sanitation program of Medellín River. Probably EPM is currently the only one of the big companies in the country that has incorporated in tariff rates the investment and operation costs of the system of wastewater treatment.

In early 1999 the financial situation of EMCALI was already compromised. In May of that year, the Superintendency of Home Public Services (SSPD) agrees with the company a management program. At the same time the Company signs with local financial institutions and companies in the electricity sector various payment agreements that will be unable to honor. In December 1999, due debts were COP \$ 166,995 million and in April 2000, at the time of the intervention, COP \$ 188,275 million.

The sixth section, EPM: The crown jewel threatened? It examines what is probably the greatest challenge of the city with respect to EPM: the balance between the needs of business growth and the employment of its surplus to finance social investment. The evolution taken by Empresas Publicas de Medellín has raised to the city the challenge of managing wealth. EPM has fully exploited its potential for growth and value creation, becoming a major source of revenue for its owner, the Municipality of Medellín.

The seventh section, vicissitudes of intervention, tries to present the picture of the complex interplay of actors and interests that were present in the stages prior to the intervention of EMCALI and in the first years of the same. The axis of all is the conflicting relationship between the national government, at technical and political levels, and local actors, that despite the diversity of their interests, are unified in preventing, first, the intervention of the company and thereafter its liquidation and in obtaining of the national government, in all that time and even now, the financial resources that freed the company from debt. Initially, the deadline for intervention was two years. However, after this period, the SSPD tried to liquidate it but pressure from Vallecaucanos groups of power succeeded the state changed the liquidation for an "all put" policy where finally the national government was the most involved.

In the eighth section, current situation and outlook, commercial and financial indicators are examined for the case of water and sanitation services, taking as reference of comparison the performance of EPM. Especially noteworthy is the fact that EMCALI amid financial difficulties and the various conflicts that have occurred during all the intervening years, did not collapse commercially and operationally. In general, the company continued to provide the services in charge with relative efficiency and without significant deterioration in its continuity and quality. Probably this circumstance, in addition to political considerations, helped the Superintendency of Public Services to refrain from moving towards the liquidation as proposed at the time by national technical entities.

Although interventions allowed substantially alleviate its cash flow, EMCALI shows major weaknesses in all its businesses. In telecommunications it has lost market due to its inability to develop activities different from basic telephony. The telecommunications business represents 16%, compared to about 40% 15 years ago. Also in power it has lost customers in the unregulated market. Distribution and marketing

of energy generate 52% of revenue. In water and sewage, which represent 32% of total income, it remains dependent on the population growth of the same market it had 20 years ago.

The contrast with EPM could not be more marked. In 2011 its revenue was COP \$5.1 billion and its profit COP \$1.4 billion, 4 and 125 times those of EMCALI, respectively. EPM is the first country's generator and distributor of electricity and its subsidiary UNE-Telecommunications, by revenue, the third operator. In water and sanitation, with six subsidiaries, operates in 11 municipalities, while the matrix provides the 10 municipalities of the Aburra Valley: in total 3.8 million inhabitants. Recently the subsidiary EPM-Mexico was created, in order to venture into the water business in that country.

Currently EPM advances, with the assistance of the consulting firm Booz Allen Hamilton, a review of its strategy and its organizational structure in order to adapt to the size reached by the group of companies that collectively are billing more than \$6 billion. EMCALI, meanwhile, is still awaiting the City Council to authorize the division of the telecommunications business that has become a burden to its other activities.

Finally, it is important to note that in face of the institutional shocks in the early 90s that altered the relationships of the actors, the determinants of long-term governance, in EPM the balance of power was restored more or less rapidly and almost without affecting long-term performance. Meanwhile, EMCALI was profoundly altered by a break in the balance of power of the actors with interference in its business orientation. EMCALI is subjected to institutional external shocks that break tacit agreements about the company; different actors starting with the political sectors, passing through the workers and ending with the users, are dedicated to the extraction of business rents and generates a vicious cycle that leads to this financial crisis. None of this will happen in EPM where, as will be seen, when actions aimed at maximize rent extraction came to manifest they produced the opposite reaction from the actors.





# Evolución de las empresas de agua y saneamiento de Medellín y Cali en Colombia: ¿vidas paralelas?

## I. Introducción

A finales de los años 80, en Colombia, los servicios públicos domiciliarios – entre ellos los de acueducto y alcantarillado - eran provistos, bajo un régimen de monopolios territoriales, por un conjunto de empresas estatales de orden nacional, departamental y municipal. En general, el sector de los servicios públicos presentaba problemas de insuficiencia financiera, ineficiencia administrativa y operacional e injerencia política en la gestión de las empresas, todo lo cual se traducía en coberturas insuficientes y mediocre calidad de los servicios provistos. Existían, no obstante, algunas empresas que escapaban a ese cuadro con un desempeño financiero, operacional y administrativo comparable al de las mejores empresas del sector privado colombiano y al de las más destacadas en el sector de los servicios públicos de América Latina. Las Empresas Municipales de Cali – EMCALI – y las Empresas Públicas de Medellín – EPM - pertenecían a ese reducido grupo de “outliers”.

En la actualidad, finales de 2012, EPM es la cabeza del mayor grupo empresarial de servicios públicos domiciliarios de Colombia, tiene presencia en varios países de América Latina y produce cuantiosas utilidades. EMCALI, por su parte, está confinada al mercado de su ciudad y lleva más de 12 años de haber sido intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y aún no ha terminado de honrar el acuerdo de acreedores que la salvó de la quiebra. Nadie a principios de los 90 habría imaginado que estas dos empresas pudieran tomar senderos tan divergentes. Ofrecer una explicación de lo ocurrido en el orden institucional en esas dos décadas y de la forma diferente en que ello afectó a cada una de las empresas es el propósito de este documento. Adicionalmente, se analizará cómo las decisiones sobre instituciones, políticas y sus resultados están ligadas a los actores, formales o informales, involucrados en las decisiones y en las diferentes “arenas” en las cuales se definen estas políticas.

La hipótesis que se desarrollará puede resumirse de la siguiente forma:

Ceteris páribus, el desempeño exitoso de empresas estatales, como EPM y EMCALI, está determinado fundamentalmente por sus condiciones de gobernabilidad. Estas condiciones de gobernabilidad son resultantes del equilibrio de fuerzas entre actores que tienen diversos intereses y diferentes grados de in-



jerencia en la orientación de las empresas estatales. EPM y EMCALI enfrentaron a finales de los años 80 y a principios de los 90 dos choques institucionales que alteraron las relaciones de actores determinantes de su gobernabilidad de largo plazo. En el caso de EPM el equilibrio de fuerzas se restableció de forma más o menos rápida y casi sin afectar su desempeño de largo plazo. No ocurrió lo mismo en el caso de EMCALI cuya gobernabilidad se vio profundamente alterada por una ruptura en el equilibrio de fuerzas de los actores con injerencia en la orientación de su actividad. Los dos choques institucionales en cuestión fueron: la reforma constitucional de 1986, que consagró la elección popular de alcaldes, y la reforma del régimen de los servicios públicos domiciliarios adoptada mediante la Ley 142 de 1994, que desmonopolizó la prestación de los servicios y la abrió a la participación del sector privado.

Estamos por supuesto hablando de un equilibrio de alto nivel, es decir, de una situación en la cual las tarifas reflejaban adecuadamente los costos, garantizaban la suficiencia financiera de la empresa y los servicios se prestaban en condiciones adecuadas de calidad y continuidad. Los diferentes agentes involucrados se contrarrestaban los unos a los otros en sus respectivos esfuerzos por obtener rentas. Cuando EMCALI se ve sometida a los choques institucionales externos, que estamos considerando, se rompen los acuerdos tácitos sobre la empresa y los distintos actores empezando por los sectores políticos, pasando por los trabajadores y terminando en los propios usuarios, se entregan a la extracción de rentas de la empresa y se genera un círculo vicioso que conduce a la crisis financiera de ésta. Nada de esto ocurrirá en EPM donde, como se verá más adelante, cuando llegaron a manifestarse acciones tendientes a maximizar la extracción de rentas se produjo la reacción contraria por parte de los actores.

Probablemente, las diferencias en los sistemas de gobernanza de cada una de las ciudades en el sector de acueducto y alcantarillado son la causa del desarrollo dispar de dichas empresas, particularmente, se profundizará en las diferencias de la gobernabilidad corporativa. Siguiendo a la Commission on Global Governance, la gobernanza se define como: “La suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan los asuntos comunes”, específicamente, Krause (2007) señala que la gobernanza en el sector de acueducto y saneamiento se refiere a cómo las instituciones y los actores formales e informales interactúan en la formulación de políticas, la regulación económica y la prestación de los servicios.

Se entiende por gobernabilidad corporativa al conjunto de relaciones entre las instancias superiores de la empresa – accionistas, junta directiva, administración – y la distribución del poder de decisión entre ellas<sup>1</sup>. Estas relaciones - y la distribución del poder que les está asociada- dependen de ciertos “arreglos institucionales”<sup>2</sup>, los cuales incluyen, por supuesto, las reglas de relacionamiento entre las partes, escritas y explícitas – régimen legal, estatutos empresariales, manuales de funciones, etc. – y las que no lo son pero cuya existencia y funcionamiento incide en aquellas.

Mientras admitamos que el objetivo de la empresa es la creación de valor para propietarios, la gobernabilidad de una determinada empresa será adecuada en la medida en que consiga alinear la acción de los administradores con ese objetivo o, dicho de otra forma, en la medida en que los arreglos institucionales que determinan la gobernabilidad sean tales que impidan que, por venalidad o negligencia, se desvíe o destruya el valor económico que debe llegar a los propietarios.

Esto último puede predicarse totalmente de las empresas colombianas de servicios públicos domiciliarios de propiedad estatal. Para el aspecto social de los servicios – universalidad y capacidad de pago – se han diseñados mecanismos que son independientes de la naturaleza de la propiedad de las empresas. Ahora bien, en la percepción de amplios sectores de la sociedad esto no es totalmente claro. Incluso en medios gremiales y profesionales persiste aún la visión de que las empresas municipales deben tener objetivos de política pública – maximización del empleo generado, precios subsidiados, transferencias

1. Véase: Roe M.J. “The institutions of Corporate Governance” en Handbook of New Institutional Economics. Menard, C. y Shirley, M. Springer, The Netherlands. 2005. Pp. 371 – 400.

2. La expresión “arreglos institucionales” recoge más adecuadamente el sentido de “institutions” dado que el sustantivo “instituciones”, su traducción literal, carece en español del significado de “acuerdo, convenio, pacto, regla, etc.” que sí tiene su equivalente literal en inglés.

sin contrapartida, etc. – tan o más importantes que la rentabilidad y el crecimiento. De hecho, en buena medida, la persistencia de esta visión tradicional de la empresa estatal en la mentalidad de la sociedad está en la base de los problemas de gobernabilidad de EPM y EMCALI en los últimos años.

El modelo de los tres actores – accionistas, junta directiva y administración – está concebido para el análisis de las empresas listadas en bolsa. En este contexto, el problema de la gobernabilidad asume dos modalidades básicas: gobernabilidad vertical y gobernabilidad horizontal.

La primera modalidad es reconocida desde Adam Smith quien descreía de la naciente sociedad por acciones. En presencia de una propiedad accionaria extremadamente atomizada, la asimetría de información permite que los administradores desarrollen sus estrategias - maximización de sus propias funciones de utilidad en lugar de maximizar el beneficio de la empresa – en detrimento del interés de los accionistas. La atomización de éstos impide, porque es costoso para cada uno de ellos, que se establezcan sistemas de control y de incentivos que disciplinen a los administradores; de tal suerte que, como pensaba Galbraith, son ellos, no los propietarios, quienes definen el rumbo de la empresa.

La segunda modalidad del problema de la gobernabilidad surge de la existencia de un accionista mayoritario que puede imponer su interés a la junta y a la administración sin tener en cuenta el interés de los accionistas minoritarios. En esta situación los minoritarios enfrentan el problema de encontrar mecanismos para impedir el abuso del mayoritario más que el de controlar la idoneidad o la honestidad de los administradores. Estas dos dimensiones del problema la gobernabilidad – control de los administradores y equilibrio entre los accionistas – pueden presentarse naturalmente en una misma empresa.

El análisis del problema de la gobernabilidad de una empresa estatal de propietario único, como EPM y EMCALI, hace necesario introducir algunas modificaciones o adiciones al anterior esquema analítico. El alcalde en ejercicio es, mientras dure su mandato, el titular de los derechos de propiedad sobre la empresa, pero no es el propietario. El verdadero propietario es, en principio, el conjunto de habitantes de las ciudades de Medellín y Cali. Sin embargo, este propietario - la comunidad – es un actor puramente abstracto que sólo alcanza una expresión material concreta en diversos actores colectivos que, en tanto que miembros de esa comunidad, se perciben a sí mismos como propietarios de las empresas municipales. Los electores, los usuarios, los dirigentes y partidos políticos, los dirigentes empresariales, los empleados y trabajadores de las empresas, los medios de comunicación, los académicos y las organizaciones sociales de diversa índole conforman el abigarrado universo de actores colectivos a través de los cuales se expresa la comunidad.

Ahora bien, todos esos actores pueden incidir con su accionar sobre la conducta del alcalde pero también sobre la de los otros dos actores del triángulo de la gobernabilidad. Adicionalmente, para las empresas municipales de servicios públicos habría que añadir un cuarto actor y convertir el triángulo en un cuadrado de la gobernabilidad. Se trata del Concejo Municipal<sup>3</sup> cuyas atribuciones en relación con los servicios públicos domiciliarios lo convierten en una especie de junta directiva de última instancia. Corresponde al concejo definir la modalidad de prestación<sup>4</sup> de los servicios públicos domiciliarios que son competencia del municipio<sup>5</sup>. Les compete aprobar los estatutos de las empresas prestadoras de carácter municipal. También deben pasar por el Concejo Municipal todas las decisiones concernientes a las decisiones patrimoniales de las empresas del municipio y a su enajenación parcial o total. El traslado de

3. Desde la reforma constitucional de 1910, en el artículo 61 del Acto Legislativo 3 de 1910, se estableció que en cada distrito municipal habría una corporación de elección popular, designado con el nombre de Concejo Municipal. Posteriormente, la Constitución de 1991, en el artículo 312, ratifica la elección popular del Concejo municipal y amplía el período de dos a tres años.

4. Son tres las modalidades de prestación admitidas por la ley: directa por intermedio de una dependencia de la administración municipal; concesión a un tercero; y mediante una empresa municipal.

5. Son competencia de los municipios los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

excedentes financieros se establece también por acuerdo municipal<sup>6</sup>, en el marco de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Adicionalmente, la ley les otorga la facultad de establecer el monto de las contribuciones parafiscales a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos de acueducto, alcantarillado y aseo<sup>7</sup>.

Finalmente, es necesario considerar, para completar el cuadro, los arreglos institucionales y los correspondientes actores del nivel nacional que tienen incidencia en las empresas municipales de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos están sometidas a la regulación económica de las comisiones creadas para el efecto por la Ley 142 de 1994<sup>8</sup>. La vigilancia del cumplimiento de dicha regulación está a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>9</sup>. En cuanto a la política sectorial deben señalarse los ministerios de Minas y Energía y Comunicaciones y al Vice-ministerio de Agua Potable y Saneamiento<sup>10</sup>. También pueden tener incidencia sobre las empresas municipales de servicios públicos el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>11</sup>. Finalmente debe mencionarse a la Presidencia de la República no sólo porque constitucionalmente la regulación y la vigilancia de los servicios públicos son funciones presidenciales sino, por sobre todo, por la condición de árbitro y decisor de última instancia que puede llegar a cumplir el Presidente de la República en las más diversas cuestiones de la política pública. Como se verá más adelante tres presidentes se vieron involucrados directamente en los acontecimientos de EMCALI.

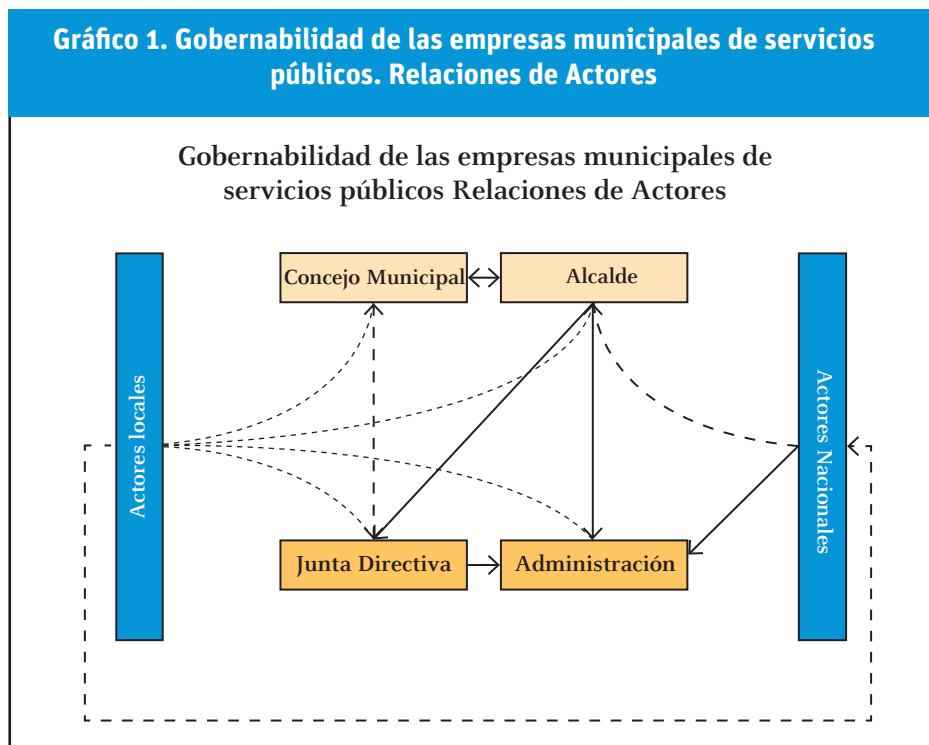
El gráfico 1 es una representación simplificada de las relaciones de los actores cuyas acciones afectan la gobernabilidad de las empresas municipales de servicios públicos. Las líneas continuas representan los arreglos institucionales formales. Así, la línea que va del cuadro de actores nacionales al de la administración de la empresa representa las relaciones de ésta con entidades como las comisiones de regulación, los ministerios y la superintendencia. Las líneas discontinuas representan los arreglos institucionales informales. Por ejemplo, la línea que va de los actores locales a los actores nacionales sintetiza las diversas acciones (cabildo, presión política, movilizaciones públicas, etc.) desarrolladas por los grupos de interés local para obtener de las autoridades nacionales determinadas decisiones.

La intervención de los actores descritos en la evolución de EPM y EMCALI en el período abarcado por este estudio, 1990 – 2010, presenta marcadas diferencias. Algunos de ellos intervienen muy activamente en el caso de una de las empresas pero no aparecen en el de la otra. Otros juegan aparentemente un papel pasivo a pesar de su relevancia dentro de la institucionalidad formal. En el caso de las comisiones de regulación ello se explica por la naturaleza de sus funciones que las limita a expedir las normas, no a vigilar su cumplimiento. Como ésta es justamente la función de la Superintendencia resulta evidente que cuando se presentan disfuncionalidades sea esta entidad la que tenga un especial protagonismo. En las descrip-

6. Es importante aclarar que en Colombia, dentro de las normas que se expiden se encuentran:
  - Leyes: Disposiciones emanadas del poder legislativo, en general, se gestan en el congreso de la república.
  - Ordenanzas: Son normas de carácter general o particular y de cumplimiento obligatorio en el departamento respectivo. Se originan en la Asamblea Departamental o en la Gobernación.
  - Acuerdos Municipales: Son normas de carácter general o particular y de cumplimiento obligatorio de los miembros del municipio respectivo. Se proponen en los concejos o en la alcaldía.
7. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) son el mecanismo mediante el cual se instrumenta la política de subsidios en los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Los recursos de los fondos provienen del sobre precio pagado por los usuarios industriales, comerciales y residenciales de altos ingresos y de los aportes presupuestales de las entidades territoriales; sus aplicaciones son los subsidios otorgados a las familias de menores ingresos. Los FSRI de electricidad y gas son nacionales; los de acueducto, alcantarillado y aseo, municipales.
8. La ley 142 de 1994 dispuso la creación de tres comisiones de regulación, a saber: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento (CRA), Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT). En tanto que empresas multiservicios, EPM y EMCALI, estaban sometidas en el período de análisis a las disposiciones regulatorias emanadas de estas tres entidades.
9. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en una figura de orden constitucional adscrita a la Presidencia de la República.
10. El Vice-ministerio de Agua Potable y Saneamiento es el ente rector del sector. Fue creado en 2006 como parte del Ministerio de Desarrollo Vivienda y Medio Ambiente (MDVMA). En 2011, el MDVMA fue dividido en dos ministerios: el de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Vivienda, Ciudad y Territorio. El Vice-ministerio de Agua Potable y Saneamiento quedó adscrito a este último. Hasta 2006 la rectoría del sector estaba a cargo de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, ya desaparecido.
11. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) son probablemente las entidades más técnicas y profesionalizadas del nivel nacional. Participan directamente en las comisiones de regulación y sus estudios y conceptos suelen tener un peso decisivo en las políticas públicas.

ciones que siguen se tratará de poner de relieve las intervenciones de los actores más relevantes en cada situación. Antes puede ser conveniente una descripción sumaria del contenido de las demás secciones de este documento.

La historia de EPM y EMCALI está ligada al desarrollo económico de sus ciudades. En el nivel institucional esa es la historia de los diversos arreglos que rigieron las relaciones entre la municipalidad – el alcalde y el concejo - y la administración de las empresas. La palabra clave es autonomía. Autonomía financiera, para que los ingresos de las empresas se separaran de los del municipio y dejaran de ser un recurso parafiscal; autonomía administrativa, para profesionalizar su gestión y desvincularla del manejo político. En la segunda parte se describe ese proceso que culmina con la adopción de la figura del establecimiento público - curioso híbrido entre empresa y agencia estatal - bajo la cual EPM y EMCALI tuvieron un desempeño destacado que las convirtió en referente colectivo de sus respectivas ciudades.



Durante muchos años los colombianos se preciaron de tener una de las constituciones más antiguas del continente. La constitución de 1886, centralista y marcadamente presidencialista<sup>12</sup>, estuvo vigente, con algunas reformas, durante 105 años. Una de ellas fue la adopción de la elección popular de alcaldes, en 1986. Cinco años más tarde, la Constitución de 1991, que modificó sustancialmente el régimen político y electoral, cambió profundamente la distribución del poder político y puso fin al régimen bipartidista imperante durante más de 150 años; dando paso a un régimen multipartidista y a la emergencia de poderes locales emanados directamente de la soberanía popular y por tanto independientes del poder presidencial. Buena parte de los conflictos políticos y las tensiones institucionales de Colombia en las últimas décadas están asociadas al proceso de ajuste de la sociedad a las nuevas reglas de distribución del poder político<sup>13</sup>. El sector de los servicios públicos no es ajeno a dicho proceso. Esto se discute en la tercera sección.

12. Este es según algunos analistas el rasgo más conspicuo de la Constitución de 1886: la abrumadora centralización del poder político en cabeza del presidente de la república. Véase: Vásquez Carrizosa, Alfredo (1986). El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional. Ediciones Suramérica, Bogotá.

13. Véase: Vélez Álvarez, L.G. (2009). Sistemas electorales y partidos políticos. Revista Universidad EAFIT, Vol. 45, No. 155.; Ungar Bleier, E. y Arévalo, C.A. (2004). Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?. En: Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. IDEA. Perú.

El modelo organizativo del establecimiento público era incompatible con las orientaciones de la Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Además de ser empresas, las entidades organizadas bajo esa figura tenían ciertas atribuciones propias de la administración pública como imponer sanciones pecuniarias a sus usuarios y proveedores y establecer cláusulas unilaterales en sus contratos. La Ley 142 creaba un régimen jurídico y regulatorio igual para todas las empresas de servicios públicos independientemente de la naturaleza de su propiedad. Por ello, las empresas estatales organizadas como establecimientos públicos debían transformarse en sociedades por acciones o, excepcionalmente, en empresas industriales y comerciales del estado de propietario único.<sup>14</sup> Las grandes empresas municipales del país – las de Bogotá, Medellín y Cali - debían pues adoptar alguna de las modalidades empresariales acordes con la nueva normatividad de los servicios públicos.<sup>15</sup> Pero adicionalmente era necesario que se transformaran internamente y adoptaran la visión y la forma de hacer las cosas acordes con las exigencias de autosuficiencia financiera y rentabilidad que progresivamente les impondría el nuevo marco normativo. En la sección cuarta se describe la forma en que se adelantaron los procesos de transformación de las empresas de Cali y Medellín.

El deterioro de la situación financiera de EMCALI que llevó a su intervención se produjo en un lapso de tiempo sorprendentemente breve. Sin embargo, las decisiones de inversión que hicieron colapsar las finanzas de la Empresa – TERMOEMCALI y la PTAR de Cañaveralejo, se gestaron en un período de tiempo bastante largo y en su génesis y configuración intervinieron los más diversos actores. La sección quinta describe ese proceso en el que, por encima de la racionalidad económica estricta, prevalecieron los intereses políticos, el regionalismo y la búsqueda de rentas.

La evolución que han tenido las Empresas Públicas de Medellín le planteó y le está planteando a la Ciudad el reto de administrar la riqueza. EPM ha explotado a fondo su potencial de crecimiento y de creación de valor, convirtiéndose en una gran fuente de recursos para su propietario, el Municipio de Medellín. En la sección sexta se examina lo que probablemente es el reto mayor de la ciudad con relación a EPM: el equilibrio entre las necesidades de crecimiento de la empresa y el empleo de sus excedentes para la financiación de la inversión social.

La sección séptima, Los Avatares de la Intervención, trata de presentar el cuadro del complejo juego de actores e intereses que se presentó en las etapas previas a la intervención de EMCALI y en los primeros años de la misma. El eje de todo es la relación conflictiva entre la Nación, en sus instancias técnicas y políticas, y los actores locales que, a pesar de la diversidad de sus intereses, aparecen unificados en impedir, primero, la intervención de la Empresa y, posteriormente, su liquidación y en obtener de la Nación, en todo ese tiempo y aún ahora, los recursos financieros que la liberaran de sus deudas.

Es especialmente notable el hecho de que EMCALI, en medio de sus dificultades financieras y de los diversos conflictos que se han presentado durante todos los años de intervención, no colapsara operacional y comercialmente. En general, la Empresa continuó prestando los servicios a su cargo de forma relativamente eficiente y sin un deterioro significativo en su continuidad y calidad. Probablemente esta circunstancia, además de las consideraciones políticas, contribuyó a que la Superintendencia de Servicios Públicos se abstuviera de avanzar hacia la liquidación como lo propusieron en su momento entidades técnicas del nivel nacional. Esto se examina en la sección octava para el caso de los servicios de aguas y saneamiento, tomado como referente de comparación el desempeño de EPM.

En la sección novena se presentan consideraciones finales.

14. Esta excepción, aplicable solo a los establecimientos públicos existentes al momento de expedición de la ley, se consagró atendiendo a la presión de los congresistas antioqueños.

15. Las empresas de esas ciudades estaban todas organizadas como establecimientos públicos que eran, con Telecom, el monopolio nacional de larga distancia, los más grandes del país por sus mercados. Bogotá, la Empresa de Energía, fue escindida y de ella surgieron la actual Empresa de Energía de Bogotá, cuyo socio mayoritario es el Distrito Capital, y CODENSA y EMGESA, también sociedades por acciones dedicadas a distribución y generación de electricidad, respectivamente. La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá es actualmente sociedad por acciones listada en bolsa. Las empresas de Medellín y Cali adoptaron la figura de Empresa Industrial y Comercial del Estado de propietario único por considerar que de esta forma se impedía su eventual privatización. Este punto se amplía más adelante.

## II. De los orígenes al establecimiento público

En 1916<sup>16</sup> el Concejo Municipal de Cali, en desarrollo de las facultades otorgadas por la Ley 4ª de 1913, dispuso la creación de la Junta Constructora del Acueducto, encargada de dirigir la construcción del primer acueducto metálico de la ciudad. Cali contaba entonces con 28.000 habitantes y era, desde 1910, la capital del departamento del Valle del Cauca, creado ese mismo año. El servicio de energía eléctrica se inició también en ese año con la Compañía Luz y Fuerza Eléctrica de Cali, de empresarios privados de la ciudad. Más tarde, en 1928, esta empresa sería vendida a la Electric Bond and Chear a través de su subsidiaria American and Foreign Power Company. Se crearía la Compañía Colombiana de Electricidad, División del Pacífico. El servicio telefónico inició en 1912, por iniciativa del empresario local Emmanuel Pinedo. Hacia 1930, el servicio fue asumido por la Compañía Telefónica del Pacífico, filial de la Automatic Electric Company de Chicago.

En 1931 se crean las Empresas Municipales de Cali (EMCALI), mediante el Acuerdo Municipal No. 13. La nueva entidad tendría a su cargo los servicios de acueducto, alcantarillado, plaza de mercado, matadero y la administración y recaudo del impuesto de espectáculos. La gestión de la empresa fue encomendada a una Junta Administradora, designada por Concejo Municipal. Hacían parte de esa junta los representantes de las entidades bancarias acreedoras del municipio. La Junta tenía autonomía administrativa, aunque las tarifas de los servicios eran fijadas por el Concejo, el cual aprobaba también la contratación de créditos de superior cuantía. Es bueno anotar que en la gobernabilidad corporativa de las entidades municipales de servicios públicos creadas a principios del siglo XX en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla los concejos municipales jugarían un papel esencial hasta los años 60. Dichos concejos eran entidades de carácter administrativo cuyos miembros eran elegidos para períodos de 2 años y no tenían remuneración alguna. Estaban integrados, fundamentalmente, por dirigentes empresariales y cívicos, con poca participación de la clase política profesional.

En 1944 y en 1947 se municipalizan, respectivamente, la Compañía Colombiana de Electricidad (CCE) y la Empresa Telefónica del Pacífico cuyos activos y servicios se incorporan a EMCALI. En 1967 los servicios de aseo, plaza de mercado y matadero se desprenden de EMCALI y se asignan a una nueva entidad, la Empresa de Servicios Varios, EMSIRVA, creada por el Acuerdo Municipal 101, como un establecimiento público de carácter autónomo con personería jurídica y patrimonio propio. Así pues, a partir de 1967, EMCALI sería una empresa municipal encargada de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía básica. Desde 1961 estaba organizada como establecimiento público. Más adelante se explica esta figura.<sup>17</sup>

Tres años antes que en Cali, el Concejo Municipal de Medellín había aprobado el acuerdo 127 de 1913, por medio del cual se creaba la Junta Autónoma para la empresa de Tubería de Hierro y Alcantarillado.<sup>18</sup> La norma dejaba en manos de la Junta el manejo pleno de la empresa, el empleo discrecional de las partidas para ella aprobadas en el presupuesto del municipio y el nombramiento y remoción del personal, incluido el gerente. Sólo uno de los miembros de la junta era concejal: el presidente del cabildo, quien asistía a la misma únicamente con derecho a voz. En abril de 1914, se adoptó el acuerdo 45 por medio del cual se restituían al concejo muchas de las atribuciones antes otorgadas a la junta, entre ellas la de nombrar el gerente general. En 1917, mediante el Acuerdo 78, se crea la Organización de Bienes Municipales enti-

16. Esta es una ley sobre régimen político y municipal aún vigente en muchos de sus artículos. Fue adoptada bajo el gobierno del presidente Carlos E. Restrepo. En su artículo 169 dio a los concejos municipales la facultad de “crear juntas para la administración de determinados ramos del servicio público, cuando lo juzgue conveniente, y reglamentar sus atribuciones”. Esta disposición, que aún está vigente, es la base de la municipalización de los servicios públicos domiciliarios en Colombia durante las primeras décadas del siglo XX.

17. Esta descripción está basada en VÁSQUEZ BENITEZ, E. (2001). Historia de Cali en el siglo XX – Sociedad, economía, cultura y espacio. Cali: Universidad del Valle.

18. El diseño del acueducto fue realizado por el ingeniero hidráulico francés René Rigal. Los trabajos fueron dirigidos por el ingeniero Mc Lenon, de Estados Unidos. Véase: Restrepo Uribe, Jorge (1981). Medellín: su origen, progreso y desarrollo. Servigráficas, Medellín, 1981.



dad que, bajo la dirección de un gerente agrupa los servicios de matadero, mercado, feria de ganados y planta de teléfonos. Se espera que esta entidad agrupara posteriormente la Empresa de Energía Eléctrica, próxima a municipalizarse, el tranvía y el acueducto, que aún funciona bajo la dirección de su propia junta. En 1918 se municipaliza la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas y se crea, mediante el Acuerdo 136, una junta autónoma para su manejo, similar a la que manejaba el acueducto. Finalmente, en 1919, mediante el Acuerdo 57, se crean las Empresas Municipales y se pone a su cabeza la figura del Superintendente general. La junta de la nueva entidad estaba integrada por cuatro particulares nombrados por el concejo, el presidente de ésta corporación y un edil más. Se agrupan bajo las Empresas Públicas Municipales los servicios de electricidad, acueducto, teléfonos, mercado, feria y matadero.

En 1932 las Empresas Públicas Municipales y el Departamento de Obras Públicas se fusionan en el Departamento de Empresas y Servicios, entidad que integrará una extraordinaria gama de servicios y funciones municipales. Está a cargo de la energía eléctrica, el tranvía, los teléfonos, el acueducto, la plaza de mercado, la feria, el matadero, la planta de leche, el montepío, la propaganda, la recaudación de impuestos, el aseo, el sostenimiento de las calles, el alcantarillado, la construcción de las casas para obreros, las escuelas, las casas de beneficencia, los bomberos, etc. A la cabeza de todo esto estaba la figura del Superintendente General, apoyado en una junta asesora conformada por el propio superintendente, el presidente del concejo, el alcalde, el personero y el interventor de hacienda. La representación de los particulares fue suprimida.

Por la mezcla indiscriminada de ingresos y costos de tan disímiles servicios con los demás ingresos y gastos de la administración municipal, este modelo condujo a la descapitalización de las empresas de servicios públicos, en especial la de energía. Mediante el acuerdo 134 de ese año se procede a la separación del patrimonio de las empresas del de los demás servicios municipales. El acuerdo 190 de 1937 crea, para las Empresas Públicas Municipales, una junta integrada por dos concejales, el alcalde o el secretario de hacienda, el superintendente general y tres particulares elegidos por el concejo. Esta junta tiene plenas facultades en materia de manejo laboral y de planeamiento de inversión y, aunque el presupuesto global de las Empresas Públicas Municipales continúa incorporado en el presupuesto general de rentas y gastos del municipio, tiene cierta discrecionalidad para el manejo de los recursos de la entidad.

A mediados de los años 40, la prestación de los servicios públicos domiciliarios estaba organizada en 3 empresas o secciones: energía eléctrica, la primera; teléfonos, el tranvía y el acueducto, la segunda, y en la tercera el mercado, el matadero, la feria, la planta de leche, el montepío, el tejar y la fábrica de tubos. Cada Sección tiene su junta y su gerente. Las juntas eran tripartitas con representantes de la administración municipal, el concejo y los particulares. En 1945, mediante el Acuerdo 66 de ese año, se establece una junta general para el manejo del conjunto de las secciones. En 1954, cuando se crea la figura del gerente general, los servicios públicos domiciliarios se encuentran organizados en cuatro empresas: Energía, Acueducto y Alcantarillado, Teléfonos y Empresas Varias. Cada una de las cuales cuenta con su gerente y su junta administradora auxiliar. A la cabeza del conjunto se encuentra un gerente general y una junta directiva.<sup>19</sup>

Desde su creación en los años 20 y 30, funcionando bajo el modelo de las juntas administradoras autónomas, el conflicto fundamental que se presenta en el manejo de las entidades de las que saldrán EPM y EMCALI tiene que ver con el tratamiento de sus ingresos como recurso parafiscal. Adicionalmente, el grado de autonomía de las empresas dependía finalmente de la discrecionalidad del alcalde y del concejo de turno. En definitiva, las empresas eran dependencias de los municipios sin personería jurídica, sus presupuestos sujetos a la aprobación del concejo y la ejecución fiscal sujeta al control ordinario del municipio. Esto es lo que se trata de superar con la creación de la figura del Establecimiento Público.

La figura del Establecimiento Público fue introducida en la normatividad colombiana mediante el Acto Legislativo 5 de 1954<sup>20</sup>, bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. El propósito inicial de esa disposición era permitir la creación de una entidad estatal con jurisdicción sobre varias entidades territoriales para

19. Esta descripción está basada en OSPINA, L. (1966). Una vida, una lucha, una victoria. Medellín, EPM.

manejar de forma integral la cuenca hidrográfica del río Cauca.<sup>21</sup> Fue así como nació la Corporación del Valle del Cauca (CVC), inspirada en el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA).<sup>22</sup> David Lilienthal, el gestor de la TVA, estuvo en Colombia, invitado por los dirigentes del Valle del Cauca, asesorando la creación de la CVC. Según un observador de la época, fue Lilienthal quien sugirió el cambio constitucional.<sup>23</sup> Posteriormente varias empresas municipales de servicios públicos adoptarían la figura de Establecimiento Público: EPM (1955) y EMCALI (1961).<sup>24</sup>

En Colombia los establecimientos públicos son organismos encargados de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público. Están dotados de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial.<sup>25</sup> Otro de sus rasgos característicos es su condición de instancia de la administración pública habilitada para imponer sanciones a los usuarios y proveedores y fijar cláusulas unilaterales de obligatorio cumplimiento en sus contratos. La mayor parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios del orden municipal tenían esta figura hasta 1994. En ese año, la ley 142 dispuso su eliminación para las empresas de servicios públicos. Este punto será examinado más adelante.

Durante los 10 o 15 primeros años de existencia como establecimientos públicos, tanto EPM como EMCALI pudieron funcionar al margen de toda injerencia por políticos profesionales. Esto en razón de la composición y atribuciones de sus juntas directivas. Estas juntas estaban integradas por representantes del sector financiero, los gremios privados, el concejo y la administración municipal.<sup>26</sup> Las juntas, que eran presididas por los alcaldes municipales, nombraban el gerente general, cargo que gozó de estabilidad y continuidad. En los primeros 15 años de existencia como establecimiento público EPM tuvo 4 gerentes generales y EMCALI otros tantos. En general, los gerentes nombrados en esos años procedían del mundo empresarial.

La notable injerencia del sector privado en la gestión EPM y EMCALI siempre causó descontento en algunos sectores del mundo de la política. Se decía que EPM era manejada desde el Club Unión y EMCALI desde el Club San Fernando.<sup>27</sup> En 1970 se produce un cambio en la correlación de las fuerzas políticas y llegan a los concejos municipales representantes de fuerzas políticas diferentes de los partidos tradicionales.<sup>28</sup> Estas nuevas fuerzas políticas promueven la reforma de los estatutos de EMCALI y de EPM con el objeto de dar mayor participación a los representantes del concejo en las juntas directivas. Adicionalmente, la designación de los representantes del sector privado la hará en lo sucesivo el concejo municipal.

20. En el lenguaje jurídico colombiano se da el nombre de Acto Legislativo a una reforma constitucional adoptada por el Congreso de la República. Para ser válido, el Acto Legislativo debe ser aprobado por el Congreso en dos legislaturas sucesivas.

21. El río Cauca es uno de los más importantes del país. Su cuenca tiene una extensión de 63.300 Km<sup>2</sup> y atraviesa 180 municipios de 9 departamentos.

22. La Tennessee Valley Authority fue creada en 1933 por el gobierno de F.D. Roosevelt. Hacia 1954 era un modelo exitoso de intervención estatal en el desarrollo integrado de una cuenca hidrográfica cuyo ejemplo se seguía en varios países del mundo. Véase: Cole, W.E. (1989) "Integrated regional development and the TVA model" en TVA. Integrated Regional Resources Management. Tennessee.

23. "Invitado a cooperar (Lilienthal) en el análisis del método para producir esa entidad regional autónoma, insinuó una medida de carácter constitucional que salvara las dificultades existentes". Tobón Arbeláez, D. "Alcances jurídicos de la autonomía de Empresas" en EE.PP.M. Balance e informes 1957. P 37. EPM Archivo General.

24. Acuerdo Municipal 58 del 1955 y Acuerdo Municipal 50 de 1961, respectivamente.

25. Esta es la definición de la ley 489 de 1998, vigente en la actualidad. Las características anotadas se han mantenido desde la creación de la figura en 1954.

26. En cuanto al respaldo institucional de la constitución de 1986 puede afirmarse que permitió un tipo de gobernanza donde el papel central lo tendría la clase política asentada en los Concejos municipales; siendo subalterno el papel de la alcaldía. Durante casi todo el siglo XX, los alcaldes eran nombrados directamente por los gobernadores; los cuales, a su vez, eran nombrados por el Presidente de la República. En este sentido, el Concejo Municipal era la principal fuente de legitimidad democrática respecto al proceso de gestión de servicios públicos y áreas afines de responsabilidades frente a la ciudadanía, por parte del poder local. La composición de los concejos como Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla y Cartagena era uniforme: miembros de las élites empresariales e intelectuales conformaban las bancadas dominantes, dado que esta época tenían muy poco peso los políticos profesionales. (Varela, 2008)

27. El Unión y el San Fernando son los clubes sociales más tradicionales de Medellín y Cali, respectivamente. Era vistos como centros de reunión de la burguesía de esas ciudades.

28. En Colombia se denominan tradicionales a los partidos liberal y conservador cuyos orígenes se remontan a mediados del siglo XIX. En general, el partido conservador está situado más hacia la derecha y el liberal hacia el centro. Las fuerzas políticas emergentes en los años 70 fueron la Alianza Nacional Popular –ANAPO-, movimiento populista creado por el general Rojas Pinilla, y el Movimiento Revolucionario Liberal, que agrupaba sectores de izquierda del partido liberal.



El gerente será nombrado por el alcalde. Ambas empresas entran en un período de inestabilidad en su nivel gerencial, mayor en EMCALI que en EPM. Entre 1982 y 1992 EMCALI tendrá 10 gerentes; estos serán 5 en el caso de EPM.<sup>29</sup>

De todas formas, funcionado como establecimientos públicos, EPM y EMCALI, especialmente la primera, tuvieron un buen desempeño hasta finales de los años 80. Los dos testimonios que se citan a continuación resumen adecuadamente la percepción de las sociedades de Cali y Medellín sobre el papel de sus respectivas empresas en su desarrollo:

*“En la actualidad, las Empresas Públicas Municipales de Cali se hallan en una etapa de plenas realizaciones. Han extendido su acción dinámica a las nuevas urbanizaciones y avenidas y contribuido a imprimir a la capital vallecaucana una fisonomía progresista de tangible realidad; por ello ocupa en el país puesto de vanguardia entre las empresas de su género”*<sup>30</sup>

*“Los excelentes servicios de las Empresas Públicas de Medellín han sido factor decisivo en su desarrollo industrial. Sin ellos no hubiera sido posible llevar a cabo muchas de las actividades que comentamos en este libro, como no lo ha sido posible en otras muchas ciudades con mejores perspectivas que Medellín, pero sin buenos servicios públicos”*<sup>31</sup>

De acuerdo con un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación en 1993,<sup>32</sup> la empresa de aguas de EMCALI tenía mejores indicadores operacionales que el promedio de los registrados en las principales ciudades del país y sólo era superada por EPM y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

**Cuadro 1. Indicadores Operacionales EMCALI, EPM, EAAB**

Indicadores Operacionales EMCALI, EMP, EAAB				
1992				
Indicador	Promedio capitales	EMCALI	EPM	EAAB
Cobertura Acueducto (%)	81	84	98	94
Cobertura Alcantarillado (%)	65	75	94	84
Cobertura Micromedición (%)	77	89	93	90
Continuidad de acueducto día (%)	79	100	100	100
Agua no contabilizada (%)	43	44	38	42
Empleados por 1000 sucriptores	12	6	4	4

Fuente: Avendaño R, Piraquive G, Vásquez B. (1994)

Ahora bien, a principios de los noventa, la situación financiera de las dos empresas – al igual que la del sector de agua y saneamiento en su conjunto - estaba lejos de ser boyante. EMCALI tenía un elevado endeudamiento de corto plazo. Sus gastos de operación absorbían el 93% de los ingresos y registraba

29. En las elecciones de 1970 el movimiento Alianza Nacional Popular – ANAPO- liderado por el General Gustavo Rojas Pinilla, quien había sido presidente de facto entre 1953 – 1957, ganó las elecciones en algunas ciudades y departamentos del país y obtiene en alianza con otras fuerzas de la izquierda el control de varios concejos municipales y de varias asambleas departamentales. En Medellín y en Cali, una coalición de la ANAPO y de sectores liberales de izquierda obtiene la mayoría en los concejos municipales lo cual permite adoptar un cambio en los estatutos de las respectivas empresas municipales con el objeto de dar a los concejos una mayor participación en las juntas directivas de las empresas.

30. Gómez, A; Gómez, F y Martínez, H. (1985). Historia de Cali. Ediciones Andinas, Cali, 1985. Página 254.

31. Restrepo, J. (1981). Página 411.

32. Avendaño, R., Piraquive, G., Vásquez, B. (1994) “Evaluación del desempeño de las entidades del sector de agua potable y saneamiento en Colombia”. Planeación y Desarrollo, Volumen XXV, No 1. DNP, Bogotá.

33. En lo referente a los servicios de acueducto y alcantarillado. EMCALI y EPM eran, y son en la actualidad, empresas integradas que en esos años prestaban también los servicios de energía eléctrica y de telefonía fija. Los ingresos y activos de los servicios estaban separados contablemente en ambas empresas, aunque había unidad de caja. Los servicios de telecomunicaciones y energía no presentaban problemas de rentabilidad o liquidez y generaban excedentes.

pérdidas. EPM, por su parte, registraba también un elevado nivel de endeudamiento de largo plazo,<sup>34</sup> elevados gastos operacionales y una baja rentabilidad del activo.

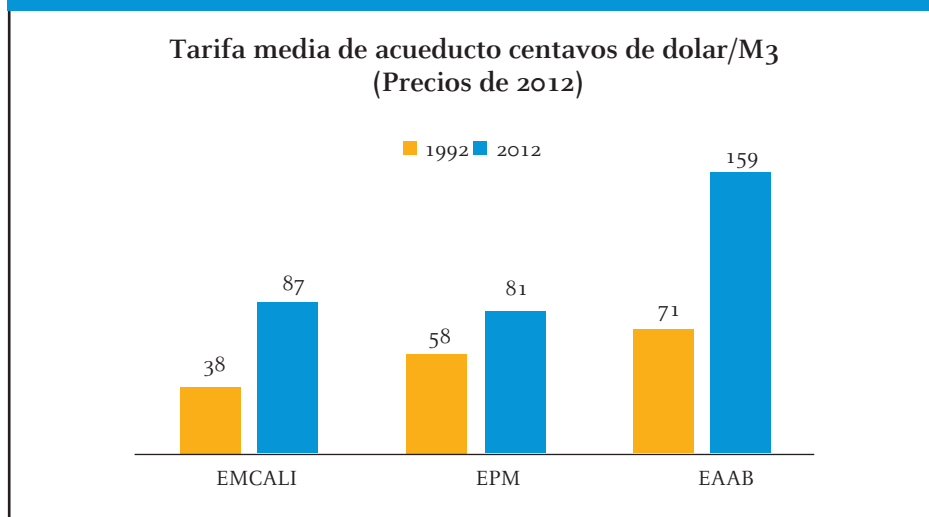
**Cuadro 2. Colombia – Sector de acueducto y alcantarillado.  
Indicadores financieros de las empresas de las grandes ciudades.**

Colombia - Sector de acueducto y alcantarillado Indicadores financieros de las empresas de las grandes ciudades				
Indicador	Promedio 16 empresas	EMCALI	EPM	EAAB
Pasivo corriente/activo corriente	1,2	2,7	1,4	2,2
Pasivo total/Activo total (%)	53	69	87	32
Pasivo largo plazo/Activo total (%)	41	29	84	24
Gasto operacionales/Ingresos (%)	73	93	76	64
Rentabilidad del activo (%)	2	- 1	2	3
Rentabilidad del patrimonio (%)	4	- 3	13	4

Fuente: Avendaño R, Piraquive G, Vásquez B. (1994)

La precaria situación financiera del sector se debía, en buena medida, a los bajos niveles de las tarifas. Aunque la Junta Nacional de Tarifas había sido creada desde 1968, en la práctica se limitaba a validar las tarifas propuestas por las empresas. En el caso de acueducto y alcantarillado éstas eran proclives, por consideraciones de política social, a fijar tarifas relativamente bajas. En 1993, la Junta Nacional de Tarifas (JNT) emprendería un programa de ajuste que sería continuado posteriormente por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento (CRA). El gráfico 2 muestra el nivel de la tarifa de acueducto en 1992 y en 2012.

**Gráfico 2. Tarifa media de acueducto. Centavos de dólar/M3  
(Precios de 2012)<sup>35</sup>**



34. El alto endeudamiento de EPM a principios de los 90 se explica por las prácticas contables vigentes en el momento según las cuales el activo estaba valorado al costo histórico. En 1996, EPM realiza un avalúo técnico del activo que lleva a elevar su valor y, por tanto, a la reducción de su nivel relativo de endeudamiento.

35. Cálculos propios con la tasa de cambio promedio del año (\$/US\$ 680, para 1992 y \$/US\$ 1.800 para 2012) y las cifras presentadas en Avendaño R, Piraquive G, Vásquez B(1994).

A principio de los noventa, la situación de EMCALI y EPM puede resumirse en los siguientes puntos:

- Ambas empresas están organizadas como establecimientos públicos y bajo esta figura han alcanzado niveles de cobertura y de eficiencia operacional relativamente buenos en el contexto del país.
- En general, ambas empresas han estado relativamente libres de la injerencia por políticos profesionales en su manejo, aunque los cambios estatutarios introducidos en los años 70 han reducido su grado de autonomía frente a las administraciones y los concejos municipales de sus ciudades. Esto es más acentuado en el caso de EMCALI que presenta una mayor inestabilidad en los cargos del nivel gerencial.
- Como consecuencia, principalmente, de unas tarifas extremadamente bajas EMCALI y EPM, y el sector en su conjunto, muestran una situación de insuficiencia financiera que se traduce en pérdidas, para la primera, y baja rentabilidad, para la segunda.

Esta es la situación de las empresas analizadas poco antes de la introducción de los cambios en el marco institucional y normativo del sector mediante la Ley 142 de 1994. Antes de considerar dichos cambios es necesario referirse a un cambio institucional externo al sector que impactó – y continúa impactando - la gobernabilidad de las empresas municipales de agua y saneamiento: la elección popular de alcaldes.

### III. La elección popular de alcaldes y la gobernabilidad de EMCALI y EPM

Desde el punto de vista de su articulación con los niveles territoriales del poder público, en Colombia, el sector de agua potable y saneamiento atravesó tres grandes fases a lo largo de los últimos cien años. A grandes rasgos, estas fases pueden describirse de la siguiente forma:

**Gestión municipal autónoma.** Desde los inicios hasta la creación del Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL). Con base en la ley 4ª de 1913, los municipios elegían libremente su forma de gestión y definían de forma autónoma aspectos claves del servicio como las tarifas. Algunos municipios grandes del país optaron tempranamente por la gestión directa mediante juntas administradoras o empresas municipales. En otros, como Barranquilla y Bucaramanga, se mantuvo hasta los años 60 la prestación de los servicios por empresas privadas bajo un régimen de concesión.

**Gestión semi-centralizada y regionalizada.** Esta fase se inicia en los años cincuenta con la creación del INSFOPAL. Se buscaba extender y mejorar el servicio en las poblaciones medianas y pequeñas mediante la creación de empresas departamentales, las ACUAS, que operaran los sistemas de varios municipios. Eran socios de las ACUAS los departamentos, los municipios y, por intermedio del INSFOPAL, la nación.<sup>36</sup> Hacia 1976, se crean, para prestar el servicio en ciudades intermedias, como Cúcuta y Pasto, las Empresas de Obras Sanitarias (EMPOS). El INSFOPAL se liquida en 1989 y la responsabilidad de los servicios vuelve a los municipios.

**El interregno.** Entre 1989 y 1994 hay una especie de interregno, caracterizado por el vacío institucional que dejó la liquidación del INSFOPAL. La rectoría del sector pasa del Ministerio de Salud al de Obras Públicas y de éste al de Desarrollo Económico, sin encajar adecuadamente en ninguno de ellos. La

36. El modelo de las ACUAS funcionó relativamente bien en los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca. Sus ACUAS respectivas, Acuantioquia y Acuavalle, subsistieron hasta finales de los años 90.

regulación tarifaria está a cargo de la Junta Nacional de Tarifas, dependencia del Departamento Nacional de Planeación, carente de capacidad para hacer llegar sus disposiciones más allá del ámbito de las principales ciudades.<sup>37</sup>

Gestión municipal regulada. La ley 142 de 1994 marca el inicio de la fase actual la cual, desde el punto de vista que aquí interesa, está caracterizada por la tensión entre una regulación centralizada y general y la autonomía de que gozan los municipios en virtud de normas de mayor jerarquía que las sectoriales. Las competencias de los municipios en el manejo del sector tienen fundamento constitucional y legal y las transferencias de la nación para la financiación del sector están también establecidas constitucionalmente y legalmente y su cuantía es independiente de la voluntad del gobierno de turno.<sup>38</sup> Los concejos municipales tienen gran injerencia en la definición de las tarifas finales como quiera que está a su cargo la definición del monto del subsidio que se otorga a las familias pobres y de la cuantía de la contribución destinada a financiarlo que se impone a las familias de mayores ingresos, a la industria y el comercio. La elección popular de alcaldes al separar el poder del ejecutivo local del poder del ejecutivo nacional acentúa esa tensión.

La designación de los alcaldes municipales por elección popular fue introducida en el ordenamiento político colombiano mediante el Acto Legislativo 01 de 1986<sup>39</sup> que reformó la Constitución de 1886. Hasta entonces los alcaldes municipales eran nombrados por los gobernadores de los departamentos y éstos, a su turno, eran designados por el Presidente de la República. Esto garantizaba la unidad en la orientación política de los diversos niveles de la administración pública. En las elecciones presidenciales se jugaba casi por completo la distribución del poder político debido a que eran periodos más largos. Esta es una de las razones que explica que en Colombia hubiese prevalecido durante la mayor parte del siglo XX un sólido régimen bipartidista.<sup>40</sup> Con la elección popular de alcaldes y con los cambios introducidos en la Constitución de 1991 se rompe el bipartidismo y se abre paso el régimen multipartidista vigente en la actualidad.<sup>41</sup>

Aunque la designación de los gerentes de las empresas de servicios públicos del orden municipal nunca estuvo al margen de las consideraciones políticas, en el caso de las principales ciudades del país – Bogotá, Medellín, Cali, etc. – el nombramiento de los gerentes estaba en gran medida determinado por consideraciones políticas del orden nacional más que local. No era posible que el alcalde de una de las grandes ciudades nombrara un gerente de las empresas municipales de servicios públicos sin contar con la anuencia del Presidente de la República. Aunque esto no garantizaba siempre el acierto de la designación, permitía sustraerla al juego político local. Con la elección popular de alcaldes esta situación se

37. La JNT se creó en 1968 y operó hasta 1992, su función primordial era controlar y fiscalizar las tarifas de los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Tuvo como objetivo evitar la aplicación de criterios clientelistas en la fijación de tarifas, y de este modo impedir que las bajas tarifas amenazaran con desestabilizar el cubrimiento de los costos de las empresas. Cuando las empresas no adoptaban los lineamientos de la JNT se acogían al régimen de libertad regulada para la fijación de tarifas, las cuales en su mayoría eran definidas por las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas o por el alcalde del municipio cuando los servicios eran prestados directamente por el municipio.

38. “El Sistema General de Participaciones (SGP) es el mecanismo mediante el cual la nación, en el marco de la política de descentralización de funciones, transfiere a las entidades territoriales – departamentos y municipios – los recursos fiscales necesarios para la prestación de los servicios de salud, educación, agua potable, saneamiento y otros. Los aportes del SGP están definidos constitucionalmente – artículos 356 y 357 de la Constitución Política - en cuanto a su cuantía total en relación con los ingresos fiscales de la Nación y en cuanto a su distribución en los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento y gastos de propósito general. La ley 1176 de 2007 establece su distribución porcentual: educación, 58,5%; salud, 24,5%; agua potable y saneamiento, 5,4% y propósito general, 11,6%.” Véase: Vélez, L.G. La financiación del sector de acueducto y alcantarillado en Colombia. <http://luisguillermovelezalvarez.blogspot.com/2012/01/el-financiamiento-del-sector-de.html>

39. Publicado en el Diario Oficial No. 37.304 del 10 de enero de 1986.

40. Durante la mayor parte del siglo XX el sistema político colombiano estuvo dominado por los partidos Liberal y Conservador creados a mediados del siglo XIX. Desde esa época, todos los presidentes de Colombia – con la excepción de Carlos E. Restrepo, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos – han sido elegidos en representación de uno u otro de esos partidos.

41. Hoy existen en Colombia 12 partidos reconocidos legalmente por el Consejo Nacional Electoral, 8 de los cuales tienen representación en el Congreso de la República.

42. Para observar los alcaldes de elección popular y los gerentes de las empresas, tanto de Medellín como de Bogotá, en el periodo (1990 – 2012), véase Anexo 1 y 2

modifica profundamente.<sup>42</sup> En el Informe de Gestión de 1989, el doctor Juan Guillermo Penagos - primer gerente de EPM nombrado por el primer alcalde de elección de Medellín, doctor Juan Gómez Martínez – señalaba premonitoriamente:

*“...la elección popular de alcaldes modifica sustancialmente las relaciones de la Empresa con el Municipio de Medellín. Ya no es posible una gestión que no esté alineada con la política y la orientación de la administración municipal”<sup>43</sup>*

Pero no sólo se va produciendo ese “alineamiento”, lo que hasta cierto punto es completamente natural, sino que la discusión sobre la gestión misma de las empresas se convierte de forma progresiva en materia central y determinante del debate en las elecciones de alcalde municipal. Así, en 2000, el candidato Luis Pérez Gutierrez, del Partido Liberal, se impuso en las elecciones de ese año con las promesas de no privatizar a EPM, lo que supuestamente era la intención de su principal contendor Sergio Naranjo, del Partido Conservador, y de reducir las tarifas de los servicios públicos.<sup>44</sup> También Sergio Fajardo, del Partido Alianza Social Indígena, esgrimió contra su contendor la bandera de la no privatización en las elecciones de 2003. En Cali, en 2000, John Maro Rodríguez, que sería electo alcalde, del Movimiento Autonomía Ciudadana, enarboló como bandera electoral la recuperación del control EMCALI, entonces intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos, proponiendo para ello la realización de una consulta popular.<sup>45</sup> Desde entonces en todas las elecciones para alcalde en Medellín y Cali, al igual que en las principales ciudades del país, han tenido como centro de disputa la orientación de las empresas municipales.<sup>46</sup>

Ya a principios de los 90, el nombramiento del gerente de EMCALI parecía haberse convertido en un elemento de negociación política.<sup>47</sup> En las elecciones de 1991, según el periódico El Tiempo, se realizó un acuerdo político que incluía la gerencia de la Empresa. Se lee en la edición del 28 de abril de 1992:

*“Los pronunciamientos han surgido tras recordar los acuerdos mucho antes de que se posesionara como gobernador de los vallecaucanos Carlos Holguín Sardi. El pacto era: gobernación Holguinista, alcaldía Lloredista y Emcali Humbertista”<sup>48</sup>*

También en las elecciones de 1994 parece haberse presentado un acuerdo entre dos candidatos a la alcaldía, uno de los cuales aceptaba declinar su candidatura a cambio de ser nombrado gerente de EMCALI.

43. EPM. Informe de Gestión, 1989. Página 3.

44. En 2003, ya como alcalde en ejercicio, el doctor Luis Pérez publicó en la revista Semana una vigorosa defensa de la política tarifaria de EPM impulsada por su administración. Véase: “Tarifas de energía justas” Semana.13/04/2003- Edición 1093. Ese mismo año la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le impuso a EPM una multa millonaria por violar la regulación de las tarifas. <http://www.semana.com/wf>

45. Véase: “EMCALI a la espera de decisión del gobierno”. El Tiempo. 1 de noviembre de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1228783>

46. El candidato triunfante en las elecciones de 2010, actual alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, ganó las elecciones con un programa opuesto a la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos. Actualmente, mediados de 2012, adelanta un proceso de municipalización del servicio de aseo y se propone acabar con las concesiones otorgadas por la EAAB para gestión comercial y operativa del servicio de acueducto y alcantarillado. La EAAB ha tomado decisiones al parecer contrarias a las normas de regulación tarifaria otorgando subsidios que se apartan de los límites de legales.

47. Siguiendo a PINTO, M.T. (2011), la elección popular de alcaldes se encontró en Cali con un modelo de gobierno en el que se autorrepresentaban las oligarquías o los miembros del poder económico. Con el proceso de descentralización política los partidos tradicionales lentamente empezaron a perder liderazgo político en la localidad y surgieron nuevos movimientos. La hegemonía de los partidos tradicionales en el ejecutivo local se rompe cuando Jhon Maro Rodríguez gana la alcaldía (2001 – 2003). En las elecciones populares de alcaldes y gobernadores de 1990 y 1994 los partidos tradicionales para mantener su hegemonía realizan acuerdos para salir victoriosos en la alcaldía de Cali y la gobernación del Valle del Cauca. Específicamente, el mandato ejecutivo de 1995 a 1997 lo repiten los líderes que habían ejercido el mandato en 1990 intercambiando despachos: Guzmán Cuevas de alcalde (ahora como liberal independiente) y Villegas Villegas de gobernador (ahora como candidato cívico). Este proceso electoral se definió por la formación de una alianza política entre el Partido Liberal y el Conservador (llamada La Clave) aprovechando la concurrencia en el calendario electoral de estas dos corporaciones para distribuir la alcaldía y la gobernación, al mejor estilo del Frente Nacional. En este contexto, la candidatura de Guzmán fue apoyada por los principales grupos conservadores orientados por Rodrigo Lloreda Caicedo y Carlos Holguín Sardi y, como parte del acuerdo, Francisco José Lloreda es nombrado como director de Planeación Municipal. Fruto de la operación avispa del Partido Liberal, Guzmán compitió contra los liberales Álvaro Fernando Quintero y Claudio Barrero Quijano.

48. Véase: El Tiempo, 28 de abril de 1992. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/>. Es de anotar que los Movimientos Holguinistas, Lloredistas y Humbertistas hacen parte del Partido Conservador Colombiano, los líderes de cada movimiento son, respectivamente, Carlos Holguín Sardi, Rodrigo Lloreda Caicedo y Humberto González Narváez.

Una noticia del periódico El Tiempo, en su edición del 11 de octubre de 1994, da cuenta del pacto político:

*“A raíz de versiones sobre un posible acuerdo para que el manejo de las Empresas Municipales (...) comentó que se trata de acuerdos que no son ni ocultos ni vergonzantes. Eso quiere decir (...) que la gerencia de las Empresas Municipales estará en cabeza de un liberal...”<sup>49</sup>*

En el caso de Medellín también en los medios de comunicación se ha especulado sobre eventuales acuerdos políticos electorales que involucran la gerencia de EPM. Refiriéndose a las elecciones de 2000, el periódico El Tiempo señalaba:

*“El lanzamiento de la precandidatura de Nicanor Restrepo a la alcaldía de Medellín ha producido un gran revuelo en el mundo político de esa ciudad, especialmente en el grupo del ex alcalde Luis Alfredo Ramos, actual embajador en la OEA, quien también tendría aspiraciones. Restrepo sería el candidato del grupo de Fabio Valencia Cossio. De todas formas, ha comenzado a ganar espacio la idea de que si el candidato para la alcaldía es de la línea de Valencia Cossio, debería permitir que el grupo de Ramos tuviera la gerencia de EPM, la empresa más importante de esa ciudad, hoy en manos de Ramiro Valencia Cossio”<sup>50</sup>*

Las gerencias de EPM y EMCALI son, después de la alcaldía, los cargos públicos de mayor importancia en las ciudades de Medellín y Cali. Es ingenuo suponer que la designación de sus titulares pueda hacerse al margen de toda consideración política. Sin embargo, es claro que esto introduce una gran inestabilidad en la gobernabilidad de las empresas cuya alta dirección puede ser cambiada en buena parte o en la totalidad de sus cargos con cada cambio de alcalde.<sup>51</sup> Incluso, la totalidad de la junta directiva puede ser removida por el alcalde de turno.<sup>52</sup> En EPM, desde que empezó la elección popular, en 1988, cada alcalde ha nombrado un nuevo gerente al inicio de su mandato sin consideración alguna sobre la calidad de la gestión del gerente anterior.<sup>53</sup> Bajo la alcaldía del Luis Pérez Gutierrez, la Empresa tuvo 3 gerentes generales en 3 años.<sup>54</sup> Entre 1998 y 2012 EPM ha tenido 14 gerentes generales. En EMCALI han pasado por ese cargo 22 funcionarios, incluidos los gerentes interventores nombrados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. No ha ocurrido lo mismo en otras empresas de servicios públicos, como ISA e ISAGEN, donde la nación tiene una participación mayoritaria.<sup>55</sup> También en las empresas eléctricas – EMGESA y CODENSA - donde Bogotá tiene una elevada participación accionaria, la gerencia general y los cargos de la alta dirección presentan gran estabilidad y continuidad, dependiendo la permanencia de los funcionarios de los resultados de su gestión.<sup>56</sup>

Es importante anotar que, en el caso de EPM, los cambios periódicos en la gerencia general no se han

49. Véase: “Cali: se polariza la campaña”. El Tiempo, 11 de octubre de 1994. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/>.

50. Véase: “Todo por ver”. El Tiempo, 13 de febrero de 2000. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/>. Fabio Valencia Cossio y Luis Alfredo Ramos hacen parte del Partido Conservador, no obstante, representan movimientos diferentes dentro del partido, Fuerza Progresista del Coraje y Alas Equipo Colombia, respectivamente.

51. Inicialmente el período de gobierno de los alcaldes de elección popular era de dos años. Después se elevó a tres y actualmente es de cuatro.

52. El artículo 27.6 de la ley 142 dispone: “Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el Presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte escogida entre los Vocales de Control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios”.

53. La ley 142, artículo 27.5, contiene una norma que hasta el presente sólo ha tenido una significación puramente retórica: “Las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio”.

54. Iván Correa Calderón sale de la gerencia porque se niega a mantener la política de congelar tarifas propuesta por el alcalde. Por su parte, Edith Cecilia Urrego renuncia en medio de un escándalo asociado a una contratación menor y es reemplazada por Oscar Velásquez Jhonson

55. El anterior gerente de ISA estuvo en funciones durante cerca de 10 años. El actual gerente de ISAGEN tiene más de 15 años en el cargo.

56. Los últimos tres alcaldes de Bogotá han tratado, sin éxito, de cambiar los gerentes de EMGESA y CODENSA. Esto no ha sido posible en virtud del acuerdo de accionistas suscrito en el momento en que se constituyeron esas empresas que otorga a la contraparte privada la facultad de designar el gerente general.



traducido en una elevada rotación en los cargos directivos de segundo y tercer nivel porque existe un poder significativo de los tecnócratas fundamentado en la existencia de una planeación y de una programación financiera de largo plazo.<sup>57</sup> En EMCALI, por el contrario, se ha registrado una elevada inestabilidad en los cargos del segundo nivel, aún después de la intervención de la Superintendencia. La gerencia del servicio de acueducto y alcantarillado, que en ambas empresas es un cargo de segundo nivel, en EPM ha tenido 3 titulares en 20 años, en EMCALI unos 15. Al parecer los cargos del segundo nivel de EMCALI dependían ya en 1992 de consideraciones políticas.<sup>58</sup>

El periódico El Tiempo, en su edición del 3 de octubre de 1997, evidencia la injerencia de los políticos en los cargos de EMCALI:

*“Actualmente la participación burocrática, según el documento, el 27 por ciento de los cargos corresponde al lloredismo; el 14 al holguinismo; el 13 al guzmanismo; el 12 por ciento al liberalismo; 7 al holmismo y 3 al becerrismo; otros porcentajes se reparten entre los concejales Clementina Vélez (8 por ciento), Mauricio Mejía (4); Hernán Darío Escobar (3), José Luis Arcila (3) y otros (10). En este último segmento se encuentran movimientos como el M-19 y la Brigada Social Liberal”<sup>59</sup>*

Adicionalmente, en la discusión sobre el proceso de transformación de EMCALI surge la siguiente afirmación que refleja la percepción de la influencia política en la empresa:

*“Ricardo De lima Acción Ciudadana No creo que lo fundamental sea si Emcali debe mantener su modelo o volver a la unidad. Lo fundamental es que los ciudadanos, los empleados, los directivos y la administración se deben interesar más por sacar adelante la Empresa. Emcali, como muchas empresas públicas, se ha manejado al vaivén de la politiquería y eso es lo que la está acabado, independiente del modelo que tenga”<sup>60</sup>*

## IV. Los procesos de transformación empresarial

La reforma del régimen de servicios públicos es una de las transformaciones institucionales más exitosas realizada en Colombia en las últimas décadas. Uno de sus rasgos más significativos es el haber establecido un régimen legal y regulatorio unificado para todas las empresas prestadoras independientemente de la naturaleza de su propiedad. Se destaca también la adopción de un régimen tarifario - regido por principios de eficiencia económica, suficiencia financiera y solidaridad social – y de un sistema único de

57. En Colombia los funcionarios del estado y de las empresas estatales se clasifican en empleados públicos y trabajadores oficiales. Los primeros pueden ser removidos libremente, en tanto que los segundos sólo pueden ser separados de sus cargos cuando medie justa causa laboral. Hasta el segundo nivel los funcionarios son de libre nombramiento y remoción por el gerente general. Todos los demás empleados son trabajadores oficiales. En 2002, bajo la alcaldía de Luis Pérez, los profesionales de EPM, creyendo en riesgo su estabilidad laboral, crearon un sindicato, SINPRO-EPM. Obtuvieron su clasificación como trabajadores oficiales y negociaron un convenio laboral en el cual se establecieron cuantiosas indemnizaciones en caso de despido. La mayoría de quienes en los últimos 20 años han llegado a cargos directivos de segundo y tercer nivel en EPM son funcionarios de carrera con muchos años de vinculación a la empresa.

58. En la edición del 1 de junio de 1992 del periódico El Tiempo, bajo el titular “Barrida en EMCALI” se lee lo siguiente: “El alcalde caleño Rodrigo Guerrero dio a conocer los nombres de los gerentes de Empresas Municipales, en sus diferentes áreas: Acueducto y alcantarillado, Hugo Salazar, Ingeniero Sanitario (holguinista); el ingeniero electricista, Hernando Buendía, cuota del movimiento de mayorías liberales, será quien dirija los destinos de la gerencia de energía. Al frente de las comunicaciones telefónicas de esta ciudad estará el ingeniero eléctrico, Adolfo León Gallon, representante de la línea orientada por el ex-constituyente Rodrigo Lloreda...”

59. “Londoño pide renuncia a Gerente de EMCALI” El Tiempo, 3 de octubre de 1997

60. “Concejo media en busca de salida a bloqueos” El Tiempo, 22 de septiembre de 1998.

subsidios cruzados y presupuestales aplicable a los usuarios de todas las empresas. Se suprimieron los monopolios legales y se dio libertad de entrada al sector privado a todas las actividades.

Para las empresas estatales existentes el nuevo marco normativo les exigía grandes transformaciones. La reforma eliminaba la figura de establecimiento público<sup>61</sup> como forma de organización empresarial idónea para la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Las empresas que como EPM y EMCALI tenía esta figura estaban obligadas a transformarse en sociedades anónimas o en empresas industriales y comerciales del estado<sup>62</sup>, en virtud de lo dispuesto por la Ley 142.<sup>63</sup> Pero esta transformación legal, que como se verá no estuvo exenta de dificultades, era sólo el primer paso de una transformación empresarial de mayor calado que les permitiera trascender su condición de empresas locales y proyectarse en el ámbito nacional al mismo tiempo que defendían sus mercados naturales de la competencia que se avecinaba, especialmente en energía y telecomunicaciones.

EPM estaba sin duda mejor preparada que EMCALI para enfrentar los cambios que propiciaría la implantación del modelo de la Ley 142. Ya desde ese entonces era la segunda empresa generadora del país y estaba familiarizada con la venta mayorista de energía en el sistema interconectado nacional. Tenía inversiones en ISA y en la Empresa Antioqueña de Energía, que al cabo de algunos años se convertiría en su filial que absorbería finalmente en 2008. En 1991 había creado la empresa EPM-Celular S.A., con el propósito de participar en el negocio de telefonía móvil y ese mismo año había comprado el 51% de la empresa Gases de Antioquia para posicionarse en la distribución de gas combustible por red en el mercado de Medellín. En agua y saneamiento, además del de Medellín, operaba los sistemas de Bello, Itagüí, Envigado, Sabaneta, La Estrella y Copacabana.<sup>64</sup> La actividad de EMCALI estaba confinada – y continúa estándolo – a Cali, en telecomunicaciones; a Cali Yumbo y Puerto Tejada, en distribución de electricidad, y a Cali y, parcialmente, a Yumbo y la Candelaria, en acueducto y alcantarillado.<sup>65</sup> Aunque buscó incursionar en la distribución de gas domiciliario, finalmente la concesión de dicho servicio en la ciudad de Cali le fue otorgada a una empresa privada denominada Gases de Occidente.<sup>66</sup>

En 1991 y 1993, respectivamente, los directivos de EMCALI y de EPM dispusieron la realización de sendos estudios que sirvieran de base a las decisiones sobre la transformación empresarial ordenada por

61. El establecimiento público es una figura propia del derecho administrativo introducida en la normatividad colombiana en la reforma constitucional de 1954 y desarrollada en la reforma administrativa de 1968. El establecimiento público es una especie de híbrido de empresa y agencia estatal. Como empresa debe generar sus propios ingresos por la venta de bienes y servicios; como agencia estatal está dotada de facultades propias de las autoridades públicas como privilegios unilaterales en materia de contratación y la facultad de imponer multas y sanciones. EPM y EMCALI estaban organizadas como establecimientos públicos a principios de los años 90.
62. La Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE) es una empresa estatal de un solo propietario que puede ser la nación, un departamento o un municipio. De acuerdo con la Ley 142 de 1994, las EICE están sometidas al régimen de derecho privado en materia comercial, laboral y de contratación. Sin embargo, están bajo la vigilancia de las entidades de control de la administración pública.
63. La norma general, artículo 17 de la ley 142, dispone que las empresas de servicios públicos sean sociedades anónimas. A instancias de los congresistas antioqueños, motivados por la administración municipal de Medellín, se incluyó un parágrafo que consagraba la siguiente excepción: “Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado”. Como se verá finalmente los concejos municipales de Cali y Medellín optaron por la figura de Empresa Industrial y Comercial del Estado.
64. La llamada Área Metropolitana del Valle de Aburrá está conformada por los municipios de Medellín, La Estrella, Caldas, Itagüí, Sabaneta, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa. Tiene una población de 3.600.000 habitantes, que equivale al 58% de la población total del departamento de Antioquia. EPM presta los servicios de acueducto y alcantarillado en todos los municipios del Valle de Aburrá.
65. En conjunto Cali y Yumbo tienen 2.800.000 habitantes, lo que equivale al 62% de la población del departamento del Valle de Cauca.
66. En los noventa el servicio de distribución y comercialización de gas por red no existía en las ciudades de Cali y Medellín. En la ley 142, la Nación se reservó la prerrogativa de otorgar las concesiones para prestar dicho servicio. Como empresas distribuidoras de electricidad, para EPM y EMCALI era estratégico hacerse con la distribución de gas pues este combustible, mucho menos costoso que la electricidad, entraba a sustituir una porción muy importante del consumo de electricidad. EPM logró la concesión para Medellín y el Valle de Aburrá; EMCALI fracasó en su empeño por obtenerla. La concesión para la distribución del gas en la ciudad de Cali fue entregada, en 1994, a la empresa Gases de Occidente en cuyo capital participarían varias entidades públicas y privadas, entre ellas EMCALI con el 20% de las acciones.
67. La ley 142 tuvo un trámite legislativo muy dilatado. Fue aprobada en 1994, pero la propuesta del gobierno nacional, que incluía ya la disposición que eliminaba los establecimientos públicos y obligaba a la adopción de un nuevo régimen empresarial era conocida desde finales de 1991. Ante lo que consideraban era una decisión inminente e inevitable, los administradores de EMCALI y EPM buscaron anticiparse adelantando los estudios respectivos.



la ley 142.<sup>67</sup> EMCALI optó por contratar para el efecto los servicios de una prestigiosa institución de educación superior de la ciudad, la Universidad ICESI; mientras que EPM encomendó la labor a un grupo de funcionarios de la misma empresa, que se conoció como Grupo de Definición Empresarial.

El estudio de ICESI<sup>68</sup> presentó un diagnóstico de la situación de EMCALI que conmovió a la dirigencia política y empresarial y a toda la sociedad caleña. Vale la pena citar en extenso el resumen de dicho diagnóstico:

*“Se estableció claramente, y sin lugar a dudas, tanto mediante encuestas de profundidad, como empleando la técnica de construcción de una matriz de análisis estructural, que la problemática de Emcali se debe especialmente a la injerencia de la politiquería externa a la entidad, proveniente de los grupos políticos que giran alrededor del Alcalde y los que integran el Concejo Municipal o que se ubican dentro de la propia Junta Directiva de Emcali y los cuales se reproducen en pequeños grupos al interior de la Empresa, generando dinámicas de diferentes intereses que entran en contradicción con su misión y objetivos. En segundo lugar, la característica de Emcali de ser un establecimiento público descentralizado del orden municipal y por lo tanto estar sometido a tener una Junta Directiva cuya composición es eminentemente de carácter político, más que empresarial; un gerente de libre nombramiento y remoción del Alcalde y operar bajo las normas del Estatuto de Contratación y el Código de Régimen Municipal que le limitan la agilidad para operar los servicios de manera competitiva. En tercer lugar, las concesiones que se han otorgado al sindicato en las convenciones colectivas en detrimento de la propia independencia en la dirección de la entidad, impiden lograr un nivel adecuado de calidad, eficiencia y costos económicos. Como consecuencia de los tres factores anteriores, la Empresa muestra hoy altos niveles de corrupción, exceso de burocracia, bajo sentido de pertenencia de su personal; altos costos de prestación de los servicios, cobertura insuficiente de los mismos hacia la comunidad. Organizacionalmente se detecta un deterioro de las funciones de planeación y control, carencia de sistemas de información acordes con el tamaño y complejidad de la Empresa, desconocimiento de los mecanismos de comercialización y menosprecio por los clientes o usuarios de los servicios”.*<sup>69</sup>

Al parecer los resultados parciales del estudio de ICESI, en los que se consignaba el diagnóstico citado, fueron conocidos por algunos concejales y divulgados en los medios de comunicación antes de que fueran entregados a la administración de la EMCALI que lo había contratado. Esto provocó el rechazo del gerente general de la entidad, quien reclamó al ICESI por falta de ética profesional. La alta gerencia de la empresa y la administración municipal se pusieron a la defensiva frente al estudio y se dieron a la tarea de refutar el diagnóstico formulado.<sup>70</sup> Por su parte, los políticos de la oposición, se valieron de él en su enfrentamiento con la administración municipal.<sup>71</sup> Estas circunstancias, el cambio del gerente general y el inicio de una nueva alcaldía del mismo grupo político, Partido Conservador, hicieron que las propuestas del estudio, cuyos resultados principales se entregaron a finales de 1993, no llegaran a ser tramitadas en el Concejo Municipal.

El sector privado acogió favorablemente el estudio del ICESI y, por intermedio del Comité Empresarial Permanente del Valle del Cauca<sup>72</sup> y de otras entidades gremiales, expresó su disposición a participar en

68. El estudio fue dirigido por el economista Héctor Ochoa a la cabeza de un grupo de nueve prestigiosos académicos de la Cali.

69. Ochoa Díaz, H. (2010). Modelo de estructura empresarial para las empresas de servicios públicos: el caso de EMCALI. En PUBLICACIONES ICESI, No. 59. mayo, 2010. p. 9-22.

70. Véase: El Tiempo, 27 de febrero de 1992, “EMCALI, MAL SÍNTOMA”.

71. Véase: El Tiempo, 31 de agosto de 1992. “EMCALI: FORTÍN DE INEFICIENCIA”.

72. El Comité Empresarial Permanente del Valle del Cauca estaba conformado por 30 empresarios del departamento. Fue creado en 1974 y estuvo en funciones hasta julio de 2012, cuando se integró al Comité Intergremial. Participó activamente en las discusiones sobre la transformación de EMCALI y formuló diversas propuestas con ocasión de la intervención de la Empresa. Tuvo un papel protagónico en la creación de Termoemcali.

73. Véase: El Tiempo, 21 de enero de 1993, “EMPRESARIOS: LE JALAMOS A EMCALI”

74. El sindicato de trabajadores de EMCALI, SINTRAEMCALI, creado en 1937, ha sido una fuerza decisiva en la evolución de la empresa en las últimas décadas. A su cabeza han estado dirigentes de izquierda que han ejercido una intensa actividad política. Varios de sus presidentes han sido concejales de la ciudad de Cali y uno de ellos es actualmente Senador de la República.

la conformación de las empresas operadoras que se planeaba crear.<sup>73</sup> Por su parte, el sindicato de trabajadores,<sup>74</sup> expresó un total rechazo por considerar que se estaba fraguando la privatización de la Empresa. Desde entonces enarbó el lema: “EMCALI no se vende, se gestiona y se defiende”.<sup>75</sup>

El estudio del ICESI proponía la creación de lo que sus autores denominaban Sistema de Servicios Públicos de Cali compuesto por tres niveles. El primero de ellos, llamado Nivel Político, estaría integrado por la alcaldía y el concejo municipal, cuyo rol principal sería “regular y controlar el sistema para asegurar (...) la cobertura, la calidad y la equidad”.<sup>76</sup> En el segundo nivel estaría como Ente Rector, un establecimiento público de orden municipal, que sería propietario de los activos, se encargaría de la planeación de largo plazo y otorgaría las concesiones para operar los servicios. Finalmente, el tercer nivel lo conformarían las empresas operadoras de los servicios organizadas como sociedades por acciones en las cuales el sector privado tendría el 51% de la participación.

La firma consultora Booz Allen and Hamilton, contratada para el efecto, retomando varios elementos del estudio del ICESI, propuso la creación de un holding que sería controlador de cinco empresas que operarían los servicios de telecomunicaciones, acueducto y alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, distribución de electricidad y generación de electricidad.<sup>77</sup> La empresa holding sería sociedad por acciones, con un 89% de capital público. En las empresas controladas la participación privada sería del 49%. La vinculación del sector privado no se haría por venta sino por capitalización. Esta propuesta, que provocó el rechazo inmediato del sindicato y de sectores de la clase política, sólo fue parcialmente acogida por la administración municipal que desechó la idea de vincular el capital privado. La propuesta fue modificada por la alcaldía y la administración de EMCALI: el centro corporativo sería una empresa industrial y comercial del estado (EICE) propiedad del municipio y las empresas controladas serían sociedades por acciones, con la EICE como accionista mayoritario y cuatro entidades públicas como socios facilitadores.<sup>78</sup> Esta fue la propuesta en la cual se centró el debate público que se desarrollaría durante más de un año.

La propuesta de la alcaldía fue rechazada tanto por el sector empresarial como por el sindicato y la Asociación de Ingenieros y Profesionales de la Empresa. El primero, por intermedio del Comité Intergremial de Cali<sup>79</sup>, lamentó que se cerrara el camino a la participación del sector privado; mientras que el segundo se opuso a la desintegración de EMCALI en una empresa holding y cinco empresas operadoras. El sector empresarial desarrollaría una propuesta alternativa que, retomando el estudio del ICESI, daba participación al sector privado en las empresas que se proponía crear.<sup>80</sup> Por su parte, el sindicato adelantaría una gran actividad de oposición que incluyó paros, bloqueos y ocupaciones de las instalaciones de la empresa.<sup>81</sup> A los reclamos del sector empresarial, el alcalde, Mauricio Guzmán, respondería con vehemencia señalando que el municipio no estaba dispuesto a “compartir la marrana”<sup>82</sup>. En 1995 EMCALI había arrojado una utilidad de US\$ 85 millones. Con el sindicato se llegaría a un acuerdo por medio del cual se les garantizaba a los trabajadores la continuidad laboral.<sup>83</sup>

75. Véase: El Tiempo, 20 de enero de 1993, “EMCALI: NI SE COMPRA NI SE VENDE”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-20583>

76. OCHOA DÍAZ, H. (2010). Página 13.

77. Véase: El Tiempo, 5 de agosto de 1995, “EMCALI SE CONVERTIRÍA EN UN CENTRO CORPORATIVO”.

78. La legislación colombiana establece que una sociedad por acciones debe tener como mínimo cinco socios.

79. Véase: El Tiempo, 28 de febrero de 1996, “GREMIOS PROPONEN DEBATE PARA TRANSFORMAR A EMCALI”. El Tiempo, 20 de marzo de 1996, “GREMIOS CUESTIONAN PROYECTO DE EMCALI”

80. Véase: El Tiempo, 30 de mayo de 1996. “CIC EXPLICA PROPUESTA AL CONCEJO”

81. Véase: El Tiempo, 6 de marzo de 1996, “SINDICATO ANUNCIA BLOQUEO DE CALI HOY”. El Tiempo, 2 de mayo de 1996, “EN ESTADO DE ALERTA, SINDICATO DE EMCALI”

82. Véase: El Tiempo, 22 de marzo de 1996, “FUERTE CRUCE VERBAL POR EMCALI”. En Colombia la expresión “compartir la marrana” significa repartir las ganancias.

83. Véase: El Tiempo, 30 de mayo de 1996, “EMCALI Y SINDICATO FIRMARON ACTA DE ACUERDO”

Después de varios meses de debates, la transformación de EMCALI fue aprobada por el Concejo Municipal, en una accidentada sesión, el 9 de diciembre de 1996.<sup>84</sup> Se introdujeron cambios menores a la propuesta original: cuatro empresas operadoras<sup>85</sup>, en lugar de cinco, integrando en una sola todos los servicios de aguas y saneamiento. La empresa holding sería empresa industrial y comercial del estado, propiedad del municipio, y las operadoras sociedades anónimas públicas con la holding como accionista mayoritario y cuatro entidades públicas como socios facilitadores. Se incluyeron disposiciones sobre el pasivo pensional. Este fue el contenido del Acuerdo 14 de 1996.

El sindicato siempre fue contrario a la desintegración de la EMCALI y rechazó el Acuerdo 14 de 1996. La administración de la empresa tardó en llevar a la práctica la escisión y en poner en funcionamiento las nuevas empresas. A principios de 1998 EMCALI continuaba operando de hecho como empresa integrada. Esta circunstancia dio pie a que el sindicato presentara al alcalde Cobo Lloreda la propuesta de derogar el Acuerdo 14 y de restablecer a EMCALI como empresa integrada.<sup>86</sup> Aunque el alcalde manifestó estar dispuesto a estudiar la propuesta del sindicato, la administración de la Empresa dio inicio al proceso de transformación proponiendo un plan de retiro voluntario que fue rechazado de plano por el sindicato. Tras varios meses de agitación laboral, en septiembre se declaró la huelga y un grupo de trabajadores ocupó la sede administrativa de la empresa, conocida como La Torre de EMCALI. La ocupación duró dos semanas, al cabo de las cuales se llegó a un acuerdo mediante el cual la administración municipal se comprometía a no privatizar la empresa y a presentar al Consejo Municipal un proyecto para modificar el Acuerdo 14 de 1996. En octubre se presentó el proyecto que fue rápidamente aprobado por el Concejo. Mediante el Acuerdo 34 de 1999, EMCALI volvía a su condición de empresa multiservicios organizada como EICE propiedad del Municipio.<sup>87</sup>

La propuesta de transformación de EPM fue elaborada por un grupo de funcionarios de la misma Empresa, el denominado Grupo de Definición Empresarial (GDE).<sup>88</sup> La propuesta que fue presentada en octubre de 1994<sup>89</sup>, fue sometida, a instancias del Concejo Municipal, a la validación de una entidad académica de Medellín, la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (CIDE).<sup>90</sup>

El GDE proponía conformar una empresa matriz integrada, sociedad anónima en la que el municipio tendría el 89% del capital social. Esta empresa se encargaría de los servicios de generación de electricidad, distribución y comercialización de electricidad, distribución de gas natural y de los de acueducto, alcantarillado y saneamiento. Escindir el negocio de telecomunicaciones y crear una empresa especializada en la que la matriz tendría una participación del 51%. La venta se haría por el sistema de democratización de la propiedad previsto en el artículo 60 de la constitución y desarrollado en la ley 226 de 1995. Se pretendía que fuesen accionistas los empleados, trabajadores y jubilados y también los usuarios, así como los fondos mutuos de inversión, las cooperativas, los fondos de empleados y de pensiones. Con los recursos provenientes de la enajenación parcial de la propiedad del municipio, se proponía crear un Fondo de Inversión Social, cuyos rendimientos se destinarían a la financiación de las inversiones de los planes de desarrollo municipales.

84. Véase: El Tiempo. 10 de diciembre de 1996, "ACCIDENTADO DEBATE DE EMCALI"

85. ACUACALI: acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; GENERCALI: generación de energía; ENERCALI: distribución y comercialización de electricidad y EMCATEL: telecomunicaciones.

86. Véase: El Tiempo. 18 de marzo de 1998, "PROPONEN QUE EMCALI SEA SOLO UNA EMPRESA"

87. Véase: El Tiempo. 10 de octubre de 1998, "CONCEJO TIENE AHORA LA PALABRA SOBRE EMCALI"

88. El Grupo de Definición Empresarial surge ante la solicitud a la administración, por parte de ocho técnicos, de estudiar el proceso de transformación empresarial. El GDE tuvo dos líneas de acción, la transformación de EPM como empresa Estatal a una de sociedad por acciones y la transformación interna de la empresa con orientación comercial.

89. EPM (1994) Propuesta de Definición Empresarial para Empresas Públicas de Medellín, Medellín, Octubre de 1994, Mimeo.

90. CIDE (1995). Evaluación de la propuesta de transformación de las Empresas Públicas de Medellín, Medellín, diciembre de 1995. Mimeo.

Durante cerca de un año, la propuesta de transformación elaborada por los técnicos de EPM fue sometida a consideración de la opinión pública de manera amplia y masiva. Se realizaron más de 300 foros y presentaciones ante toda clase de auditorios. Ex-alcaldes de Medellín, ex-gobernadores de Antioquia, ex-ministros, dirigentes políticos, ex-gerentes de EPM, académicos, agremiaciones, dirigentes empresariales, en fin, los ciudadanos de la calle se pronunciaron sobre ella; unos a favor otros en contra. Como lo señaló un periodista de la época:

*“Ningún asunto regional del que se tenga memoria en la historia reciente de Antioquia ha despertado tanto interés y generado tanto debate. Una lección de democracia, dicen unos, es lo que está aconteciendo con el debate de la transformación de Empresas Públicas de Medellín. Los argumentos para tal aseveración se sustentan en la inmensa apertura de espacios que ha habido para que las voces que han fijado posición se pronuncien”*<sup>91</sup>

La clase empresarial de la ciudad, los medios de comunicación escritos<sup>92</sup> y parte de la clase política acogieron la propuesta presentada al Concejo Municipal por el alcalde Sergio Naranjo. El sindicato de la Empresa y la mayor parte de los dirigentes políticos locales con asiento en el Concejo se opusieron a ella porque veían que perderían control político sobre la empresa. Un grupo de concejales de la ciudad de diferentes partidos preparó una propuesta alternativa que mantenía la integración de los servicios en una empresa industrial y comercial del estado propiedad exclusiva del municipio.

En agosto de 1995 la propuesta de transformación fue presentada oficialmente por el gerente general de EPM, Mauricio Restrepo. El periódico El Tiempo registró el hecho de la siguiente forma:

*Las Empresas Públicas de Medellín, (EPM), la segunda empresa más grande del Estado y una de las de mejor desempeño económico del país en los últimos años, está a punto de comenzar un proceso de transformación que incluye abrirle las puertas al capital privado. El proyecto, que ya ha comenzado a debatirse en el Concejo de Medellín, pretende que la más importante compañía prestadora de servicios públicos domiciliarios del país, con unas utilidades que el año pasado fueron superiores a los 297.000 millones de pesos deje de ser ciento por ciento estatal para convertirse en una empresa de economía mixta de carácter público.*<sup>93</sup>

Esta cita condensa la razón fundamental por la cual el proyecto promovido por la alcaldía y la administración de la empresa sería finalmente rechazado en el Concejo Municipal, con el respaldo de la opinión pública mayoritaria. Para la mayoría de la población la privatización de las empresas estatales de servicios públicos sólo estaba justificada en el caso de que fuesen ineficientes y prestaran servicios de mala calidad. Una encuesta contratada por EPM, en el marco de los trabajos del GDE, mostró que la mayoría de los habitantes de Barranquilla, Bogotá y Cali eran partidarios de la privatización de las empresas de servicios públicos de esas ciudades.<sup>94</sup> En Medellín la mayoría de los encuestados rechazaron esa alternativa. Los opositores lograron transmitir a la opinión pública la idea de que el propósito último de la transformación era la privatización de EPM. Esto para buena parte de la gente resultaba incomprensible puesto que se trataba de una empresa eficiente, rentable y que prestaba servicios de calidad. Adicionalmente, se logró hacer creer a la comunidad que la “privatización” de EPM llevaría a un incremento en las tarifas de los servicios públicos. También entre los trabajadores y empleados se presentaron resistencias por temor a un cambio en sus condiciones de estabilidad laboral y el sindicato se opuso por razones ideológicas, su dirigencia era de izquierda que tienen por principio la no privatización de los servicios públicos. Estas resistencias no pudieron ser reducidas a pesar de un gran esfuerzo de explicación adelantado por la alcaldía. Otro elemento que jugó en contra de la propuesta fue la falta de unidad de la administración

91. Véase: Botero, F. y Villegas, L.J. (2005). Historia de Empresas Públicas de Medellín. Revista Empresas Públicas, Vol. 15, No 4, Mayo – Agosto de 2005. Página 124.

92. En Medellín existen dos periódicos con orientaciones políticas contrarias: El Mundo y El Colombiano. El primero, liberal y el segundo, conservador.

93. Véase: El Tiempo, 7 de agosto de 1995, “REVOLCÓN EN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN”

94. EPM-GDE. (1994) Visión del entorno. Aspectos generales. Entorno económico, social, político, ambiental y de regulación. Medellín, Mayo de 1994. Mimeo.

municipal frente a la misma. Varios miembros de la administración, entre ellos el doctor Luis Pérez, quien años después llegaría a la alcaldía con la bandera de “no a la privatización de EPM”, se opusieron abiertamente o soterradamente.

A mediados de 1996 fue radicado en el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo definitivo.<sup>95</sup> El 26 de junio, con una mayoría de 15 votos contra 7, los concejales rechazaron la propuesta de la alcaldía. Se aprobó el Acuerdo 132 mediante el cual se dispuso que EPM continuara siendo una empresa integrada propiedad exclusiva del Municipio de Medellín.<sup>96</sup> El alcalde demandó el Acuerdo ante el Tribunal Administrativo de Antioquia. Meses más tarde, después del fallo del Tribunal, se presentó una nueva propuesta que mantenía la empresa integrada bajo la figura de Empresa Industrial y Comercial del Estado. Esta propuesta fue aprobada por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo 69 de 1997, actualmente en vigor.<sup>97</sup>

En 1997, la dirección de EPM emprendió el proceso de la que se denominó Transformación Interna.<sup>98</sup> Para ello contrató los servicios de las consultoras McKinsey y Price Water House y desplegó un contingente de 40 funcionarios para revisar todos los procesos internos y la estructura total de la organización. De estos trabajos se derivó un cambio organizacional total. Las gerencias de servicios se transformaron en Unidades Estratégicas de Negocios dotadas de gran autonomía. Se creó la gerencia comercial para adelantar actividades de mercadeo, publicidad y promoción de ventas hasta entonces completamente extrañas a una empresa de servicios públicos como EPM. También se crearon dependencias encargadas de la gestión de los grandes clientes y otras de la identificación de mercados y de nuevas oportunidades de negocios. Se modifica, igualmente, la política de financiación hasta entonces dependiente de la banca multilateral: en ese año realiza una emisión de bonos por \$ 200.000 millones en el mercado nacional y contrata un crédito sindicado, por US\$ 100 millones, con un consorcio liderado por el CITIBANK. Sus inversiones en otras empresas se multiplican aceleradamente. En síntesis, EPM empieza a adoptar una orientación comercial propia de las empresas privadas y a proyectarse decididamente sobre el mercado nacional de servicios públicos.<sup>99</sup> No ocurrirá nada semejante con EMCALI que empezará a estar agobiada financieramente como consecuencia de malas decisiones de inversión y de prácticas administrativas deficientes, cuando no corruptas, que la llevarán a la situación de insolvencia que motivó la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos en 2000.

95. Véase: El Tiempo, 11 de junio de 1996, “POLÉMICA EN MEDELLÍN POR FUTURO DE E.P.M.”

96. Véase: El Tiempo, 27 de junio de 1996, “MEDELLÍN NO PRIVATIZARÁ LAS EMPRESAS PÚBLICAS”

97. En un artículo titulado “Los Servicios Públicos”, publicado en el periódico El Colombiano, el 12 de julio de 1996, Juan Manuel Santos, futuro Presidente de la República, resumió lo que probablemente era el sentir de la mayoría de la población: “El caso de Medellín es bien dicente. Sus servicios públicos han sido un verdadero modelo de eficiencia y buen manejo. Puede decirse que no existe un caso similar en ninguna otra ciudad del país. ¿Para qué cambiar entonces, lo que ha funcionado tan bien?” Véase: Botero, F. y Villegas, L.J. (2005). Historia de Empresas Públicas de Medellín. Revista Empresas Públicas, Vol. 15, No 4, Mayo – Agosto de 2005. Página 124

98. EPM (1998). Informe financiero, ambiental y social de 1997. Medellín, junio de 1998.

99. En 1997 EPM tenía inversiones permanentes en EPM Bogotá S.A. ESP. (99%); EPM. Sistema Radial Velero – Sirve Ltda. Televisión por suscripción (99%); Gases de Antioquia LTDA. (51%); EMTELCO S.A. Sociedad de economía mixta en asocio con EMCALI (50%). Antioquia Celular S.A. (40%); EDATEL S.A. (30%). EADE S.A. (20%); TELEMEDELLÍN. (15%) ISA SA, (14%) e ISAGEN SA. (14%). En este mismo año integra a su sistema de acueducto y alcantarillado los municipios de Barbosa y Caldas, completando así la cobertura total del Valle de Aburrá.

## V. EMCALI: rumbo a la intervención

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>100</sup> dispuso la intervención de EMCALI el 3 abril de 2000, por medio de la Resolución 2536. EMCALI estaba ad portas de ser sometida a limitaciones en el suministro de energía eléctrica por el incumplimiento en el pago de sus obligaciones mercantiles con las empresas que la abastecían por intermedio del sistema interconectado.

Lo que más llama la atención del colapso financiero de EMCALI es la rapidez con la que se produjo. A mediados de los 90 la empresa operaba relativamente bien arrojando utilidades. Su nivel de endeudamiento global no era preocupante y, en el caso de la empresa de acueducto y alcantarillado, era inferior, por ejemplo, al de EPM. Presentaba una situación de relativa insuficiencia de ingresos en el servicio de agua y saneamiento, semejante al de las demás grandes empresas del País que tenían todos niveles tarifarios excesivamente bajos. La situación financiera de EMCALI mostraba resultados positivos hasta el año 1995. Entre 1993 y 1995, el ahorro operacional financió en promedio el 80% de las inversiones. Aún en 1996, la deuda de la Empresa recibió, de Standard and Poor's y Duff and Phelps, una calificación similar a la de la deuda soberana del País: BBB-.

Las causas que llevaron al colapso financiero de EMCALI están suficientemente claras, retrospectivamente. Un estudio de la empresa, de 2007, las resume de la siguiente forma:

*“Primero, un incremento inusitado de la inversión, la cual en su mayoría no le generaría retorno futuro a la empresa.*

*Segundo, para financiar estas inversiones se aumentó de manera súbita y desproporcionada el endeudamiento de la empresa, que alcanzó su valor más alto en el año 1996 (\$535 mil millones), en condiciones financieras inconvenientes para financiar obras de infraestructura en servicios públicos.*

*Tercero, se presenta una disminución del ahorro operacional, reduciéndose su valor al menor logrado en el período analizado”.*<sup>101</sup>

Por su parte, un estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP), identificó las siguientes causas de la crisis:

*“i) pérdidas en el suministro de los servicios; ii) rezagos tarifarios; iii) inversiones costosas que generaron capacidad no utilizada; iv) firma de convenciones colectivas que elevaron los costos laborales y las contingencias pensionales; v) inversiones en activos no productivos, como la planta de tratamiento de aguas residuales de Cañaveralejo (PTAR) y la planta de generación eléctrica Termoemcali; y vi) no pago de la totalidad de los subsidios de los servicios de acueducto y alcantarillado por parte del municipio”.*<sup>102</sup>

La pregunta que surge tiene que ver con los factores que llevaron a esta situación, es decir, con las decisiones subyacentes y los actores responsables de las mismas. En otras palabras, es necesario indagar por las causas de las causas.

Al parecer todo empieza hacia 1996, año en el cual el endeudamiento financiero total se multiplica

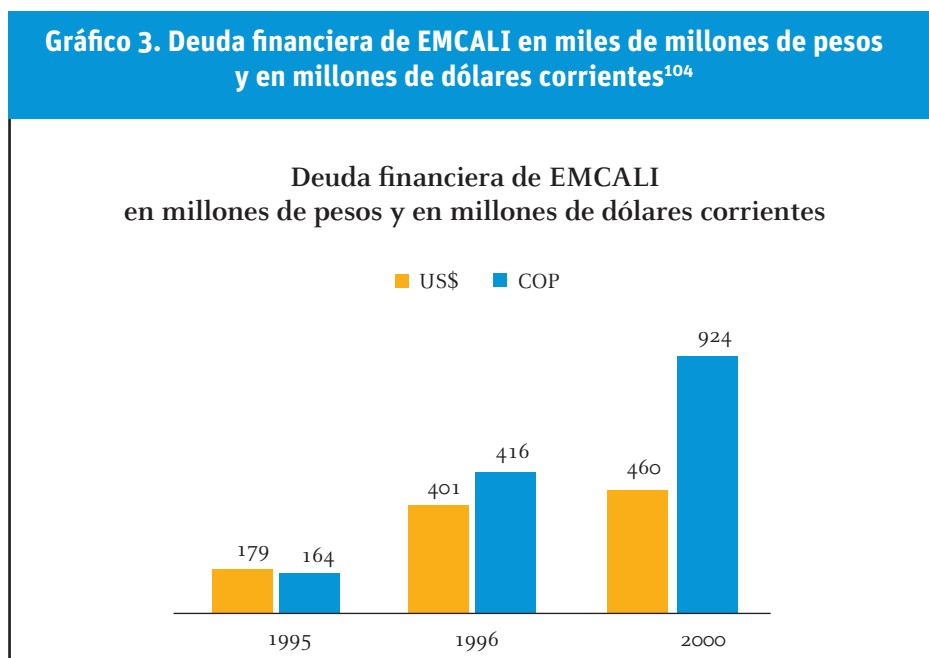
100. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es una entidad de rango constitucional por medio de la cual el Presidente de la República ejerce las funciones de control, inspección y vigilancia de las entidades que prestan los servicios públicos domiciliarios. Su primera función es la de vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a que están sujetos las entidades prestadoras de los servicios públicos. Tiene también la función de tomar posesión de las empresas cuando se presenten las causales previstas en el artículo 59 de la ley 142, entre ellas el incumplimiento en el pago de las obligaciones mercantiles. Esta fue la causal que se invocó para la intervención de EMCALI.

101. EMCALI (2007). Plan estratégico corporativo 2008 – 2012. [http://www.emcali.com.co/c/document\\_library/get\\_file?uuid=d6813df4-1079-457d-b2f9-09628d30b3a3&groupId=10157](http://www.emcali.com.co/c/document_library/get_file?uuid=d6813df4-1079-457d-b2f9-09628d30b3a3&groupId=10157)

102. Santamaría, Bernal, Bertrán, Villalba. (2002). Viabilidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Santiago de Cali. Archivos de Economía, # 201, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, agosto de 2002. Página 6



por 2,5. A partir de entonces la deuda en pesos continúa creciendo de forma acelerada. La mayor parte de la deuda se adquiere entre 1996 y 1998.<sup>103</sup> A finales de 2000, año de la intervención, la empresa de acueducto y alcantarillado es responsable de 26% de la deuda interna; el 83%, de la externa y el 57% de la deuda total de EMCALI.



Fuente: EMCALI

El 48% de la deuda del negocio de energía corresponde a las compras de energía a las generadoras del sistema interconectado; el 35% a créditos contratados con la FEN y el resto con bancos locales. Los acreedores del negocio de telecomunicaciones eran principalmente empresas del sector, proveedores y bancos locales. El grueso de la deuda total del negocio de acueducto y alcantarillado, un 78%, corresponde a la deuda contratada con la banca japonesa para financiar la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales de Cañaveralejo.

La PTAR- Cañaveralejo fue puesta en funcionamiento el 26 de diciembre de 2002, su construcción se inició el 10 de agosto de 1997, el crédito para su financiación se firmó en 1986 y ese mismo año se suscribió también el contrato para los diseños de detalle. Son 14 años en total durante los cuales EMCALI pasó de una empresa percibida modelo<sup>105</sup>, a empresa intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para evitar su quiebra. En la historia de la PTAR se conjugan todos los males que

103. Ante el escaso monitoreo no por falta de fundamentos legales sino por fallas en su aplicación, pusieron a EMCALI en una situación financiera insostenible que ante la decisión del concejo municipal de no otorgar poderes temporales al alcalde sobre la recapitalización de la empresa conllevaron a la intervención de la SSPD, con fines de administración. Posteriormente, la SSPD intentó liquidarla pero la presión de los grupos de poder Vallecaucanos lograron que el Estado cambiara la liquidación por la política de “todos ponen” donde finalmente el gobierno nacional fue el que más puso.

104. Las cifras en pesos son tomadas de los informes financieros de EMCALI en los años respectivos. Para su expresión en dólares se usó la tasa de cambio promedio anual del Banco de la República.

105. A nivel nacional e internacional EMCALI era percibida como una de las mejores empresas y en efecto, con relación a otras ciudades del país su desempeño era destacado. Sin embargo, como lo pone de manifiesto el estudio del ICESI todo parece indicar que la politización de la administración de EMCALI era ya bastante significativa a principios de los noventa.

pueden afectar la ejecución de un proyecto: imprevisión, politiquería, ineficiencia, corrupción<sup>106</sup> y un largo etcétera. Incluso, su tortuosa trayectoria dio lugar a un incidente diplomático con el gobierno de Japón.<sup>107</sup> El proceso de la PTAR-Cañaveralejo absorbió durante años las energías de la empresa de acueducto y alcantarillado de EMCALI, en un período crucial del sector de los servicios públicos en Colombia. A diferencia de EPM que durante esos años extendió su cobertura de acueducto y alcantarillado a todo el Valle de Aburrá y adelantó exitosamente su programa de saneamiento del río Medellín; EMCALI se mantuvo confinada en el mercado de su ciudad, en el cual, incluso, perdió participación por incapacidad de extender la cobertura.<sup>108</sup>

**Cuadro 3. Deuda Pública de EMCALI. Diciembre 31 de 2000. Miles de Millones de pesos.**

Deuda pública del EMCALI Diciembre 31 de 2000, miles de millones de pesos						
Empresa	Deuda Interna		Deuda externa		Deuda total	
	\$	%	\$	%	\$	%
Acueducto y alcantarillado	112	26	413	83	524	57
Energía Eléctrica	181	43	0	0	181	20
Telecomunicaciones	132	31	86	17	218	24
Total	425	100	499	100	924	100

Fuente: EMCALI

Los primero que debe destacarse con relación a la PTAR de Cañaveralejo es el esquema de financiación adoptado. Las directivas de EMCALI y la administración municipal sostuvieron siempre que el Gobierno Nacional tenía el compromiso de asumir el servicio del 80% de la deuda externa contraída para su financiación. Sin embargo, el Gobierno Nacional negó de plano que existiera dicho compromiso puesto que no existía ningún documento CONPES<sup>109</sup> que lo respaldara. Esto provocó una airada reacción de parte de la dirigencia política y empresarial del Valle de Cauca.<sup>110</sup> En todo caso, la negativa de la Nación a hacerse

106. Se presentaron problemas de sobre costo en la adquisición de los terrenos de la planta, en los contratos de consultoría y en la selección del consorcio constructor, la cual se hizo mediante una contratación directa después de que se declarara desierta la licitación inicial. Todo ello dio lugar a la intervención de las entidades de vigilancia y control. Varios funcionarios de EMCALI y de la administración municipal fueron investigados, algunos de ellos terminaron en prisión. Véase: El Tiempo, 15 de junio de 1996 “INVESTIGAN DEFICIENCIA E INMORALIDAD EN EMCALI EN CASO CAÑAVERALEJO”; El Tiempo, 27 de enero de 1997, “LICITACIÓN DE PTAR QUEDARÍA DESIERTA”; El Tiempo, 4 de febrero de 1997, “PTAR SERÁ POR CONTRATACIÓN DIRECTA”; El Tiempo, 16 de enero de 1998 “24 INVESTIGADOS POR NEGOCIOS DE EMCALI”; El Tiempo, 4 de abril de 1998, “DETENIDO EX GERENTE DE EMCALI”; El Tiempo, Agosto 6 de 1998. “LLAMADOS A JUICIO DOS EX GERENTES DE EMCALI”.

107. El conflicto se originó por divergencias entre la administración de la Empresa y la consultora japonesa Nitogoi, encargada de los diseños definitivos. El gobierno japonés, que financiaba el proyecto por intermedio del Overseas Economic Cooperation Fund (OECF), apoyó a la consultora y amenazó con suspender el desembolso de los créditos. Durante varios meses se adelantaron negociaciones en la que debieron intervenir las autoridades nacionales de los respectivos países. Finalmente se llegó a un acuerdo para modificar los diseños y realizar los desembolsos. Véase: El Tiempo, 4 de abril de 1996. “SE SALVARÁ LA PLANTA DE CAÑAVERALEJO”; El Tiempo, 30 de julio de 1996, “ACUERDO EVITARÍA LÍO DIPLOMÁTICO CON JAPÓN”; El Tiempo, 31 de julio de 1996, “NUEVO CRONOGRAMA PARA CAÑAVERALEJO” El Tiempo, 23 de agosto de 1996, “JAPÓN AVALA DISEÑO DE PTAR: EMCALI”.

108. En 1994, para abastecer los condominios residenciales del sector de Pance, a los cuales no llegaba la red de EMCALI, se creó una empresa particular que construyó las redes de acueducto y alcantarillado que se interconectaron al sistema de EMCALI. Véase: El Tiempo, 12 de julio de 1994, “PANCE TENDRÁ SU ALCANTARILLADO”

109. El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social, fue creado por Ley 19 de 1958. Los miembros del CONPES están establecidos mediante el Decreto 2148 de 2009. El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias. Los Documentos CONPES, preparados por el DNP y el ministerio o ministerios concernidos con el tema, establecen las políticas del gobierno nacional y sus compromisos. El Documento CONPES que supuestamente comprometía al gobierno nacional con la financiación de la PTAR de Cañaveralejo, no pudo encontrarse nunca. Lo más probables es que no existiera.

110. Véase: El Tiempo, 15 de mayo de 1998, “NO MÁS ENGAÑOS LE DICEN DESDE CALI A SAMPER”



cargo de la financiación de la PTAR<sup>111</sup>, fue un golpe fatal para las finanzas de EMCALI en 1998<sup>112</sup>, la nación no lo hace por diferencias con la clase política vallecaucana sino por la crisis fiscal en la que se encontraba inserta. Finalmente el Gobierno Nacional, ante la insolvencia de la empresa, terminaría por asumir el servicio de la deuda externa de la PTAR que estaba avalada por la Nación. Sin embargo no lo hizo totalmente pues EMCALI quedaba endeudada con la Nación que actualmente es el principal acreedor de la Empresa. Esta es en últimas la razón por la cual EMCALI continúa intervenida. Lo más probable es que la clase dirigente política y empresarial de Cali terminen por lograr su objetivo de hacer que la Nación pague la construcción de la PTAR.

Es de anotar que con la descentralización fiscal otorgada con la constitución de 1991, las entidades territoriales tienen incentivos para comportarse de manera indebida cuando no son perfectamente monitoreados porque esperan que el gobierno nacional las rescate.<sup>113</sup> Como sostienen Iregui, Ramos y Saavedra (2001), en Colombia las opciones financieras más atractivas para la provisión de los servicios públicos por parte de los gobiernos territoriales son el endeudamiento y el apoyo financiero del gobierno central. Como el gobierno central colombiano de una u otra forma siempre acude al rescate de estos gobiernos, los incentivos para un manejo fiscal responsable prácticamente no existen. Cuando existe la posibilidad de un rescate y la magnitud de la ayuda está relacionada con el tamaño de la deuda, los gobiernos regionales tienden a endeudarse.

En claro contraste con EMCALI, en Medellín, EPM optó por trasladar a las tarifas los costos de inversión del programa de saneamiento del río Medellín. La metodología tarifaria de la CRA, de costo medio de largo plazo, permite incluir dentro de costos recuperables por las tarifas las inversiones proyectadas para la expansión de los sistemas. Probablemente EPM es en la actualidad la única entre las grandes empresas del País que ha incorporado en las tarifas los costos de inversión y operación del sistema de tratamiento de aguas residuales. Esto es lo que explica que EPM tenga la mayor tarifa de alcantarillado entre las grandes empresas de País.

A diferencia de EPM, que llegó a convertirse en la primera empresa de generación eléctrica del País, EMCALI no desarrolló esa actividad.<sup>114</sup> A principios de los noventa solo participaba en el negocio de distribución y comercialización de electricidad sin tener generación propia. La casi totalidad de su abastecimiento lo compraba al sistema interconectado. Los principales proyectos de generación hidroeléctrica del Valle del Cauca (Calima, Alto Anchicayá y Salvajina; 745 MW en total) estuvieron a cargo de la Corporación del Valle del Cauca (CVC), entidad propiedad de la Nación y privatizada en los años 90. Para los dirigentes políticos y empresariales del Valle del Cauca esta situación de “dependencia energética” había resultado siempre ominosa. En respuesta al racionamiento eléctrico nacional de 1992, que en buena medida se debió a la excesiva dependencia de la generación hidroeléctrica, el Gobierno Nacional adoptó la política de impulsar la generación térmica. Esto fue visto en el Valle del Cauca como una oportunidad para desarrollar la capacidad de generación eléctrica de la región. La construcción de proyectos de generación

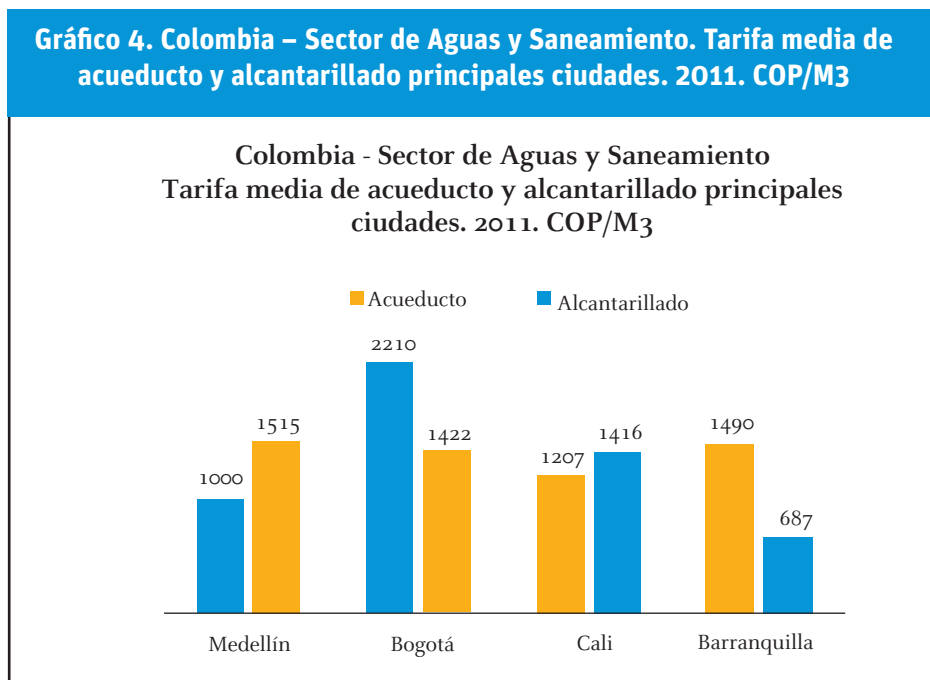
111. Como lo señala Zuluaga e Idrobo (2001) el gobierno central pasó por alto la evolución de la deuda de EMCALI, particularmente en términos de sus indicadores técnicos y financieros, a pesar de que el artículo 36 de la Ley 142 de 1994 le permitía imponer una restricción a la oferta de crédito a las empresas con problemas financieros. Específicamente, el literal 6 del artículo 36 dice: “está prohibido a las instituciones financieras celebrar contratos con empresas de servicios públicos oficiales para facilitarles recursos, cuando se encuentren incumpliendo los indicadores de gestión a los que debe estar sujetas, mientras no acuerden un plan de recuperación con la comisión encargada de regularlas”. Probablemente, ni el gobierno nacional ni las instituciones crediticias pudieron observar el crecimiento acelerado de la deuda en la que incurrió la empresa en la segunda mitad de la década de los noventa debido a que EMCALI no presentó sus cuentas oportunamente. De hecho, solo fue hasta el 2000 cuando la Superintendencia de Servicios Públicos toma posesión de la empresa con fines de administración y posteriormente, de liquidación.

112. Véase: EL Tiempo, 26 de noviembre de 1997, “EL FUTURO DE EMCALI NO ES CLARO” y “GRAVE SITUACIÓN FINANCIERA”

113. Para un estudio detallado del caso colombiano véase Dillinger y Webb (1999) *Descentralization and Fiscal Management in Colombia*. Banco Mundial.

114. Hasta los años 50 EMCALI y EPM atendieron el suministro eléctrico de sus ciudades con pequeñas plantas térmicas e hidroeléctricas. A la CVC, creada 1954, se le encomendará el desarrollo del potencial hidroeléctrico del Valle del Cauca con recursos de la Nación. En Antioquia esa tarea la acometerá EPM. Esa decisión marcó el desarrollo posterior de las dos empresas: EMCALI se transformaría rápidamente en una empresa de distribución de electricidad; mientras que EPM se convertiría con los años en la principal generadora y distribuidora del país. En los años noventa, hacer de EMCALI una empresa de generación se convertiría en una especie de propósito colectivo de la región que condujo a la creación de Termoemcali.

térmica se convirtió en una verdadera obsesión de los dirigentes políticos y empresariales del Cali y todo el Departamento. A principios de 1992, el Comité Empresarial Permanente y otras entidades gremiales del Departamento, crean el Comité para el Desarrollo Energético del Valle (CDE) con el objeto de adelantar ante el Gobierno Nacional las gestiones conducentes al desarrollo de proyectos de generación en la región.<sup>115</sup>



Fuente: Sistema Único de Información –SUI-

A pesar de la oposición de Ministerio de Minas y Energía<sup>116</sup>, en mayo de 1995, EMCALI firmó un Contrato de Compra de Capacidad y Energía<sup>117</sup> (CCCE) con la sociedad Termoemcali - cuyos accionistas eran Interger (54%), EMCALI (43%) y Corporación Financiera del Pacífico (3%) – para la construcción de una planta térmica a gas de ciclo combinado con una capacidad de 233 MW. El proyecto fue financiado con una emisión de bonos, por cuantía de US\$165 millones, realizada por Termoemcali<sup>118</sup> Funding Corp, sociedad de propósito especial constituida en el estado de Delaware. El contrato tenía una duración de 20 años, contados a partir del inicio de la operación comercial de la planta. Terminado el plazo, ésta pasaría a ser propiedad de EMCALI. Bajo los términos del contrato, EMCALI estaba obligada a pagar, por la disponibilidad de la planta, una cantidad fija estimada en US\$ 48 millones anuales, sin considerar su despacho real. También se obligaba a proveer el combustible necesario para la operación de la generadora para lo cual

115. Véase: El Tiempo, 23 de mayo de 1992, “NO MÁS DEPENDENCIA ENERGÉTICA”

116. El Ministerio sostenía que la contratación del suministro de energía debía hacerse mediante licitación abierta y no por negociación privada. Según el Ministerio esto no sólo era lo exigido por la ley, sino que garantizaba la obtención de mejores condiciones de contratación. Las advertencias del Ministerio fueron desoídas. Véase: El Tiempo, 22 de marzo de 1995 “MINMINAS NEGÓ AVAL A TERMOEMCALI I”

117. EMCALI ante la negativa de la CREG de desarrollar el negocio de generación y buscando reducir la incertidumbre del suministro de energía en casos como los que se presentaron a comienzos de los noventa , “el apagón” causado por el fenómeno del niño, decide en mayo de 1995 suscribir un contrato de suministro de capacidad y energía eléctrica a largo plazo , veinte años a partir de la fecha de operación comercial, con la recién constituida sociedad TERMOEMCALI, constituyéndose así, en el único cliente.

118. Se constituyó como Sociedad Anónima el 22 de diciembre de 1994. Posteriormente, en 1997, se transformó en una sociedad comandita por acciones del 5 de febrero de 1997.

suscribió contratos de transporte y suministro de gas por un valor promedio anual de US\$ 15 millones. Adicionalmente, durante la construcción, EMCALI debió realizar desembolsos del orden de US\$ 100 millones anuales.<sup>119</sup>

Termoemcali entró en operación comercial el 14 de julio de 1999. A partir de ese momento, EMCALI, que ya estaba agobiada por el endeudamiento y la iliquidez, debía empezar a pagar por una energía que no se generaba. En efecto, de acuerdo con las reglas de funcionamiento del Mercado Mayorista Colombiano, en particular de la Bolsa de Energía o mercado spot, el despacho de las plantas se hace en función de las ofertas horarias presentadas por los generadores, sin consideración de los contratos de largo plazo que son meramente financieros. Por sus elevados costos, Termoemcali casi nunca resultaba despachada razón por la cual EMCALI terminaba comprando su suministro en el Mercado Mayorista al tiempo que su flamante planta permanecía apagada.

Retrospectivamente es difícil entender cómo se pudo haber llegado a un contrato tan oneroso para EMCALI. Probablemente el principal determinante tuvo que ver con la gran presión ejercida sobre ella por las fuerzas políticas y empresariales de Cali y el Valle del Cauca, empeñadas en terminar con la llamada dependencia energética. Esto llevó a que se dejaran de lado consideraciones técnicas y financieras. Cualquiera que conociera las reglas de funcionamiento del Mercado Mayorista Colombiano debía saber que las plantas térmicas cumplen principalmente una función de respaldo y que su generación efectiva es usualmente muy baja en un sistema predominantemente hidroeléctrico. Adicionalmente, tal vez por no entender la naturaleza de los contratos PPA, se introdujo, por presiones de la clase política, una modificación en la propuesta inicial de conformación de la sociedad Termoemcali, en la cual EMCALI tenía sólo un 7% del capital, obligando a que se elevara hasta un 43% lo cual hizo que la Empresa tuviera que hacer erogaciones durante la fase de construcción. Los cuestionamientos a Termoemcali de parte de las autoridades nacionales fueron interpretados como maniobras conducentes a impedir la transformación de EMCALI en una empresa generadora.<sup>120</sup> A la ciudadanía se le vendió la idea de que con Termoemcali se reducirían las tarifas de electricidad.<sup>121</sup> La clase política sin distinción de partidos, los empresarios por intermedio del Comité Empresarial Permanente, el gobernador de Valle del Cauca y el alcalde de Cali se unieron todos para presionar al gobierno<sup>122</sup> y obtuvieron, luego de un oportuno cambio en el Ministerio de Minas y Energía<sup>123</sup>, el respaldo de la Nación para lo que casi se había convertido en una cuestión de dignidad regional.

Además de la PTAR de Cañaveralejo y de Termoemcali, EMCALI se comprometió, entre 1994 y 1996, en inversiones en nuevas empresas: OCCEL, de telefonía móvil; Empresa Regional de Telecomunicaciones, telefonía básica; EMTELCO, en asocio con EPM y los proyectos eléctricos de Termopacífico y Termocauca.

Por su parte, el municipio de Cali, en 1996, hizo aprobar un traslado de 74.000 millones de pesos de las utilidades retenidas que obligó a la Empresa a endeudarse con la banca local.<sup>124</sup> Adicionalmente, incumplió sistemáticamente con los aportes legales para la cobertura de los subsidios a los usuarios de acueducto y alcantarillado. A finales de 2000, la administración municipal le adeudaba a la Empresa más de \$ 224.000 millones.

119. EMCALI (2007). Plan estratégico corporativo 2008 – 2012. [http://www.emcali.com.co/c/document\\_library/get\\_file?uuid=d6813df4-1079-457d-b2f9-09628d30b3a3&groupId=10157](http://www.emcali.com.co/c/document_library/get_file?uuid=d6813df4-1079-457d-b2f9-09628d30b3a3&groupId=10157)

120. Un alto funcionario de EMCALI manifestó en su momento que “la negativa del Creg hacia las generadoras del Valle del Cauca obedece a un complot de antioqueños y costeños que no quieren perder a Emcali”. El Tiempo, 5 de mayo de 1995, “NO A TERMOEMCALI GENERARÍA PÉRDIDAS”

121. “De aprobarse a las Empresas Municipales de Cali la facultad de generar energía, los caleños se ahorrarían 2.400.000 pesos diarios por concepto de consumo, lo que indicaría una significativa rebaja en la tarifa de servicios públicos”. El Tiempo, 9 de mayo de 1995, “BLOQUE DE RESPALDO A TERMOEMCALI”

122. Véase: El Tiempo, 10 de mayo de 1995, “EMPRESARIOS PRESIONAN POR TERMOEMCALI”

123. Jorge Eduardo Cock Londoño, antioqueño, fue reemplazado por Rodrigo Villamizar, valluno. Por su origen los vallunos habían señalado que la oposición de Cock a Termoemcali tenía el objetivo de favorecer a EPM. La prensa reportó así el cambio: “Con la llegada del vallecaucano Rodrigo Villamizar al Ministerio de Minas y Energía, los tres proyectos térmicos que el departamento requiere para asegurar su futuro energético y que llegaron a afrontar serios problemas técnicos y jurídicos, recibieron su espaldarazo”. El Tiempo, 3 de enero de 1996, “TERMICA EN LIOS”.

124. La cifra citada es la reconocida oficialmente por la administración de la Empresa. Según el Sindicato, el traslado de recursos fue de \$ 280.000 millones. Véase: Arroyave, Alfonso y Giraldo, Fernando (2009). Reseña histórica y cronológica de la crisis de EMCALI y el comportamiento de los actores

Según el Departamento Nacional de Planeación otro de los factores que contribuyó a la crisis de EMCALI fue su pesada carga laboral. En 1996, la Empresa tenía más de 6.200 trabajadores, entre activos y jubilados; en 2000, era casi el mismo número con diferente composición.

**Cuadro 4. EMCALI – Personal activo y jubilado 1996 - 2000.<sup>126</sup>**

EMCALI - Personal activo y jubilado			
Año	Activo	Pensionados	Total
1996	4,056	2,199	6,255
1997	3,959	2,385	6,344
1998	3,522	2,533	6,055
1999	2,993	3,132	6,125
2000	3,020	3,182	6,202

El salario mínimo de EMCALI era un 73% más alto que el salario mínimo legal vigente; el salario promedio superior en un 170% al promedio del país y la mesada media de los pensionados por la Empresa más del doble del promedio de la de los pensionados del Instituto Colombiano de Seguro Sociales (ISS)<sup>127</sup>. La edad de jubilación en EMCALI era de 55 años y la tasa de reemplazo de 90%; en el ISS la edad de jubilación era de 55 años, para las mujeres, y de 62, para los hombres; mientras que la tasa de reemplazo oscila entre 65% y 85% según el número de semanas cotizadas. A todo lo anterior hay que añadir problemas de eficiencia como pérdidas comerciales de 23% y físicas de 15% en acueducto, rezago en las tarifas y elevada morosidad.

A principios de 1999 la situación financiera de EMCALI era ya comprometida. En mayo de ese año, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) acuerda con la Empresa un programa de gestión. Al mismo tiempo la empresa firma con las entidades financieras locales y con las empresas del sector eléctrico sendos acuerdos de pago que será incapaz de honrar. En diciembre de 1999 las deudas vencidas ascendían a \$ 166.995 millones y en abril de 2000, al momento de la intervención, \$ 188.275 millones.<sup>128</sup>

125. Santamaría, Bernal, Bertrán, Villalba. (2002). Viabilidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Santiago de Cali. Archivos de Economía, # 201, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, agosto de 2002. Página 8.

126. Varela Barrios, Edgar (2008). Gestión y gobernabilidad en EMCALI – Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.

127. Santamaría, M., Bernal, F., Bertrán, C. y Villalba, D (2002). Viabilidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Santiago de Cali. Archivos de Economía, # 201, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, agosto de 2002. Página 15.

128. Aproximadamente US\$ 95 y US\$ 107 millones, respectivamente. Véase: Superintendencia de Servicios Públicos, Resolución 2536, abril de 2000.

## VI. EPM: ¿La joya de la corona amenazada?

La existencia de empresas estatales en la provisión de ciertos bienes y servicios era justificada en la teoría económica convencional por las divergencias que algún tipo de imperfección en el mercado – economías de escala, asimetría de información, externalidades, etc. – podía producir entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social. Si la función de bienestar social estaba bien definida, la actividad de la empresa podía orientarse a la maximización de la rentabilidad social, asumiendo que la menor generación de valor monetario, si se presentaba, sería compensada con recursos fiscales. Por razones de diversa índole los procesos de desmantelamiento del aparato productivo de propiedad pública, iniciados en Inglaterra en los años 70, no culminaron totalmente. Aquí y allá, algunas grandes empresas permanecieron en el dominio público y al parecer continuarán allí durante algún tiempo. La característica central de estas empresas es el imperativo de competir en igualdad de condiciones con el sector privado para lo cual se han visto liberadas de la mayoría de obligaciones y restricciones propias de la empresa pública convencional. Su objetivo parece ser pura y simplemente la maximización del valor generado para su propietario. Estas son las empresas estatales de nuevo tipo.

En Colombia, las reglas de juego de la ley 142 de 1994 llevaron también a la aparición de una serie de empresas estatales de nuevo tipo. En efecto, bajo dichas reglas, las empresas de servicios públicos domiciliarios están sometidas a la misma regulación económica, social, ambiental y tributaria que las empresas privadas. En particular, las políticas sociales de acceso y consumo subsidiados disponen de mecanismos y fuentes de financiación totalmente ajenas las acciones y recursos de las empresas. El mercado y la regulación competitiva resuelven en parte algunos de los problemas de gobernabilidad propios de las empresas estatales. Pero subsisten otros cuya solución es más acuciante justamente por el cambio de la función objetivo de la empresa estatal. Mientras su propiedad sea enteramente pública no podrá beneficiarse del control que sobre sus administradores pudiera ejercer el mercado de capitales. La vigilancia de los acreedores – especialmente si se trata de la banca multilateral – será más débil en la medida en que exista una garantía soberana expresa sobre su endeudamiento o que aquellos asuman su existencia tácita. Subsiste, finalmente, la eventual incompatibilidad entre las funciones objetivo político y económico que introduce ambigüedades en el proceso de toma de decisiones. Estos problemas desaparecerían naturalmente si, como proponen algunos, estas empresas se privatizaran pura y simplemente. Pero el hecho real es que esas empresas están ahí y lo estarán mientras la preferencia social, equivocada o no, así lo disponga.

Las Empresas Públicas de Medellín se han convertido, sin duda alguna, en una empresa estatal de nuevo tipo, con orientación comercial. Prueba de ello es el cambio que se ha producido desde principios de los noventa en su relación financiera con el Municipio de Medellín. La creación del Establecimiento Público en 1955 tenía como objetivo fundamental evitar que el Municipio incorporara sus ingresos a los fondos comunes y los utilizara en la financiación de su gasto corriente o en otras actividades. Se estableció la regla según la cual el Establecimiento Público transferiría al Municipio un porcentaje fijo de sus ingresos brutos<sup>129</sup> distribuidos de la siguiente manera: 4% de energía, 3% de telecomunicaciones y 2% de acueducto y alcantarillado. Este sistema funcionó durante 37 años y garantizó al Municipio un flujo moderado de recursos y permitió que EPM utilizara sus excedentes en la expansión de su infraestructura. Pero esto ya es cosa del pasado.

Entre 1990 y 2010, las utilidades totales de EPM se multiplicaron por 10; los aportes o, mejor, las utilidades distribuidas al Municipio de Medellín, por 38. Todos los alcaldes de elección popular han recurrido de forma creciente a las utilidades de EPM para financiar el presupuesto municipal. Los aportes han crecido en términos absolutos y como proporción de las utilidades.

129. Véase: Vélez L.G. (2005). "Génesis de las Empresas Públicas de Medellín. El papel de Diego Tobón Arbeláez". Revista Empresas Públicas de Medellín, Vol. 15, No. 4. Mayo-agosto de 2005. Páginas 13 – 36.

**Cuadro 5. Empresas Públicas de Medellín – Utilidades entregadas al Municipio de Medellín 1990 – 2010. Millones de dólares corrientes<sup>130</sup>**

Empresas Públicas de Medellín - Utilidades entregadas al Municipio de Medellín 1990 - 2010 Millones de dólares corrientes					
Año	Alcalde	Filiación	Utilidad	Aportes	%
1990	Omar Flores Vélez	Liberal	78	12	15
1991	Omar Flores Vélez	Liberal	130	14	11
1992	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	189	20	10
1993	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	186	20	11
1994	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	264	52	20
1995	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	411	66	16
1996	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	421	137	33
1997	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	436	21	5
1998	Juan Gómez Martínez	Conservador	175	84	48
1999	Juan Gómez Martínez	Conservador	190	46	24
2000	Juan Gómez Martínez	Conservador	223	48	21
2001	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	251	61	24
2002	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	106	69	66
2003	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	196	19	25
2004	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	282	124	44
2005	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	365	152	42
2006	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	418	136	33
2007	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	535	260	49
2008	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	678	341	50
2009	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	730	272	37
2010	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	746	446	60

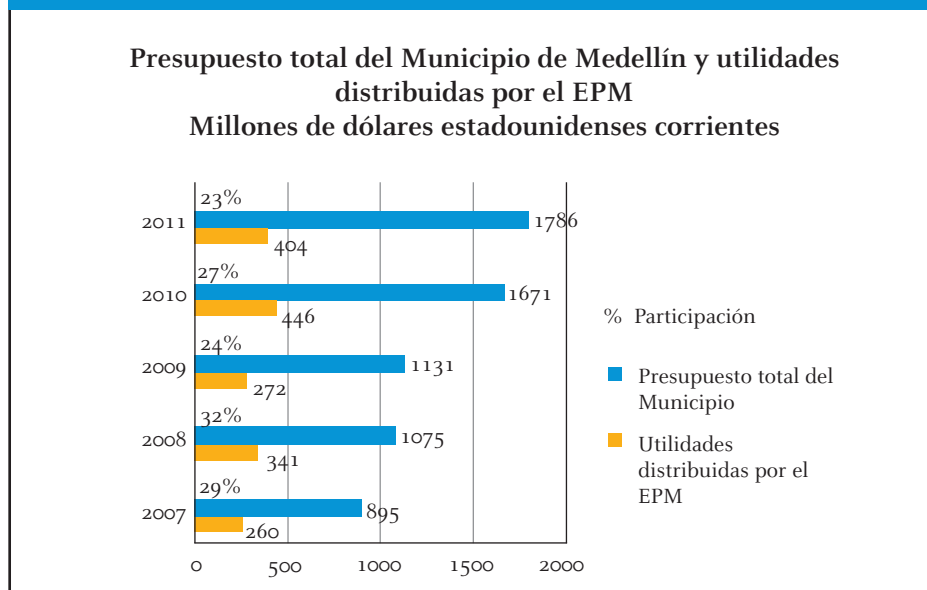
Fuente: EPM Informes Financieros

Aunque de un año a otro las transferencias al municipio muestran ciertas variaciones, la tendencia general es marcadamente creciente como lo muestra la simple inspección del Gráfico 4. Como porcentaje de las utilidades los aportes al Municipio pasaron de 20% promedio anual, entre 1991 y 2000, a 43% entre 2001 y 2010. En 2002, bajo la alcaldía de Luis Pérez, los aportes o transferencias alcanzaron el 66% de las utilidades.

Concomitantemente al crecimiento de las transferencias como porcentaje de las utilidades, ha crecido su importancia en la financiación del presupuesto del municipal. En los últimos 5 años, 2007 – 2011, la participación de las transferencias en los ingresos del Medellín ha sido del 27% promedio anual, llegando hasta el 32% en 2008.

130. Las cifras en pesos tomadas de los informes financieros de EPM se expresaron en dólares utilizando la tasa de cambio promedio anual reportada por el Banco de la República. [http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see\\_ts\\_trm.htm#cotización](http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_trm.htm#cotización)

**Gráfico 5. Presupuesto total del Municipio de Medellín y utilidades distribuidas por EPM.**  
Millones de dólares estadounidenses corrientes<sup>131</sup>



Fuente: Empresas Públicas de Medellín y Municipio de Medellín

El Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, Decreto 111 de 1996, establece las reglas sobre las excedentes financieros de las empresas públicas. Con relación a las empresas industriales y comerciales no-societarias, como EPM y EMCALI, se indica que sus excedentes financieros son propiedad de la entidad territorial a la cual pertenecen dichas empresas. No obstante, las entidades territoriales, tienen discrecionalidad sobre el uso de dichos excedentes; es decir, sobre la cuantía destinada a la reinversión y la que se transfiere a la entidad territorial propietaria.<sup>132</sup> Las transferencias de EPM al municipio de Medellín están regidas por el Acuerdo 13 de 1997, el cual establece que las llamadas transferencias ordinarias pueden llegar hasta el 30% de las utilidades. Existen también las transferencias extraordinarias que deben destinarse a la financiación de programas específicos de inversión y cuya cuantía debe ser acordada entre la Empresa y el Municipio. Las transferencias extraordinarias deben ser sometidas por la Administración Municipal a la aprobación del Concejo, sustentando que su realización no compromete la viabilidad financiera de EPM. Este arreglo está contenido en el “Convenio marco de relaciones Municipio de Medellín – Empresas Públicas de Medellín<sup>133</sup>”, suscrito por las partes de 2007.

La relación entre el Municipio de Medellín y EPM es compleja pues tiene por lo menos tres dimensiones: el municipio como cliente, como entidad territorial y como propietario. Las dos primeras han tenido hasta el presente un manejo adecuado. El municipio paga por los servicios que recibe como cualquier cliente y EPM cumple sus obligaciones tributarias como cualquier contribuyente y se acoge a las disposiciones urbanísticas y de ordenamiento territorial. No hay cruces de cuentas, ni tratos preferenciales de ninguna índole. En su condición de propietario el municipio ha actuado a lo largo de la historia con visión de inversionista de largo plazo permitiendo la reinversión de una parte sustancial de las utilidades y con ello propiciando al crecimiento de la empresa.

133. Basado en las liquidaciones del presupuesto de Medellín en los años indicados y expresados en dólares con la tasa de cambio promedio anual del Banco de la República.



Como ya se vio, desde hace años, prácticamente desde el inicio de la elección popular de alcaldes, para las administraciones municipales las transferencias de EPM son un recurso fundamental para su financiación. Esto está claramente expresado el “Convenio Marco” del 2007 que rige las relaciones entre las dos entidades:

*“EPM constituye una de las principales fuentes de ingresos para el Municipio de Medellín y por tanto su gestión como empresa propiedad del Municipio debe estar enfocada a la integridad, rentabilidad y solidez de su patrimonio de modo que, sin abandonar su actividad empresarial como prestadora de servicios públicos, garantice para el presente y futuro de esta comunidad una fuente de ingresos permanentes y crecientes, a través de la entrega al municipio de los excedentes financieros legalmente establecidos”*

El “Convenio Marco” es un instrumento novedoso en la administración pública colombiana. Pero es preciso aclarar que es un acuerdo público de voluntades que tiene, ciertamente, un valor simbólico; pero que carece de fuerza legal para el Municipio, para lo cual sería necesario que se aprobara mediante acuerdo municipal, lo cual no ha ocurrido hasta el presente. El Convenio enuncia los principios que deben guiar a la administración de la Empresa.<sup>134</sup> Por su parte, el alcalde se compromete a incidir en la orientación de la EPM sólo en su condición de presidente de la Junta Directiva; a no involucrarse en los procesos de contratación ni en la selección o nombramiento del personal. También se obliga a la designación de los miembros de la Junta ateniéndose a consideraciones técnicas y a dar continuidad al gerente general cuando su gestión demuestre eficacia y eficiencia.<sup>135</sup>

Pero cualesquiera sean los mecanismos institucionales – legales o convencionales – que se adopten para el manejo de las relaciones del Municipio con EPM en su condición de propietario, el problema que debe enfrentar la sociedad de Medellín tiene que ver con la creciente dependencia financiera del presupuesto de la ciudad de los aportes de EPM. Con unos recursos disponibles tan cuantiosos existe siempre el riesgo del aperezamiento fiscal y de una expansión exagerada del gasto corriente. Por otra parte, aunque las proyecciones de EPM muestran una clara tendencia a una creciente generación de utilidades, especialmente en el negocio de energía, no puede descartarse nunca el riesgo de un descalabro económico que limite bruscamente su capacidad de transferir utilidades a un municipio ya habituado a niveles elevados de inversión y gasto. Los presupuestos públicos adolecen de rigidez y los ajustes a la baja son siempre problemáticos. Lo que está ocurriendo desde hace varios años con la empresa UNE-Telecomunicaciones muestra que el riesgo mencionado no se puede descartar, desde 2009 dejó de distribuir utilidades.<sup>136</sup> Tampoco puede descartarse la elección de un alcalde contrario a la regulación sectorial y con una visión diferente sobre el alcance de la autonomía administrativa de la Empresa. Esto ya ocurrió.

En 2001 asumió como alcalde de Medellín el doctor Luis Pérez Gutierrez, del Partido Liberal. En las elecciones de las que resultó vencedor el manejo de las Empresas Públicas de Medellín fue el tema central de discusión. Puede afirmarse que Pérez Gutierrez ganó esas elecciones por sus propuestas sobre EPM. En dichas elecciones el principal rival de Pérez Gutierrez fue el doctor Sergio Naranjo Pérez, del Partido Conservador, quien había sido alcalde entre 1995 y 1997. Naranjo había presentado el proyecto de trans-

132. En el caso de Cali la norma correspondiente es el Acuerdo 31 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal. Esta norma reproduce lo dispuesto en el Decreto 111 de 1996. Los estatutos del EMCALI, Acuerdo 34 de 1999, se remiten a las normas mencionadas. Esto quiere decir que las transferencias de EMCALI al Municipio se definen en cada vigencia presupuestal

133. [http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro\\_de\\_documentos/centro\\_de\\_contacto/relacion\\_estado/Anexo4-ConvenioMarcoRelacionesEPM-Municipio\\_001.pdf](http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/centro_de_contacto/relacion_estado/Anexo4-ConvenioMarcoRelacionesEPM-Municipio_001.pdf)

134. Dichos principios son: 1.Sostenibilidad y crecimiento; 2.Transparencia; 3. Autonomía responsable en la gestión; 4. Sujeción al objeto empresarial; 5. Eficiencia, productividad y rentabilidad del patrimonio y 6. Rigor técnico, jurídico, financiero y administrativo.

135. El artículo 27.5 de la Ley 142 de 1994, dispone que: “Las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio”. El criterio de la continuidad en la gestión gerencial está incorporado en el Convenio Marco de Gobernabilidad que fue suscrito en 2007 y está vigente. No obstante, los alcaldes posteriores – Alonso Salazar y Aníbal Gaviria – nombraron cada uno de ellos un nuevo gerente.

136. UNE-EPM Telecomunicaciones es una filial de EPM que resultó de la escisión del negocio de telecomunicaciones. .



formación del EPM en sociedad de economía mixta que fue rechazado por el Concejo. Pérez Gutierrez enfocó toda su campaña en ese punto buscando, con éxito, hacer que los votantes creyeran que Naranjo pretendía nuevamente privatizar a EPM. Pérez Gutierrez presentó además la propuesta de “congelar” las tarifas de los servicios públicos<sup>137</sup> y de financiar la venta a bajo costo de 100.000 computadores a los usuarios residenciales.<sup>138</sup>

En la gerencia general de EPM el alcalde Pérez Gutierrez nombró al doctor Iván Correa Calderón. Se produjeron igualmente un gran número de cambios en los cargos de segundo y tercer nivel gerencial a los cuales llegaron más de 10 funcionarios provenientes de fuera de la Empresa.<sup>139</sup> Adicionalmente, durante la alcaldía de Pérez Gutierrez EPM tuvo tres gerentes generales, algo completamente inusual.

La “congelación” de las tarifas llevó a la administración municipal de Medellín a un fuerte enfrentamiento con las autoridades nacionales de regulación y control; la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), respectivamente. La administración municipal cuestionó particularmente el manejo de las tarifas de electricidad que a su juicio presentaban incrementos injustificados<sup>140</sup> y reclamó autonomía para su fijación.<sup>141</sup>

La orientación dada a EPM por la alcaldía Luis Pérez Gutierrez causó malestar en importantes sectores de la clase política y la dirigencia empresarial de Medellín y Antioquia. En marzo de 2003, el Comité Intergremial de Antioquia<sup>142</sup> impulsó la creación del llamado Comité Cívico de seguimiento a EPM en respuesta, según sus promotores a “las inquietantes noticias alrededor de las Empresas Públicas de Medellín y la falta de comunicación entre la empresa y la ciudadanía”<sup>143</sup>. El Comité Cívico se definía como una entidad de carácter privado, independiente y permanente que estaría integrado por ciudadanos de reconocida solvencia moral e idoneidad intelectual con el objeto de evaluar de manera periódica la marcha de EPM buscando preservar su manejo técnico y empresarial y los valores y buenas prácticas que la han distinguido.<sup>144</sup>

137. Para hacer compatible la medida de “congelación” de las tarifas con la regulación, la administración de la Empresa adoptó un esquema de descuentos comerciales por pago oportuno aplicable a los clientes residenciales. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios conceptuó que el descuento comercial violaba la regulación tarifaria y sancionó a EPM con una multa millonaria.

138. Para esto se realizó un contrato con Hewlett Packard, empresa que instaló para el efecto una ensambladora en Antioquia. Finalmente se vendieron cerca de 70.000 computadores financiados con amplios plazos y bajos intereses.

139. Esto era algo inusual. Hasta entonces, aunque con cada alcalde llegaba un nuevo gerente general, los cambios en la alta administración de la Empresa se limitaban a uno o dos funcionarios, regularmente al Secretario General y al Gerente Administrativo. Los cargos de segundo y tercer nivel era provistos con personal de la propia Empresa. El Presidente del Sindicato de EPM denunció la existencia de “funcionarios de segundos niveles que han llegado hasta allí por cuotas políticas y que no tienen ninguna idea del manejo de la empresa (...) por primera vez en sus 46 años de existencia la empresa ha sido golpeada por la politiquería y que, al paso que va, terminará por el camino de la quiebra que tomó Emcali”. El Tiempo, 22 de febrero de 2003, RUMORES DE CRISIS EN GERENCIA DE EPM. También: El Tiempo, 27 de febrero de 2003, EPM, POR EL CAMINO DE EMCALI.

140. Entre 1999 y 2002 los precios de la energía eléctrica se elevaron considerablemente. Los atentados de la guerrilla al sistema de transmisión aislaron varias regiones del país obligando a la generación con plantas térmicas por fuera de mérito.

141. En un estudio de Fedesarrollo se señaló que la política adoptada por la administración municipal de Medellín desconocía la regulación y ponía en riesgo la gestión de EPM. Véase: Millán, J. y Ayala, U. (2003). La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia. Fedesarrollo, Bogotá, 2003.

142. La Corporación Comité Intergremial de Antioquia, es una entidad sin ánimo de lucro, de carácter asociativo, con patrimonio propio y autonomía administrativa, conformada por entidades del sector privado. Hacen parte del Comité unas cuarenta entidades gremiales, asociaciones profesionales y organizaciones cívicas. El Comité tiene una gran influencia en Medellín y Antioquia. <http://www.intergremialantioquia.org/afiliados.php>

143. COMITÉ CÍVICO DE SEGUIMIENTO A EPM (2009) BALANCE DE GESTIÓN 2003 - 2009. Envigado, 2009. <http://www.intergremialantioquia.org/ComiteCivicoEPPMInformefinaldic2009.pdf>.

144. Cumpliendo la voluntad del Comité Intergremial, el Comité Cívico de Seguimiento a las EPM se conformó con un grupo diverso de personas: ex gerentes y ex funcionarios de EPM, ex alcaldes de Medellín, académicos, industriales, miembros de ONG reconocidas por su labor social.

No fueron apacibles las relaciones entre el Comité Cívico y el alcalde Luis Pérez.<sup>145</sup> En efecto, el Comité, que estuvo en funciones hasta 2009, sometería a la administración de EPM a una estricta vigilancia solicitando documentos y promoviendo debates sobre las principales decisiones y políticas de la Empresa. El Comité Cívico organizó foros y discusiones y se pronunció sobre diversos temas: tarifas, decisiones de inversión, política social, junta directiva, el negocio de telecomunicaciones, etc. También promovió discusiones sobre el futuro estratégico de EPM y su gobernabilidad de largo plazo. Sobre este último punto es importante destacar algunos de sus planteamientos que tienen que ver con cuestiones que conciernen las relaciones del Municipio con la empresa, a saber: la cuestión de las transferencias y la apertura de EPM a la inversión privada por la vía de la democratización de la propiedad accionaria. El Comité propuso a la comunidad un programa de trabajo sobre el futuro estratégico de EPM y su relación con el Municipio de Medellín, compuesto por los siguientes puntos:<sup>146</sup>

- Cuantificación en términos contables, financieros y económicos, de los posibles excedentes patrimoniales que se generarían en EPM, sin afectar sus niveles de solidez y eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Opciones técnicas, financieras y jurídicas para democratizar parte del capital de EPM, sin afectar el control y el liderazgo ejercido por el Municipio de Medellín.
- Opciones para decidir el futuro del sector de las telecomunicaciones en poder de las EPM.
- Alternativas técnicas, financieras y jurídicas para ampliar el objeto social de EPM con el propósito de que pueda asumir la estructuración y la gestión de proyectos de infraestructura diferentes a los servicios públicos domiciliarios.
- Opciones para la constitución de un fondo o una institución financiera, por parte del municipio, con recursos provenientes de una combinación de las fuentes anteriores, con el propósito de otorgar crédito de mediano y largo plazo para financiar proyectos de desarrollo que contribuyan a mejorar la conectividad, la competitividad y la calidad de vida de los habitantes de la región.
- Plan de inversiones sociales para el uso de los recursos disponibles por la aplicación de las opciones que resulten de los ejercicios anteriores.

Sobre la cuestión de la democratización de la propiedad, señala el Comité:

*“En el País existen experiencias exitosas en materia de democratización de empresas públicas que deben servir de ejemplo para el caso de EPM. La democratización ha tenido grandes beneficios internos y externos tanto para el propietario mayorista (Gobierno Nacional) como para la empresa que se democratiza. Existe un alto grado de satisfacción de las personas naturales y de los fondos de pensiones que han participado en los procesos de democratización. Los procesos de democratización de ISA, Isagen y Ecopetrol han promovido el ahorro privado y fortalecido y dinamizado los mercados de capital en Colombia. El Comité Cívico considera que ha llegado la hora de iniciar el análisis, sereno y desprevenido, de la posible democratización de EPM...”*<sup>147</sup>

En lo referente a los excedentes, conceptúa el Comité:

*“...dadas las necesidades apremiantes que tiene la ciudad (...) y ante la carencia de fuentes de recursos y de capacidad de financiación o de gestión que tienen los gobiernos locales, es necesario tener mucha creatividad y capacidad de decisión para aplicar soluciones que incorporen recursos frescos de los sectores público y*

145. El periódico El Tiempo daba cuenta de la situación: “Cinco ex gerentes de Empresas Públicas de Medellín (EPM) pidieron ayer realizar un acuerdo sobre lo fundamental, orientado a revisar las relaciones entre la Alcaldía y la entidad”. El Tiempo, marzo 11 de 2003. PIDEN ACUERDO PARA EPM. Meses más tarde: “El Comité Cívico de Seguimiento a las Empresas Públicas de Medellín (EPM) respondió a las críticas del alcalde Luis Pérez diciendo que no espera un trato distinto al que merece cualquier ciudadano ni pretende representar a ningún gremio ni sustituir a los entes de control o meterse en la administración de la empresa. Pero sí ejercerá el derecho a opinar sobre el manejo del principal patrimonio público de Medellín y Antioquia”. El Tiempo, 29 de junio de 2003. VEEDURÍA A EPM CONTINUARÁ.

146. COMITÉ CÍVICO DE SEGUIMIENTO A EPM (2009) BALANCE DE GESTIÓN 2003 - 2009. Envigado, 2009. Páginas 32 – 33. <http://www.intergremialantioquia.org/ComiteCivicoEPPMInformeFinaldic2009.pdf>.

*privado. Y que esto se haga sin afectar la estabilidad y la solidez de las EPM, ni atentar contra la satisfacción de las necesidades de servicios públicos domiciliarios (...) ni estimular un despilfarro irresponsable de los recursos económicos que con tanto esfuerzo ha logrado ahorrar el Municipio a través de las EPM”.*<sup>148</sup>

Los planteamientos del Comité Cívico sobre dos cuestiones fundamentales – la democratización de la propiedad de EPM y las transferencias al Municipio – son representativos de lo que es en la actualidad el estado de la discusión pública sobre el futuro de EPM. Sobre la importancia creciente de los excedentes de EPM para la financiación de presupuesto municipal, también se ha manifestado la Veeduría del Plan de Desarrollo en los siguientes términos:

*“A lo largo del período (1995 – 2010) se mantienen con mayor peso los ingresos corrientes que los de capital, pero en el año 2010 eran casi iguales, lo cual nos lleva a la pregunta por la autonomía fiscal y financiera del Municipio. ¿Está en riesgo? ¿Puede mejorarse en el futuro? ¿Es deseable depender de los excedentes financieros (de EPM, principalmente)?”*<sup>149</sup>

## VII. Los avatares de la intervención

La intervención de EMCALI “sería una vergüenza para la dirigencia pública y privada de la ciudad que no pudo sacarla adelante”.<sup>150</sup> Así se expresaba, ante el Concejo Municipal, en febrero de 2000 el presidente del Comité Intergremial del Valle. Dos meses más tarde se produciría la intervención. Durante 1999 EMCALI realizó una serie de acciones tendientes a obtener recursos frescos para atender a sus acreedores. Vendió a EPM su participación en la empresa EMTELCO y liquidó sus participaciones accionarias en varios negocios.<sup>151</sup> Todo ello resultó insuficiente.

En un último intento por evitar la intervención, el alcalde presentó al Concejo un proyecto de acuerdo en el que pedía se le otorgaran facultades para adelantar, con la asesoría de una banca de inversión, un proceso que condujera a la capitalización de la Empresa por inversionistas privados nacionales o extranjeros. El Concejo, sometido a fuerte presión del sindicato que amenazaba con ir a la huelga, negó el proyecto de acuerdo; en respuesta a lo cual el alcalde anunció que solicitaría la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos.<sup>152</sup> El 3 de abril de 2000, la Superintendencia dispuso la intervención administrativa de EMCALI.<sup>153</sup>

147. Ídem, página 39.

148. Ídem, página 34.

149. Véase: Veeduría del Plan de Desarrollo (2012). Balance de Gestión de los Planes de Desarrollo. Medellín 1995 – 2011. Página 117. La Veeduría está integrada por unas organizaciones sindicales, sociales y culturales de la Ciudad.

150. El Tiempo, 1 de febrero de 2000, INTERVENCIÓN DE EMCALI SERÍA UNA VERGENZA.

151. El Tiempo, 14 de agosto de 1999, FINIQUITAN NEGOCIO DE EMTELCO.

152. El Tiempo, 29 de febrero de 2000, GOLPE A VENTA DE EMCALI.

153. De acuerdo con la Ley 142 de 1994, existen dos modalidades de intervención: para administrar la empresa o para liquidarla. La primera se hace por un plazo limitado al cabo del cual, si no se han alcanzado los objetivos de recuperación de la empresa, se dispone la intervención para liquidación. El plazo fijado en el caso de EMCALI fue de dos años. No obstante, después de este periodo, la SSPD intentó liquidarla pero la presión de los grupos de poder Vallecaucanos lograron que el Estado cambiara la liquidación por la política de “todos ponen” donde finalmente el gobierno nacional fue el que más puso.

Las reacciones ante la intervención fueron de diversa índole. El tema fue tratado incluso en las conversaciones de El Caguán.<sup>154</sup>

El Contralor General de la República, señaló:

*“A Emcali parece que quieren venderla, pero nadie aparece como responsable de haberla convertido en los últimos años de ser un modelo público a una severa crisis. A mí me da pena lo que pasó con las empresas Municipales y la Contraloría asume el compromiso de determinar las responsabilidades a que haya lugar. Porque la moraleja es que a Emcali se la tiraron”.*<sup>155</sup>

Un destacado dirigente gremial formuló un contraste entre EPM y EMCALI que vale la pena citar ampliamente pues refleja de forma adecuada la percepción de la ciudadanía en ese momento:

*“Mientras Medellín recibe, en la peor crisis de la historia económica de Colombia, los beneficios derivados de la inversión de más de un billón de pesos por parte de SU empresa de servicios públicos, Cali debate, bajo la angustia y presión de una pesada carga financiera, la suerte de su empresa sin darse cuenta de que la solución va más allá de vender el sofá. Estas dos empresas gemelas, EPM y EMCALI, estaban no hace más de cinco años en un nivel similar. Representaban la pujanza y el sentir de las gentes de su región, y gozaban de una reputación envidiable gracias a su capacidad empresarial. Eran sentidas realmente como patrimonio de la comunidad, por lo que el ojo vigilante de su clase empresarial, pero fundamentalmente su compromiso, estaba siempre puesto en sus acciones. Por fortuna Medellín continuó sintiéndola así, protegiéndola del oportunismo de políticos, y fortaleciéndola empresarialmente cada vez más. Hoy EPM es ejemplo no sólo de Colombia sino de toda América Latina. Qué pasó con Emcali? A comienzos de los 90 esta empresa exhibía los indicadores más competitivos. En el año de 1993 la rentabilidad sobre ingresos estaba en el 36 por ciento, el servicio de la deuda se atendía con menos del 30 por ciento de sus utilidades operacionales y su carga prestacional era manejable. (...). Lo que pasó a partir de 1995 fue desastroso. La deuda se multiplicó por 9 y el servicio de la deuda por 10 al cierre de 1999, en tanto que la generación de ingresos escasamente lo hizo por 2 y las utilidades quedaron en el mismo nivel. Utilidades que no eran líquidas sino que estaban representadas en inventarios, inversiones de dudosa calidad y cuentas por cobrar. Hoy la deuda y su servicio suman 1.2 billones de pesos y los ingresos 663 mil millones de pesos. A partir de 1998 Emcali ingresó en un círculo perverso, en donde sus administradores la endeudaban más para cumplirles a los intermediarios financieros. Pero ese no fue el comienzo de su tragedia. Se inició cuando el Concejo decidió otorgarle autorizaciones excesivas al ejecutivo, olvidando que EMCALI era y es de la comunidad, y no del Concejo, o del Alcalde, o del Gerente, o del Sindicato (...) En Emcali sus administradores, al amparo en una clase política manilarga, terminan sobre - endeudando la empresa, vía transferencias y proyectos mal planteados. Proyectos como la Planta de tratamiento (PTAR), en donde se llegó al extremo de pagar por la limpieza del lote una suma que perfectamente hubiera alcanzado para ponerle baldosas de lujo en toda su extensión, o Termoemcali o Termocauca, para nombrar algunos ejemplos, junto con un sindicato voraz que terminó por constituir una carga prestacional imposible de cubrir en el tiempo, llevaron a Emcali hasta el nivel de postración en que se debate hoy en día”.*<sup>156</sup>

Lo que señala José Felix Lafaurie corresponde a la percepción más o menos generalizada que por esa época se tenía de la situación de ambas empresas. Sin embargo, como ya se ha anotado el estudio del ICESI sugiere que ya a principios de los noventa la injerencia por parte de los políticos profesionales en la administración de EMCALI era significativa.

154. Por esos días se adelantaban, en la localidad de El Caguán, las conversaciones de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC. Miembros del Sindicato de EMCALI se desplazaron al lugar de las conversaciones y solicitaron al Gobierno que el tema de EMCALI se incluyeran en la agenda de negociación. Las FARC se pronunciaron rechazando la privatización de EMCALI y de todas las empresas de servicios públicos. El Tiempo, 15 de marzo de 2000, LA VISITA DEL SINDICATO DE EMCALI AL CAGUÁN.

155. El Tiempo, 13 de mayo de 2000, A EMCALI SE LA TIRARON.

156. El Tiempo, 1 de junio de 2000, ES CUESTIÓN DE PANDEBONO, por José Félix Lafaurie R.

Durante los tres primeros años fueron muy pocos los avances en la recuperación de EMCALI como resultado de la intervención. La Superintendencia estaba manejando simultáneamente 11 de estos procesos de intervención en empresas de servicios públicos lo cual estaba desbordando su capacidad financiera u operativa.<sup>157</sup> Adicionalmente, la situación fiscal de la Nación era crítica razón por la cual su capacidad para inyectar recursos frescos a la Empresa, como quería la clase dirigente de Cali<sup>158</sup>, era en extremo limitada.<sup>159</sup>

En los más de 12 años de intervención de EMCALI se sucedieron tres presidentes de la República, uno de ellos en dos oportunidades; por la gobernación del Valle del Cauca pasaron once dignatarios y por la alcaldía seis. Nueve fueron los gerentes interventores nombrados por la Superintendencia. El sindicato se tomó la sede de la Empresa en dos oportunidades: entre el 25 de diciembre de 2001 y el 30 de enero de 2002 y entre el 26 y el 27 de mayo de 2004. Se realizaron un sin número de reuniones y se suscribieron decenas de acuerdos de intención que no llegaron materializarse en ninguna solución.

El sindicato fue sin duda una fuerza decisiva durante todo este proceso, especialmente en los dos primeros años cuando su accionar obstaculizó cualquier arreglo que supusiera, como era la pretensión de la Superintendencia, escindir el negocio de telecomunicaciones y obtener la vinculación del capital privado. Por su parte, el Gobierno Nacional, aquejado por una profunda crisis fiscal y atado por los compromisos de ajuste adquiridos para obtener el apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional, resistía las presiones locales de hacerse cargo de la deuda. Finalmente, los alcaldes de la ciudad se mostraron en general contrarios a cualquier alternativa que implicara que EMCALI dejara de ser totalmente pública.<sup>160</sup> En abril de 2001, un año después de la intervención, la situación estaba en un punto muerto:

*“La posición del gobierno nacional es firme frente a la necesidad de recapitalizar en cerca de 700.000 millones de pesos la entidad que acumula deudas cercanas a los 2,5 billones de pesos. El gobierno señala que es urgente que se recapitalice la entidad y que para ello será necesario concesionar una parte y vender otra con el fin de hacer viable a Empresas Municipales de Cali, ya que el Estado no tiene recursos para asumir la deuda de la entidad.(...) El Superintendente de Servicios Domiciliarios, Humberto Caicedo, señaló el pasado viernes en Cali que en 15 días se adoptará una medida. Lo cierto es que esa medida no será que el gobierno desembolse los dineros para recapitalizarla”.*<sup>161</sup>

A mediados de 2001 se planteó la posibilidad de que EPM se hiciera cargo de la capitalización de EMCALI. Los alcaldes de las ciudades, Luis Pérez Gutierrez y John Maro Rodríguez, adelantaron encuentros y se firmó un acuerdo de confidencialidad avalado por las Superintendencia. EPM desplazó a Cali un equipo de técnicos para realizar la debida diligencia.<sup>162</sup> Finalmente la participación de EPM en la recuperación de EMCALI no pudo materializarse. Según el Superintendente, Diego Caicedo, ello se debió a “las exigencias del sindicato y la falta de voluntad de la administración municipal”.<sup>163</sup>

157. El superintendente de la época señalaba que: “...la mayor parte de las empresas de servicios públicos estatales se encuentran en una delicada situación financiera, que su despacho no tiene el dinero para salvar las que han sido intervenidas y que únicamente posee algunas herramientas para que continúen prestando, con muchas limitaciones, los servicios básicos (...) algunas (...) necesitan onerosas inyecciones de capital para poder funcionar como Emcali (...) a pesar de los avances en el mejoramiento de la gestión de muchas de esas empresas, sólo una inyección de capital o su privatización, podría salvarlas.(...) La Superintendencia es un organismo muy nuevo, nosotros apenas tenemos cinco años de existencia y realmente no ha tenido tiempo de cumplir un papel preventivo de las empresas” . El Tiempo, 9 de octubre de 2000, SUPERSERVICIOS LANZA S.O.S.

158. El Tiempo, 1 de noviembre de 2000. EMCALI A LA ESPERA DE DECISIÓN DEL GOBIERNO.

159. Como consecuencia de la crisis de la deuda rusa y de las crisis cambiarias de varios países asiáticos en 1998, los flujos de capital hacia Colombia y otras economías emergentes se redujeron drásticamente. La economía colombiana presentaba un elevado déficit en cuenta corriente (6,1% del PIB, en 1998) y el déficit fiscal del gobierno central superaba el 8% del PIB. En unos pocos meses el país perdió el 15% de sus reservas internacionales. Para evitar la fuga de capitales y la devaluación de la tasa de cambio, el Banco de la República elevó inusitadamente la tasa de interés de intervención. La economía cayó en una profunda recesión: en 1999 se contrajo 4,1%. Fue necesario acordar un programa de ajuste FMI que redujo el margen fiscal del Gobierno Central.

160. “Las alcaldías alternativas de John Maro Rodríguez y Apolinar Salcedo, ambos externos a las fuerzas políticas tradicionales aunque bastante cuestionados en su gestión, han coincidido en las líneas generales de mantener la naturaleza estatal de EMCALI y han sido un factor de contrapeso relativo al poder Presidencial”. Varela Barrios, Edgar (2008). Gestión y gobernabilidad en EMCALI. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali. Página 27.

161. El Tiempo, 4 de abril de 2001, EMCALI SIGUE A LA ESPERA DE RECAPITALIZACIÓN

162. El Tiempo, 3 de julio de 2001, EPM VA CON TODO POR EMCALI.

163. El Tiempo, 13 de septiembre de 2001, EPM NO LE JALA A EMCALI.

El 25 de diciembre de 2001, el sindicato se toma por segunda vez, durante más de 30 días, la sede de EMCALI. En la solución del conflicto intervienen las autoridades nacionales y locales y se llega a un acuerdo denominado “Manifestación Conjunta” por medio del cual la Superintendencia se obligaba a levantar la intervención cuando se cumplieran un conjunto de condiciones. En caso de que no se lograran satisfacer dichas condiciones<sup>164</sup>, la intervención administrativa se prolongaría por el tiempo que fuese necesario.<sup>165</sup> El acuerdo era una derrota para el Gobierno Nacional y la Superintendencia pues implicaba renunciar a dar el paso hacia la intervención para liquidación. El gobierno de Andrés Pastrana, bajo el cual se había llevado a cabo la intervención, finalizó sin que se llegara a una solución.

En el programa de gobierno que propondría a la ciudadanía, el futuro Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, adquirió el siguiente compromiso:

*“Me aplicaré personalmente a la solución de EMCALI. Todos harán esfuerzos: los gobiernos nacional, departamental y municipal; el sindicato; los acreedores; los usuarios”.*<sup>166</sup>

No obstante, el 23 de enero de 2003, la Superintendencia expide la resolución 0141 mediante la cual se modifica la modalidad de la toma de posesión de EMCALI, la cual se convierte en toma de posesión con fin de liquidación. De esta forma se estaba buscando presionar a las autoridades municipales y al sindicato<sup>167</sup>, y también a los acreedores, para que se allanaran a una solución. Sin embargo, la resolución 0141 dejaba abierta la posibilidad de continuar buscando un acuerdo que evitara la liquidación.<sup>168</sup>

Durante poco más de un año la Superintendencia, con la frecuente participación directa del presidente Uribe, adelantó conversaciones con las partes involucradas hasta alcanzar, en mayo de 2004, la firma del acuerdo que se denominó “Todos Ponen”. Y todos pusieron: el Sindicato renunció a múltiples beneficios consagrados en la convención colectiva vigente; el Municipio suscribió un acuerdo para cancelar a EMCALI una deuda cercana a los \$ 250.000 millones por su concepto de subsidios a los usuarios de acueducto y alcantarillado; los acreedores aceptaron reestructurar sus acreencias con amplios plazos; el PPA con Termoemcali se modificó en términos muy favorables; el Gobierno Nacional asumió el servicio de la deuda externa y los usuarios se vincularon al llamado Fondo de Capitalización Social<sup>169</sup> aportando al mismo el 2% del valor de las facturas.<sup>170</sup>

164. Las condiciones en cuestión eran las siguientes: 1. Reestructurar el contrato con TERMOEMCALI; 2. Modificar la convención colectiva; 3. Reestructurar la deuda financiera; 4. Celebrar un convenio de pago de las deudas del Municipio con EMCALI y 4. Alcanzar un acuerdo de capitalización de parcial de las deudas.

165. Véase: El País, 30 de enero de 2002, ACUERDO EN EMCALI.

166. Véase: Manifiesto Democrático: los cien puntos de Uribe. [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85269\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf)

167. Entre la administración municipal de Cali y el Sindicato se dio a lo largo del proceso de intervención una especie de alianza tácita tendiente a obligar a la Nación al rescate de EMCALI con recursos fiscales. “El Alcalde (John Maro Rodríguez) respaldó la posición del sindicato de que la empresa no se debe vender y publicó una carta abierta al Presidente pidiéndole que el Gobierno Nacional aportara los recursos necesarios para la recuperación; el Superintendente le replicó que era una actitud irresponsable minimizar las dificultades financieras de Emcali y pretender que el Gobierno asumiera los costos de los malos manejos de la empresa”. El Tiempo, 25 de septiembre de 2001, URGENTE SOLUCIÓN PARA EMCALI.

168. La resolución 0141 tiene sólo dos artículos que conviene citar: “Artículo 1. Modifícase la modalidad de la toma de posesión para administrar de EMCALI ESP, por toma de posesión con fines liquidatorios y en consecuencia, a partir de la vigencia de la presente resolución, se procederá a realizar los actos necesarios para iniciar el proceso liquidatorio. Artículo 2. No obstante lo anterior, la Superintendencia de Servicios Públicos evaluará si las negociaciones señaladas en el considerando sexto se adelantan satisfactoriamente e indican razonablemente la posibilidad de recuperar y hacer viable a EMCALI ESP y se han concretado los respectivos memorandos de entendimiento, orientados a la realización de dichas medidas”. Las negociaciones a las que alude la resolución se referían a los puntos indicados en la nota 126.

169. Esta figura fue creada en la Ley del Plan de Desarrollo del gobierno del presidente Uribe. Su objetivo era permitir la vinculación de los usuarios a la capitalización de las empresas de servicios públicos. La Corte Constitucional declaró válida la figura siempre que los usuarios pudieran decidir libremente su participación en el Fondo. El 99% de los usuarios de EMCALI realizó voluntariamente el aporte pedido. El monto recaudado no era significativo desde el punto de vista financiero, pero tuvo un importante valor simbólico.

170. Contraloría de Santiago de Cali (2008). Informe de intervención de EMCALI ESP a diciembre de 2007. Cali, 2008.



El acuerdo “Todos Ponen”, también conocido como “Convenio de Ajuste Financiero y Laboral”, permitió la recuperación de EMCALI.<sup>171</sup> La suspensión de pagos como consecuencia de la intervención y la posterior reestructuración de la deuda aliviaron sus problemas de liquidez. La deuda financiera se redujo de \$ 2 billones a \$ 1.5 billones entre 2004 y 2010.<sup>172</sup> En 2004 la Empresa empezó a generar utilidades después de registrar pérdidas durante tres años.<sup>173</sup>

**Cuadro 6. EMCALI. Flujo de caja 1999 - 2009**

EMCALI Flujo de caja 1999 - 2009			
Año	Saldo Inicial	Compromisos	Saldo Final
1999	16.070	166.869	- 150.799
2000	62.525	442.889	- 380.364
2001	92.244	576.812	- 484.568
2002	88.237	430.799	- 342.562
2003	389.093	124.440	264.653
2004	468.054	214.851	253.203
2005	418.976	418.976	0
2006	362.831	373.202	- 10.371
2007	477.378	431.631	45.747
2008	488.579	458.221	30.358
2009	468.647	376.845	91.802

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos

Sin embargo, a juicio de las autoridades nacionales, la reestructuración de la deuda y los ajustes de los costos laborales no eran suficientes para garantizar la viabilidad de la empresa en el largo plazo. Para ello, según la Superintendencia era necesario avanzar en la llamada “Solución Empresarial” que debía tener los siguientes componentes: 1. Escisión del negocio de telecomunicaciones y capitalización de la empresa escindida mediante la vinculación de un inversionista estratégico y la colocación de acciones entre el público y 2. Venta del 51% de Termoemcali a un socio estratégico. Los recursos obtenidos se destinarían al pago de los acreedores.

A mediados de 2007 se realizó un intento de avanzar en la “Solución Empresarial”. El alcalde de la Ciudad presentó al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo 220 mediante el cual se escindía al negocio de telecomunicaciones y se creaba la Empresa de Telecomunicaciones del Pacífico (PACITEL), a la que se vincularía un inversionista estratégico mediante un proceso competitivo. También se proponía la vinculación de inversionistas privados al negocio de energía, en tanto que el de acueducto y alcantarillado se mantenía enteramente de propiedad pública. Los dirigentes políticos del Valle de Cauca, encabezados por el doctor Alexander López, antiguo presidente de Sintraemcali ahora convertido en Senador de la República, rechazaron la propuesta. Ante el ambiente político adverso la alcaldía retiró el proyecto de acuerdo.<sup>175</sup>

171. En mayo de 2004 el Sindicato se tomó nuevamente la sede de la Empresa para exigir la revisión del acuerdo y la renuncia del gerente interventor. Esta vez la “toma” duró sólo dos días y no contó con el apoyo de los trabajadores ni de la ciudadanía como las anteriores. El Sindicato no obtuvo ninguna de sus pretensiones. Según análisis elaborado por dirigentes del movimiento político Polo Democrático, fuerza con gran ascendiente dentro del movimiento sindical de EMCALI, “el Sindicato se dividió por los excesos, perdió protagonismo frente a la Empresa, e imagen en el pueblo caleño”. Véase: Polo Democrático (2009) RESEÑA HISTÓRICA Y CRONOLÓGICA DE LA CRISIS DE EMCALI Y EL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES. [www.fabioarroyave.com](http://www.fabioarroyave.com)

172. Superintendencia de Servicios Públicos (2010). La situación de EMCALI ESP. Bogotá, junio de 2010.

173. El Tiempo, 18 de febrero de 2005, EMCALI LOGRA UTILIDAD POR \$104.000 MILLONES.

174. El Tiempo, 5 de julio de 2007, EMCALI QUIER SACAR DE LAS EMPRESAS MUNICIPALES EL COMPONENTE DE TELECOMUNICACIONES Y BUSCARLE SOCIO.

175. El Tiempo, 18 de julio de 2007, RETIRAN PROYECTO QUE AUTORIZABA LA ESCISIÓN DEL COMPONENTE DE TELECOMUNICACIONES DE EMCALI.



Todos los gobernadores del Valle del Cauca<sup>176</sup> y los alcaldes de Cali<sup>177</sup> que se han sucedido durante los doce años de intervención han reclamado del Gobierno Nacional la devolución de la Empresa a la alcaldía municipal. Obtener “la devolución” ha sido una recurrente promesa electoral.<sup>178</sup> El Gobierno ha resistido la presión alegando que el acuerdo con los acreedores no se ha cumplido totalmente.<sup>179</sup> Aunque el Gobierno ha insistido en la transformación empresarial, carece ya de capacidad para forzar a ello a la administración y al concejo municipal puesto que la recuperación de la Empresa ha dejado sin asidero la amenaza de la liquidación, que fue fundamental para forzar el “Convenio de Ajuste Financiero y Laboral”. Adicionalmente, los dirigentes políticos del Valle del Cauca, casi todos ellos contrarios a cualquier transformación, han encontrado en la Ley de TIC<sup>180</sup>, aprobada en 2009, un argumento para oponerse a la escisión del negocio de telecomunicaciones. Se alega que con base en dicha ley EMCALI puede incursionar en todas las actividades de las telecomunicaciones sin necesitar un socio estratégico.

La deuda de EMCALI con la Nación, actualmente vigente y que supera los US\$ 500 millones, empezó a convertirse en un elemento de discusión de las complejas negociaciones entre las autoridades nacionales y locales. En efecto, a mediados de 2009, el alcalde Jorge Iván Ospina presenta al Concejo Municipal otro proyecto de acuerdo tendiente a escindir el negocio de telecomunicaciones para que fuera capitalizado por un socio estratégico, el cual tendría un 34% de las acciones. Un 15% de éstas se colocaría entre el público. EMCALI mantendría el restante 51%. El sindicato se movilizó nuevamente y la mayoría de los concejales se mostraron contrarios al proyecto.<sup>181</sup> La discusión, como de costumbre, se prolongó durante varios meses. El Concejo condicionaba a la aprobación del proyecto a que la Nación se comprometiera a condonar la deuda de EMCALI.<sup>182</sup> Finalmente el acuerdo se aprobó sin que el Gobierno Nacional adquiriera el compromiso de condonación a cambio de la promesa de invertir la Ciudad los pagos que EMCALI empieza a realizar a partir de 2014.

La Superintendencia y la administración de EMCALI procedieron a preparar la subasta para la vinculación del socio estratégico. Aunque varias empresas se acercaron al cuarto de datos, sólo tres de ellas adquirieron los pliegos: TELMEX, TELEFÓNICA y UNE-EPM Telecomunicaciones. El proceso tuvo varios tropiezos por demandas judiciales. En el camino, UNE-EPM se retiró, alegando que esa inversión no estaba en línea con sus planes de negocio.<sup>183</sup> En octubre de 2010, la Superintendencia de Servicios Públicos y EMCALI anunciaron la suspensión indefinida de la subasta. Al parecer, los oferentes que quedaban en lista, TELMEX y TELEFÓNICA, habían desistido de presentar oferta ante los riesgos laborales.<sup>184</sup>

176. El Tiempo, 30 de noviembre de 2006, EL GOBERNADO DEL VALLE PIDIÓ LA DEVOLUCIÓN DEL LAS EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI.

177. El Tiempo, 27 de abril de 2007, EMCALI SERÁ DEVUELTA A LA CIUDAD CUANDO ESTÉ TOTALMENTE RECUPERADA: ALCALDE.

178. El Tiempo, 18 de agosto de 2007, EL CANDIDATO A LA ALCALDÍA OSPINA PIDE DEVOLVER A EMCALI.

179. El principal acreedor de la Empresa es actualmente el mismo Gobierno Nacional que asumió el pago de la deuda externa asociada a la PTAR de Cañaveralejo.

180. Se trata de la Ley 1341 de 2009. Mediante ella se eliminó el régimen de licencias de operación por actividades y se adoptó un régimen de licencia general de telecomunicaciones que permite a los operadores adelantar cualquier actividad en ese campo. Adicionalmente, las telecomunicaciones dejaron de ser consideradas legalmente como servicios públicos domiciliarios con lo cual dejan de estar sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos.

181. El Tiempo, 16 de julio de 2009, PROPONEN CONSTITUIR FILIAL DE TELECOMUNICACIONES DE EMCALI.

182. “El presidente del Concejo, Milton Castrillón, dijo ayer que no han recibido el documento en el que el Gobierno garantice que le condonará la deuda a Emcali”. El Tiempo, 12 de septiembre de 2009, SIGUE EL RI-FI-RA-FE ENTRE EL CONSEJO Y EL ALCALDE. “El presidente de esa corporación, Milton Castrillón, dijo que si el Municipio no tiene un documento, tipo convenio y avalado por el Ministerio de Hacienda, que garantice que el billón que le adeuda Emcali a la Nación se queda en Cali para inversión social, difícilmente se aprobarán en segundo debate los proyectos”. El Tiempo, 3 de septiembre de 2009, PLENARIA DE CONCEJO DECIDE SI VOTA HOY O ESPERA DOCUMENTOS CONCRETOS.

183. El Tiempo, 2 de julio de 2010, EPM SE RETIRA DEL PROCESO.

184. Portafolio. 13 de Octubre de 2010, SUSPENDEN CAPITALIZACIÓN.

En lo que sí tuvo éxito la gestión de la Superintendencia fue en la capitalización de Termoemcali a la que se vincularon el Fondo de Infraestructura Colombia Ashmore y la firma Maguro LTD, aportando más de \$ 400.000 millones que permitieron pagar a los tenedores de bonos y aliviar así el flujo de caja de EMCALI.<sup>185</sup>

Como todos sus antecesores el alcalde actual, Rodrigo Guerrero, llegó a su cargo con la promesa de “recuperar” EMCALI para los caleños.<sup>186</sup> La Superintendencia insiste en la separación del negocio de telecomunicaciones como condición *sine qua non*. El alcalde Guerrero se ha comprometido a radicar el proyecto de acuerdo respectivo.<sup>187</sup> También se anuncia la segunda fase de la PTAR que se financiaría con los recursos que EMCALI adeuda a la Nación y que ésta se ha comprometido a invertir en la Ciudad<sup>188</sup>

## VIII. Situación actual y perspectivas

Es importante destacar el hecho de que, en medio de las dificultades financieras y de la gran incertidumbre a la que estuvo sometida su gestión durante los años de intervención, EMCALI no colapsa operacionalmente. Nunca dejó de prestar sus servicios de manera regular y, después del acuerdo de acreedores, liberó algunos recursos que le permitieron hacer inversiones prioritarias. En acueducto se adelantaron inversiones en sectorización de circuitos y se construyó un reservorio de 80.000 metros cúbicos para manejar los problemas de turbiedad de la Planta de Puerto Mallarino, la principal de la Ciudad, que ocasionaban frecuentes interrupciones en el suministro.

Se presentan a continuación algunos resultados financieros y operacionales de EMCALI y EPM para el período 2000 – 2010. Entre esas fechas, EMCALI estaba intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos, mientras que EPM expandía su actividad a otros mercados de Colombia. Las cifras y cuadros están referidas a los mercados naturales o históricos de ambas empresas. En el caso de EPM dicho mercado está conformado por los diez municipios del Valle de Aburrá, a saber: Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Envigado, Caldas, La Estrella, Itagüí y Sabaneta. En el caso de EMCALI se incluyen Cali, Palmira, Candelaria y Yumbo.

El cuadro 7 muestra los resultados operacionales del negocio de acueducto, entre 2000 y 2010. En términos corrientes, los ingresos operacionales de EMCALI crecen 69%; los de EPM 50%. EMCALI registra pérdidas operacionales durante todo el período, con tendencia a la reducción especialmente en los últimos 4 años del período. Las utilidades operacionales de EPM alcanzan su mayor valor en 2004 y desde entonces declinan.

185. Portafolio, 2 de Julio de 2010, TERMINA “CIRUGÍA” A TRES EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CAUCA Y EL VALLE.

186. El Tiempo, 9 de abril de 2012, LA META AHORA ES QUE EMCALI RETORNE EN 100 DÍAS.

187. El Tiempo, 18 de julio de 2012, ALCALDE ANUNCIA PROYECTO DE TELECOMUNICACIONES DE EMCALI.

188. El Tiempo, 11 de abril de 2012. EMCALI PLANEA HACER LA SEGUNDA FASE DE LA PTAR.

**Cuadro 7. EMCALI – EPM. Resultados Operacionales Acueducto 2000 – 2010.**  
Miles de millones de pesos corrientes

EMCALI - EPM				
Resultados Operacionales Acueducto 2000 - 2010				
Miles de Millones de pesos corrientes				
Año	Ingresos Operacionales		Utilidad Operacional	
	EMCALI	EPM	EMCALI	EPM
2000	118	209	- 21	47
2001	127	207	- 52	65
2002	140	227	- 43	82
2003	149	264	- 25	42
2004	158	295	- 23	84
2005	158	306	- 38	82
2006	165	270	- 50	68
2007	187	274	- 2	41
2008	208	274	- 2	25
2009	199	314	- 10	10

Fuente: SSPD - SUI

En el cuadro 8 se presentan los resultados en pesos constantes de 2010. EMCALI, en términos generales, mantiene sus ingresos operacionales reales. Los de EPM muestran una tendencia declinante a partir de 2004 y acumulan una caída de casi 12% entre 2000 y 2010.

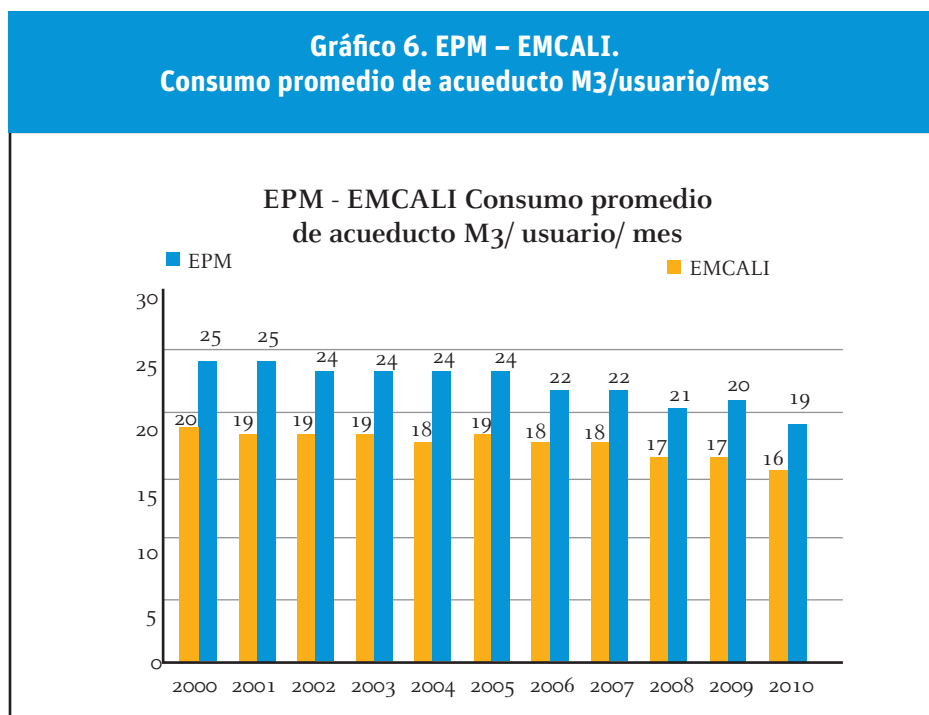
**Cuadro 8. EMCALI – EPM. Resultados Operacionales Acueducto 2000 – 2010.**  
Miles de millones de pesos constantes 2010

EMCALI - EPM				
Resultados Operacionales Acueducto 2000 - 2010				
Miles de Millones de pesos corrientes				
Año	Ingresos Operacionales		Utilidad Operacional	
	EMCALI	EPM	EMCALI	EPM
2000	200	355	- 36	80
2001	201	327	- 82	102
2002	207	334	- 63	121
2003	207	365	- 35	58
2004	208	387	- 30	111
2005	197	383	- 47	102
2006	198	324	- 60	81
2007	212	310	- 2	46
2008	219	288	- 3	26
2009	226	318	- 2	26
2010	199	314	- 10	10

Fuente: SSPD - SUI

La diferencia en el comportamiento de los ingresos parece explicarse, en primer lugar, por la diferencia en el crecimiento del número de usuarios. Los de EMCALI crecen un 27,5 % en el periodo, con una TACC de 2,5%; los de EPM lo hacen 24,8% y una TACC de 2,2%. En general, con el crecimiento de los usuarios, las dos empresas mantienen el volumen total facturado a pesar de la tendencia declinante del consumo promedio (Gráfico 6). Así las cosas, la caída en los ingresos totales está explicada por la reducción del ingreso por suscriptor: 10,8% para EMCALI, entre 2000 y 2009, y 26,3% para EPM en ese mismo lapso.

En el caso de EMCALI parece haberse presentado un incremento en la tarifa media - crece 13,7% entre 2000 y 2010- que habría evitado una caída mayor en los ingresos reales. En el caso de EPM se registra una notoria caída en la tarifa media real - 15% entre 2000 y 2010- que habría reforzado el efecto sobre el ingreso del consumo medio declinante. El cuadro 9 presenta los principales indicadores de la demanda del servicio de acueducto.



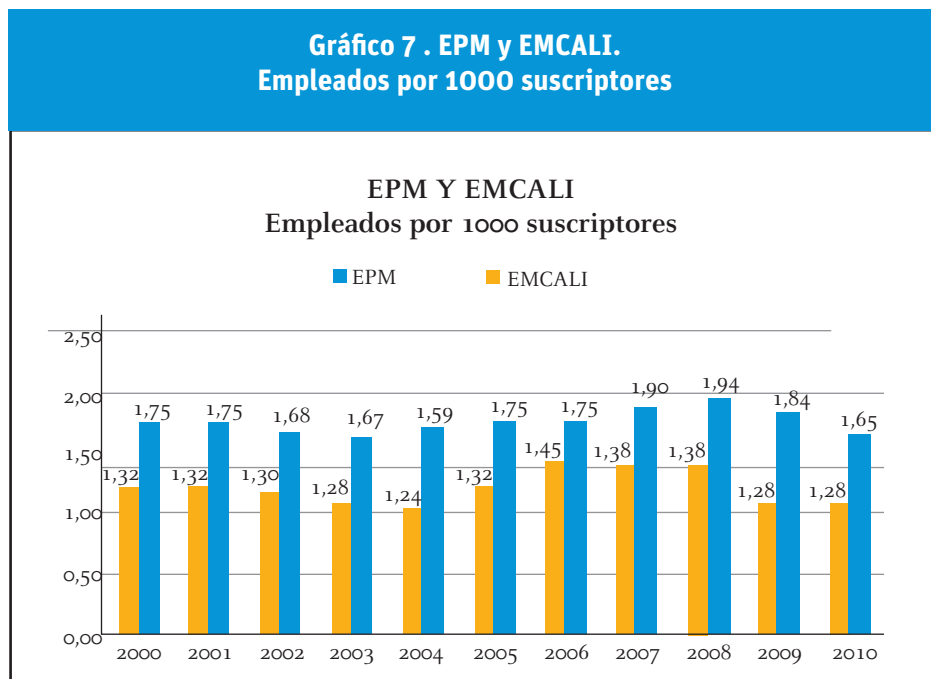
Fuente: SUI

**Cuadro 9. EMCALI y EPM. Indicadores de demanda de servicio de acueducto. Pesos constantes de 2010.**

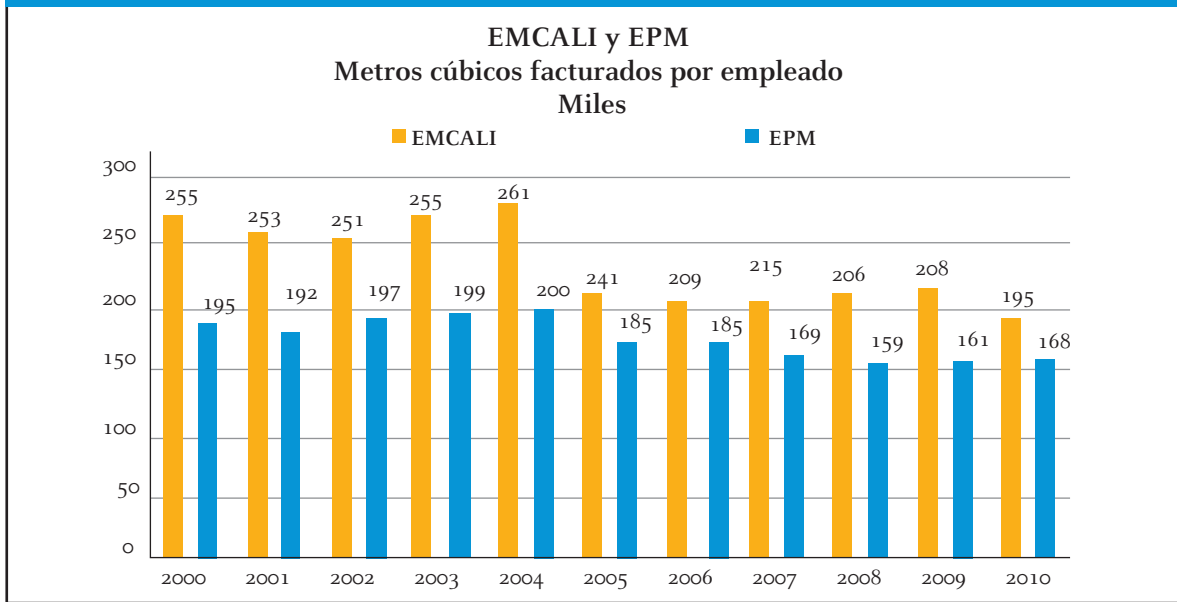
EMCALI - EPM								
Indicadores demanda de servicio de acueducto								
Pasos constantes de 2010								
Año	Suscriptores - Miles		M3 facturados - Millones		Ingreso por suscriptor Miles		Tarifa media \$/M3	
	EMCALI	EPM	EMCALI	EPM	EMCALI	EPM	EMCALI	EPM
2000	411	524	139	179	487	678	1,440	1,986
2001	421	535	141	180	477	611	1,425	1,818
2002	431	546	140	181	480	612	1,472	1,848
2003	439	553	143	183	471	660	1,449	1,996
2004	445	576	144	183	466	673	1,438	2,112
2005	451	575	144	186	438	666	1,373	2,056
2006	469	578	142	187	422	560	1,395	1,730
2007	487	608	145	195	436	510	1,464	1,588
2008	505	624	143	192	434	462	1,533	1,505
2009	520	638	138	189	434	499	1,637	1,685
2010	524	654	131	181	380	481	1,520	1,734

Fuente: SSPD - SUI

Las medidas de productividad física muestran un comportamiento contradictorio. El número de empleados por mil suscriptores muestra una ligera tendencia a la disminución (Gráfico 7). No obstante, como consecuencia de la reducción del consumo promedio que ambas empresas experimentaron (Gráfico 6), el volumen de metros cúbicos facturado por empleado se reduce: 24% para EMCALI y 14% para EPM, entre 2000 y 2010. (Gráfico 8). En ambas medidas de productividad EMCALI aventaja a EPM.

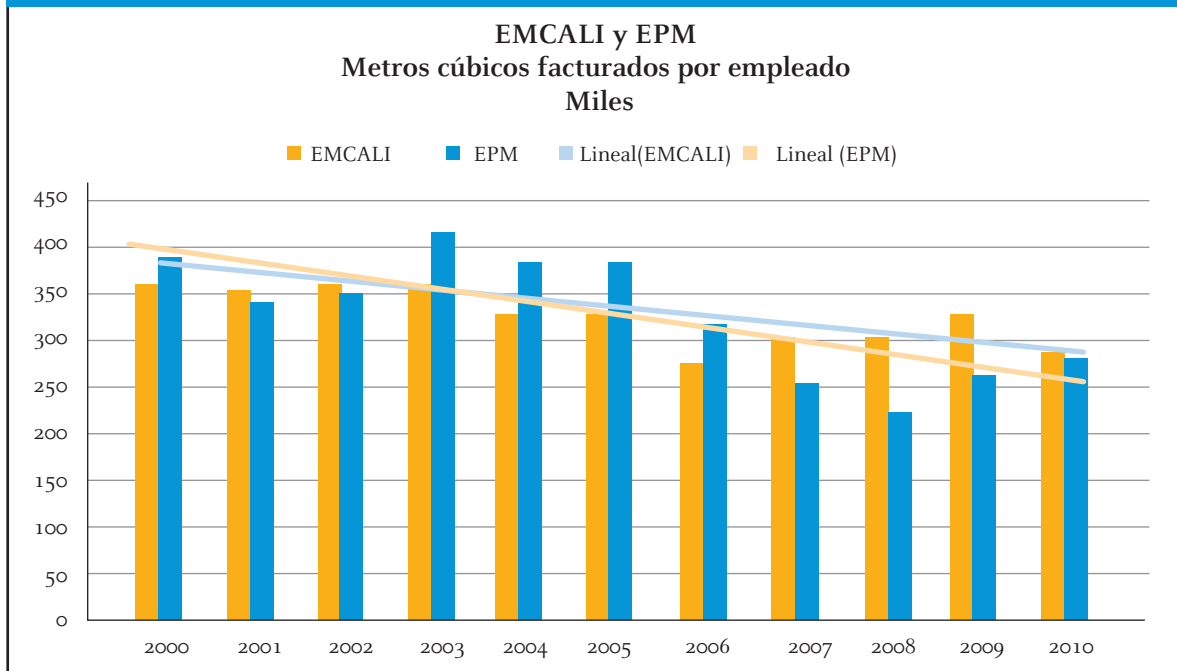


**Gráfico 8. EMCALI y EPM. Metros cúbicos facturados por empleado. Miles.**

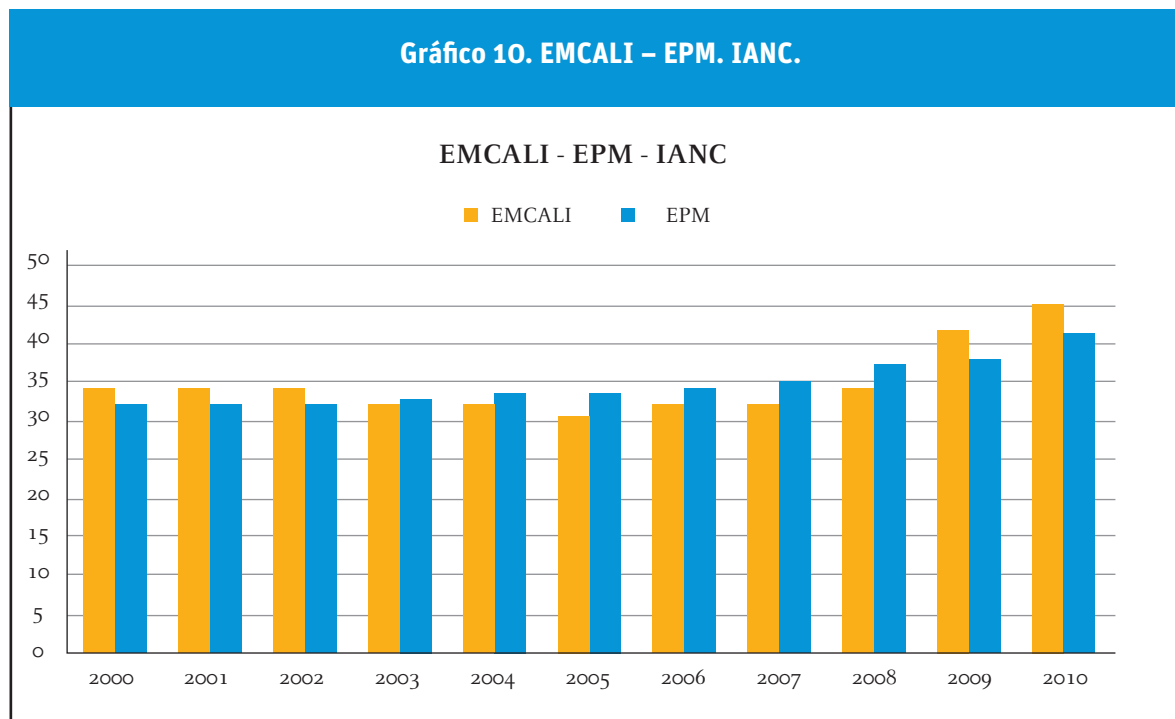


En promedio los empleados de EPM generaron \$ 335 millones de pesos anuales y los de EMCALI \$ 339 millones. En ambas empresas la productividad pecuniaria muestra una tendencia declinante, más acentuada en el caso de EPM (Gráfico 9).

**Gráfico 9. EMCALI – EPM. Negocio de Acueducto. Generación de ingresos por empleado. Millones de pesos de 2010.**



El IANC es el único indicador de eficiencia considerado en este documento. Las empresas muestran un desempeño similar con tenencia al deterioro en los tres últimos años. (Gráfico 10)



En síntesis:

- Entre 2000 -2010 EMCALI registró pérdidas operacionales; EPM reporta utilidad operacional en todos los años, pero ésta tiende a reducirse.
- EMCALI mantiene sus ingresos operacionales reales. EPM registra un reducción de 12% en todo el período. La caída en los ingresos totales está explicada por la reducción del ingreso por suscriptor: 10,8% para EMCALI, entre 2000 y 2009, y 26,3% para EPM en ese mismo lapso.
- La tarifa media de EMCALI crece en términos reales, 14% entre 2000 y 2010; la de EPM cae 15% en ese período. Es necesario esclarecer lo ocurrido con las tarifas reguladas de ambas empresas.
- En las medidas de productividad física – número de empleados por mil suscriptores y volumen facturado por empleado – EMCALI muestra un mejor desempeño que EPM. En ambas empresas se presenta una ligera mejora en el primero y un deterioro en el segundo.
- EL IANC de ambas empresas es muy similar. Pierden en promedio anual el 35% del agua producida. Se observa en los últimos años una tendencia al deterioro.

La intervención de EMCALI no se produjo como consecuencia del deterioro en la prestación de los servicios a su cargo. No en todo caso en el servicio de acueducto y alcantarillado. Sin embargo, a pesar de que la intervención le permitió aliviar sustancialmente su flujo de caja, la empresa muestra grandes debilidades en todos sus negocios. En telecomunicaciones ha perdido mercado por su incapacidad para desarrollar actividades diferentes a la telefonía básica. El negocio de telecomunicaciones representa el 16%, frente a cerca de 40% hace 15 años. También en energía ha perdido clientes en el mercado no regulado. La distribución y comercialización de energía le generan el 52% de los ingresos. En acueducto y alcantarillado, que representan el 32% de sus ingresos totales, sigue dependiendo del crecimiento vegetativo del mismo mercado que tenía hace 20 años.



El contraste con EPM no puede ser más marcado. En 2011 sus ingresos \$ 5.1 billones y sus utilidades \$ 1.4 billones, 4 y 125 veces las de EMCALI, respectivamente. EPM es el primer generador y distribuidor de electricidad y su filial UNE-Telecomunicaciones, por ingresos, el tercer operador. En aguas y saneamiento, con seis filiales, está presente en 11 municipios; en tanto que la matriz los suministra a los 10 municipios del Valle de Aburrá: en total 3.800.000 habitantes. Recientemente creó la filial EPM-México, con el objeto de incursionar en los negocios del agua en ese país.

Actualmente EPM adelanta, con el concurso de la consultora Booz Allen Hamilton, una revisión de su estrategia y de su estructura organizacional con el objeto de adecuarlas a las dimensiones alcanzadas por el grupo empresarial que en conjunto está facturando más de US\$ 6.000 millones. EMCALI, por su parte, está aún pendiente de que el Concejo Municipal autorice la escisión del negocio de telecomunicaciones que se ha convertido en un lastre de sus otras actividades.

## IX. Consideraciones finales

La elección popular y las atribuciones otorgadas por la ley 142 dieron a los alcaldes una significativa capacidad de decisión sobre el rumbo de las empresas municipales de servicios públicos domiciliarios. Los procesos de transformación de la naturaleza jurídica de esas empresas exigidos por esa misma ley se convirtieron en asuntos de apasionada discusión pública y dieron a los concejos municipales, responsables legales de las decisiones de transformación, un inusitado protagonismo, que aún mantienen, en las discusiones sobre los servicios públicos y la orientación de las empresas municipales. La eliminación de los monopolios legales, la apertura del sector a la competencia y las nuevas formas de regulación plantearon a las empresas el reto de la rentabilidad, la orientación comercial y el crecimiento. Las acciones de los actores locales, en el marco de las restricciones impuestas por el nuevo modelo, fueron determinantes en las trayectorias seguidas por las empresas municipales de Medellín y Cali.

Termoemcali y la PTAR de Cañaveralejo, más que decisiones racionales de inversión, fueron para los caleños propósitos colectivos en cuya consecución se empeñaron - todos a una como en Fuente Ovejuna - los gremios de la producción, los dirigentes políticos, la administración municipal y los directivos de la Empresa. El desarrollo del parque térmico, después del racionamiento de 1991, era una política nacional, pero no a cualquier costo. Para la clase dirigente de Cali, política y empresarial, Termoemcali se convirtió en el símbolo de la “independencia energética”. De nada valieron la oposición del Ministerio de Minas, las resoluciones contrarias de la Comisión de Regulación de Energía, las advertencias de Planeación Nacional. Todo ello fue interpretado, desde una perspectiva regionalista, como obstáculos interesados de los “enemigos” del Valle. Termoemcali debía hacerse y se hizo a cualquier costo. La autorización de endeudamiento, el único instrumento que tenía la Nación para oponerse efectivamente al avance del proyecto, fue eludido mediante un esquema de financiación que transformó una deuda en bonos emitidos en el mercado de Estados Unidos en una inversión extranjera directa. El contrato entre EMCALI y Termoemcali transformó esa inversión en deuda de la primera.

Con la PTAR de Cañaveralejo, también convertida en propósito colectivo, la actitud del Gobierno Nacional fue extremadamente ambigua, por decir lo menos. Los dirigentes políticos y empresariales de Cali sostuvieron siempre y lo sostienen aún que la Nación se había comprometido a financiar la totalidad de la inversión en componente externo. Nunca se pudo encontrar la disposición o documento que respaldara esa pretensión. Cuando EMCALI llegó a la insolvencia, la Nación, que no podía hacer otra cosa, se hizo cargo de la deuda con el Gobierno Japonés y el BID. Hoy la Nación, con \$ 1.2 billones, es el principal acreedor de EMCALI. Según el acuerdo de acreedores, EMCALI debe empezar a servir esa deuda en 2014.

Los dirigentes de Cali han buscado durante todos estos años la condonación pura y simple de esa deuda. La Nación se ha resistido aunque, según los políticos de la región, ya se comprometió a invertir en la ciudad los dineros que debe pagar la Empresa. Por lo pronto, ya se habla de la segunda etapa de la PTAR. Ojalá aparezca el documento que respalda el supuesto compromiso de la Nación.

En 2000, la Superintendencia de Servicios Públicos era aún una entidad joven que tuvo que hacer sus primeras armas apresuradamente interviniendo cerca de 15 empresas. La mayoría eran empresas pequeñas agobiadas por la insuficiencia de ingresos que no podía ser suplida, como era lo usual, con aportes presupuestales del gobierno. Intervenir una empresa pública y más aún, liquidarla como fue el caso de varias de ellas, era algo completamente inédito en la historia de los servicios públicos en Colombia. Ante la presencia de la Superintendencia para administrar o liquidar “sus” empresas, los alcaldes y gobernadores se mostraban perplejos: “¿cómo es posible, si todos somos estado y el estado no quiebra!”, fue una frase que escucharon repetidamente los funcionarios de la Superintendencia. Esas intervenciones y liquidaciones fueron algunas de las pruebas de fuego a las que estuvo sometido el modelo implantado por la ley 142.

Pero una cosa era intervenir las empresas de pequeños municipios o ciudades menores, como Cúcuta. Lo de EMCALI era asunto de ligas mayores. Era una decisión que no podía tomarse sin el aval de Presidente de la República por sus tremendas implicaciones políticas y sociales. Se hizo bajo el gobierno del presidente Pastrana, cuando el País estaba absorbido por las negociaciones de paz con las FARC. En un principio se trató de una intervención con fines de administración, modalidad que se prolongó durante dos años y que para la Empresa – y para la Alcaldía y los dirigentes de la región - era el mejor de los mundos pues con la intervención se liberaba del pago de sus obligaciones y se evitaba el racionamiento de electricidad que había sido decretado como consecuencia de incumplimiento de las obligaciones con las empresas generadoras del sistema interconectado. Muchos en Cali pensaban que era solo cuestión de esperar que se disiparan los ruidos del escándalo para que la Nación acudiera silenciosamente al rescate.

El cambio en la modalidad de la intervención de administrativa a liquidatoria, dispuesto en enero de 2003, sorprendió a los dirigentes de Cali que estaban lejos de interpretar de esta forma la promesa electoral del presidente Uribe de salvar a EMCALI con el concurso de todos los actores. La Superintendente de entonces, Evamaría Uribe, era partidaria de proceder a la liquidación ante la desidia de la empresa y la administración municipal de comprometerse a impulsar el acuerdo con los acreedores. Se dejó, no obstante, la posibilidad de continuar con las negociaciones que culminaron con el llamado acuerdo “Todos ponen”. Esto ciertamente salvó a la empresa de la quiebra, pero no parece haber inducido, hasta el presente, cambio alguno en su visión estratégica, su cultura organizacional y el modo de relacionarse con el municipio. Pareciera que los actores involucrados en los procesos descritos están simplemente a la espera de que la Empresa sea devuelta al municipio, libre de toda deuda, para volver a empezar.<sup>189</sup>

Unos estatutos bien diseñados y, sobre todo, una especie de pacto social para respetarlos permitieron que EPM creciera sostenidamente durante años al tiempo que desarrollaba una política social prudente financieramente pero sostenida durante largos años. EPM fue un alumno aplicado de la Banca Multilateral. De ella aprendió la proyección financiera y la planeación de largo plazo. Fue creativa en el manejo del aspecto social de los servicios públicos. Su programa de Habilitación de Viviendas, creado en 1963 cuando empezaron a proliferar los barrios de invasión, fue durante años, y lo es aún, un mecanismo idóneo para posibilitar el acceso de la población más pobre a los servicios. Por todo ello, durante muchos años Medellín fue una ciudad relativamente pobre propietaria de una empresa relativamente rica.

189 El 24 de junio de 2013 terminó la intervención de EMCALI. Según conceptos de la Superintendencia de Servicios Públicos y de la Contraloría Municipal de Cali, la Empresa está lejos de haberse recuperado plenamente. La deuda con la Nación fue condonada por medio del Documento CONPES 3750 de 2013, mediante el cual el gobierno nacional se compromete a aportar esos recursos para la financiación de inversiones en acueducto y alcantarillado.

Ya a principios de los años 90, EPM había alcanzado niveles de cobertura cercanos de los de los países más desarrollados. Las necesidades de inversión para atender el crecimiento de su mercado local empezaron a quedarse cortas frente al potencial de crecimiento de la Empresa. Los excedentes de caja se tornaban cada vez más abultados a tal punto que a mediados de los años 90 llegó a presentarse la situación insólita de que la principal fuente de utilidades de la Empresa fueran los rendimientos de sus inversiones financieras. Desde entonces, sucesivas administraciones municipales han recurrido de forma creciente a las transferencias de EPM para financiar el presupuesto de la Medellín.

Durante toda la historia de EPM, salvo en breves períodos, se ha podido conciliar las necesidades de crecimiento de la Empresa con la política social. El hecho nuevo, desde mediados de los años 90, es que hoy la racionalidad del crecimiento es el de una empresa estrictamente comercial con proyección nacional e internacional y no el de una de servicios públicos de ámbito local. En cuanto a la política social no es ya principalmente la que adelante la Empresa sino la que pueda desarrollar el municipio con las utilidades que de ella recibe. Esa fue la transformación que experimentó la EPM en las dos últimas décadas y el propio municipio que se ha tornado en un dueño que exige utilidades.

Una vez más EPM ha dado muestras de creatividad al diseñar y conseguir del municipio la adopción del Convenio Marco que rige las relaciones entre las entidades. Otras grandes empresas colombianas – ISA, ISAGEN, ECOPEPETROL - en las que el estado tiene una participación mayoritaria han visto fortalecida su gobernabilidad convirtiéndose en sociedades por acciones listadas en bolsa. El Convenio Marco y todos los instrumentos de gobierno corporativo que a partir de él se han desarrollado es un sustituto, aunque imperfecto, de las restricciones que impone el mercado de capitales y la vigilancia de los acreedores y los accionistas minoritarios.

Sin embargo, subsiste el problema de que la orientación de la Empresa se pone en juego en cada contienda electoral. Esto es algo inevitable mientras continúe teniendo al municipio como propietario único y el alcalde mantenga frente a ellas las atribuciones que le confiere la ley. Por esa razón el crecimiento de la Empresa y su proyección nacional e internacional al igual que el fortalecimiento de la regulación se han convertido en un factor determinante de su gobernabilidad en la medida que crean inercias y compromisos que limitan los grados de libertad de los alcaldes de turno que se ven crecientemente forzados a comportarse como un accionista razonable obligado a respetar la administración de la Empresa siempre que esté creando valor.

## X. Bibliografía

Arroyave, F. y Giraldo, F. (2009). Reseña histórica y cronológica de la crisis de EMCALI y el comportamiento de los actores. Polo Democrático, Cali.

Avendaño, R., Piraquive, G. y Vásquez, B. (1994) Evaluación del desempeño de las entidades del sector de agua potable y saneamiento en Colombia. Planeación y Desarrollo, Volumen XXV, No 1, enero - abril. DNP, Bogotá.

Botero, F. y Villegas, L.J. (2005). Historia de Empresas Públicas de Medellín. Revista Empresas Públicas, Vol. 15, No 4, Mayo – Agosto de 2005.

CIDE (1995). Evaluación de la propuesta de transformación de las Empresas Públicas de Medellín, Medellín, diciembre de 1995. Mimeo

- Cole, W.E. (1989) Integrated regional development and the TVA model en TVA. Integrated Regional Resources Management. Tennessee.
- COMITÉ CÍVICO DE SEGUIMIENTO A EPM (2009) BALANCE DE GESTIÓN 2003 - 2009. Envigado, 2009
- Contraloría de Santiago de Cali (2008). Informe de intervención de EMCALI ESP a diciembre de 2007. Cali, 2008.
- EMCALI (2007). Plan estratégico corporativo 2008 – 2012. Cali.
- EPM (1994) Propuesta de Definición Empresarial para Empresas Públicas de Medellín, Medellín, Octubre de 1994, Mimeo.
- EPM-GDE. (1994) Visión del entorno. Aspectos generales. Entorno económico, social, político, ambiental y de regulación. Medellín, Mayo de 1994. Mimeo
- Gómez, A; Gómez, F y Martínez, H. (1985). Historia de Cali. Ediciones Andinas, Cali, 1985.
- Krause, M. (2007) The Political Economy of Water and Sanitation in Developing Countries: Cross-country evidence and a Case Study on Colombia. Bonn
- Millán, J. y Ayala, U. (2003). La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia. Fedesarrollo, Bogotá, 2003.
- Ochoa Díaz, H. (2010). Modelo de estructura empresarial para las empresas de servicios públicos: el caso de EMCALI. En PUBLICACIONES ICESI, No. 59. mayo, 2010.
- Ospina, L. (1966). Una vida, una lucha, una victoria. Medellín, EPM.
- Pinto, M.T. (2011). Mecanismos en la transformación política en Cali fragmentación partidista, electorado cambiante y responsabilidad política (1988 – 2007). Revista Estudios Políticos No. 39, Medellín, Julio – Diciembre de 2011, pp. 15 - 38
- Restrepo Uribe, J. (1981). Medellín: su origen, progreso y desarrollo. Servigráficas, Medellín, 1981.
- Roe, M.J. The Institutions of Corporate Governance. En Handbook of New Institutional Economics. Menard, C. y Shirley, M. Springer, The Netherlands. 2005. Pp. 371 – 400.
- Santamaría, M., Bernal, F., Berltrán, C. y Villalba, D. (2002). Viabilidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Santiago de Cali. Archivos de Economía, # 201, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, agosto de 2002.
- Superintendencia de Servicios Públicos (2010). La situación de EMCALI ESP. Bogotá, junio de 2010.
- Vásquez Benítez, E. (2001). Historia de Cali en el siglo XX – Sociedad, economía, cultura y espacio. Cali: Universidad del Valle.
- Vásquez Carrizosa, A. (1986). El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional. Ediciones Suramérica, Bogotá.
- Varela Barrios, E. (2008). Gestión y gobernabilidad en EMCALI – Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.
- Vélez, L.G. (2005). Génesis de las Empresas Públicas de Medellín. El papel de Diego Tobón Arbeláez. Revista Empresas Públicas de Medellín, Vol. 15, No. 4. Mayo-agosto de 2005.
- Zuluaga Díaz, B.C. e Idrobo Piquero, J.M. (2001) Crisis de la deuda en las empresas municipales de cali y perspectivas. Revista Estudios Gerenciales No. 79, Abril - Junio 2001. Universidad del ICESI.

## XI. Anexos

### Anexo 1 Alcaldes de Cali y Gerentes EMCALI (1990 – 2012)

Año inicio	Año final	Alcalde	Filiación Política	Gerente EMCALI
1990	Jan - 92	Germán Villegas Villegas	Conservador	Luis Fernando Velásquez Caicedo (1991)
Jan - 92	1994	Rodrigo Guerrero Velasco	Conservador, Fuerza Cívica por Cali	Jorge Ernesto Holguín (1992) Álvaro José Cobo (1993 - 1994)
1995	1997	Mauricio Guzmán Cuevas (D)	Liberal	Adolfo León Gallón Lozano (S) (1995) Luis Fernando González (E) (1995) Juan Fernando Burgos (1996 - 1997)
Agu - 97	Dec - 97	Julio César Martínez Payán (E)	Liberal	José María Zambrano (Ene -Jun 1998) Alberto Haddad Lemos (1998) Carlos Enrique Campillo Parra (1999)
1998	2000	Ricardo Hernando Cobo Lloreda	Conservador, Lloredista	Blanca Doris García (2000) Javier López Juan Manuel Pulido (2001) Óscar Halim Reveiz (2002) Carlos Alfonso Potes Victoria (2002 - 2006) Eduardo José Victoria Ruiz (Oct 2006 - 2008) Susana Correa Borrero (2009 - 2010) Ingrid Ospina Ralpe (2011)
2001	2003	John Maro Rodríguez Flórez	Movimiento Autonomía Ciudadana	
2004	May - 07	Apolinar Salcedo Caicedo (D)	Movimiento Sí Colombia	
May - 07	Dec - 07	Sabas Ramiro Tafur Reyes (E)	Movimiento Podemos Cali	
2008	2011	Jorge Iván Ospina Gómez (D)	Movimiento Podemos Cali	
2012	2015	Rodrigo Guerrero Velasco	Conservador	
				Ramiro Tafur (2012 - )

### Anexo 2. Alcaldes de Medellín y Gerentes EPM (1990 – 2012)

Año inicio	Año final	Alcalde	Filiación Política	Gerente EPM
1990	1992	Omar Flórez Vélez	Liberal	Carlos Enrique Moreno Mejía
1992	1994	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	Diego Uribe Uribe
1995	1997	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	Mauricio Restrepo Gutiérrez
1998	2000	Juan Gómez Martínez	Conservador	Ramiro Valencia Cossio
2001	2003	Luis Pérez Gutiérrez	Liberal	Iván Correa Calderón (2001 - 2003) Edith Cecilia Urrego (2003) Óscar Velásquez Jhonson (2003)
2004	2007	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	Juan Felipe Gaviria Gutiérrez
2008	2011	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	Federico Restrepo Posada
2012	2015	Aníbal Gaviria Correa	Alianza Social Indígena	Juan Esteban Calle Restrepo

Fuente: SSPD - SUI

