



# La gestión de la empresa pública:

## Lecciones de una empresa de servicios públicos<sup>1</sup>

Autor: Juan Carlos López Díez<sup>2</sup>

Recepción: 06 de diciembre de 2005

Aceptación: 06 de Marzo de 2006

### Resumen

A partir de un diagnóstico sobre la realidad de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, que llega a ser a veces desesperanzadora, en este artículo se propone mostrar, por contraste, un caso de gestión de una de esas empresas, las Empresas Públicas de Medellín, que han llegado a concitar la admiración nacional e internacional. Se plantean algunas de las posibles razones de ese éxito, en especial el proceso de construcción de la *Autonomía*, o de cuando las empresas que tuvieron a su cargo los principales servicios públicos en Medellín se fusionaron en un solo ente y adquirieron vida como entidad o persona jurídica. En igual dirección, se sugiere que el compromiso por la prestación de un servicio no riñe con el reto de una gestión económica. Se trata de mostrar, en el artículo, ciertos momentos históricos desde una visión periodística.

### Abstract

From an initial point of view in which a critical diagnosis of public services in Colombia is shown, especially as to power and light, this article intends to exhibit a particular experience of good administration in the field, the case of Empresas Públicas de Medellín, one of the most-admired corporations in the country during the second half of the twentieth century, especially when this institution was settled down under the legal frame of 'Autonomy', which they could call, nowadays, a corporate governance.

**Palabras clave:** Servicios públicos, proyectos hidroeléctricos, EPM, empresas públicas, municipalización, integración, autonomía, buen gobierno.

**Key Words:** Public Services, Hydroelectrical Projects, Public Enterprises, Integration, Autonomy, Corporate Governance.

<sup>1</sup> Imagen tomada de la portada de la Revista *Saeta* (1971). No. 28, marzo-abril. Empresas Públicas de Medellín.

<sup>2</sup> El autor es graduado en Contaduría Pública de la Universidad EAFIT. Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín). Actualmente se desempeña como coordinador y profesor del área de Historia Empresarial en la Escuela de Administración de la Universidad EAFIT y coordina también el Grupo de Investigación en Historia Empresarial (GHE) de la misma institución. Dirección electrónica: [calopez@eafit.edu.co](mailto:calopez@eafit.edu.co).

## Introducción

En Colombia, el tema de los servicios públicos<sup>3</sup> se ha vuelto de interés general o público desde los comienzos del siglo XX, y ha llegado a convertirse en eje de las agendas electorales, dado el nivel de debate alcanzado por asuntos como las coberturas en población, las tarifas, las privatizaciones, el manejo de las empresas que prestan los servicios y los racionamientos de energía o de agua, ocurridos o en riesgo de sobrevenir. Una forma de ver, con algo de humor negro, el papel que ha ganado el tema de los servicios lo ilustra la caricatura de *Chócolo* en el periódico *El Tiempo* (Bogotá, 23 de julio de 2002).



En el entorno colombiano se destacan experiencias comunitarias, culturales y empresariales que son las que probablemente han hecho sobrevivir al país a pesar de fenómenos como la debilidad del Estado en cuanto a su legitimidad (crisis de los partidos), la desintegración del territorio (guerrillas y

paramilitares), crisis fiscal estructural (deuda externa aproximada del 50% del PIB al año 2004), desconfianza ciudadana frente a las instituciones y los índices de impunidad.

El apretado diagnóstico sociopolítico se vuelve más complejo por las particulares condiciones geográficas en las que se construyó la nación colombiana; costas en dos mares, más intereses en cinco grandes ecosistemas que comprenden el territorio nacional, a saber: Amazonas, el Caribe, la zona Andina, la Orinoquia y el Pacífico, la mirada y la historia varían según se hable desde las costas, los llanos, la selva, las zonas montañosas o los terrenos baldíos.

Frente a este variopinto escenario, para un observador de la realidad colombiana o un lector de su historia, Colombia ha sido un país que ha vivido en crisis permanentes desde los mismos orígenes de la República. Las múltiples guerras civiles en el siglo XIX y el período de *La violencia* desde mediados del XX hacen parte de los indicadores que dan cuenta de esta perspectiva. No obstante, a pesar de su abigarrado devenir, el país se ha caracterizado por sus paradojas o extremos, por ofrecer lo mejor y lo peor, y esto se refleja en los medios de comunicación bajo el tinte de noticias sensacionalistas.

Uno de los temas que ha sido objeto de miradas encontradas a lo largo de la historia, ha sido el de los modelos económicos y empresariales. Colombia, como buen devorador de teorías extranjeras, ha sido proclive a ensayar éstas. Para centrar la discusión en el siglo que acaba de terminar, el período económico posterior a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) marcó lo que en la historia económica latinoamericana se conoció como proteccionismo o modelo 'cepalino',<sup>4</sup> que dejó entre sus saldos un conjunto

<sup>3</sup> La expresión "servicios públicos" en este trabajo debe entenderse como servicios públicos domiciliarios y no los servicios públicos como educación, justicia y seguridad, según la teoría del Estado liberal.

<sup>4</sup> Relativo a la Cepal: Comisión Económica para América Latina, organismo de Naciones Unidas que, dirigido por el reconocido economista argentino Raúl Prebisch, inspiró en el subcontinente la llamada industrialización por sustitución

de empresas públicas en diferentes sectores de la economía. Lo anterior por razones como la dificultad de atraer inversión privada, la defensa de la soberanía nacional (como en el caso de las redes de transmisión de energía que integran diferentes regiones) o el concepto económico de los monopolios naturales que sólo deben ser administrados por entidades estatales.

En Colombia, las empresas de servicios públicos han hecho parte del remanente intervencionista del Estado, cuyo mayor auge se dio en el período de la posguerra a través de empresas de recursos naturales como la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL (creada en 1951), entidad estatal que por patrimonio y utilidades se ha considerado la empresa pública más grande del país y, eventualmente, caja mayor de las necesidades presupuestales del gobierno central. Tal y como sucedió en algunos sectores, varias de las entidades de servicios públicos en Colombia fueron afectadas por descuidos administrativos o puestas en evidencia por la llegada de la competencia internacional.

Armando Montenegro, un alto ex funcionario del gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994), encargado de la dependencia que formula el Plan de Desarrollo y monitorea los proyectos de inversión pública a todo nivel, calificó dramáticamente el panorama de las empresas de servicios al catalogarlas de “zombies públicos”:

No hay mejor apelativo para numerosas empresas de servicios públicos: zombies, cadáveres reanimados. Cadáveres porque están muertas: su patrimonio es negativo (al menos lo sería si la contabilidad estuviera bien hecha); no pueden pagar sus deudas; no pueden recuperarse

de importaciones (ISI); tal estrategia gozó de gran auge hasta la década de los ochenta, cuando fue vencida por las corrientes aperturistas y neoliberales que se intentaron en diferentes países, con un balance aún difícil de establecer.

sus dueños, las entidades públicas, carecen de fondos para capitalizarlas (y si lo hicieran, esos recursos estarían irremediablemente perdidos). Reanimadas, sin embargo, porque siguen activas, asustan y hacen daño.<sup>5</sup>

En oposición a este panorama desconsolador y de desprestigio, se han encontrado casos que controvierten esta tendencia general, experiencias empresariales y de servicio que van en contra de la mayoría. Uno de ellos ha sido el de las Empresas Públicas de Medellín (EPM), prestadora de los servicios de aguas, energía eléctrica telecomunicaciones y gas domiciliario y para automóviles.<sup>6</sup>

### Puntaje admirado

Dos revistas colombianas especializadas en negocios y economía, *Dinero* y *La Nota*, han calificado a EPM como una de las empresas más admiradas del siglo XX, basadas en encuestas que anualmente se hacen a presidentes de compañías, tal vez a la usanza del escalafón de la revista norteamericana *Fortune*, “the most admired”. En el año 2001, *Dinero* hizo un resumen luego de varios años de estar presentando este tipo de informes y concluyó que,

... si se comparan los resultados históricos de la encuesta, aparecen dos ganadores indiscutibles: EPM y Éxito. Estas empresas no solo han registrado cambios importantes en los puntajes de admiración, sino que son las de mayor potencial, medido por la capacidad para atraer personal, el compromiso con la comunidad y la calidad de sus productos o servicios.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Armando Montenegro. “Zombies públicos”. *El Espectador*. 22 de septiembre de 2002, p. 20A.

<sup>6</sup> Es pertinente anotar que por los trabajos del autor de este artículo, el énfasis en cuanto al objeto de la empresa, estará centrado en la energía eléctrica y en las aguas, por ser esta fuente energética de origen hídrico en más de un 70% en la actualidad.

<sup>7</sup> Revista *Dinero* No. 125, Bogotá, febrero 2 de 2001, pp. 37-52, tema de carátula. Éxito es una cadena de almacenes por departamentos y supermercados que cubre la mayor parte

Insiste la publicación en la relevancia que tiene el hecho de que una empresa como EPM se destaque, en un sector cuestionado, como una entidad de propiedad pública.

El caso de EPM es doblemente significativo, debido al desprestigio en que se encuentran las empresas de servicios públicos. No solo supera ese karma, sino que le lleva la delantera al sector privado. EPM es la única firma que presta todos los servicios públicos y, a pesar de ser de Medellín, ha logrado tener un reconocimiento nacional, fortalecido en los últimos años cuando empezó a penetrar otros mercados con la compra de telefónicas locales y con su incursión en el mercado bogotano.<sup>8</sup>

Otra publicación, el periódico económico *Portafolio* de Bogotá, que circula de lunes a viernes, organizó a finales de 1999 una encuesta entre las facultades de administración del país para designar “el empresario del siglo” y “la empresa del siglo”. EPM fue elegida entre los académicos como la empresa del siglo en Colombia.<sup>9</sup>

Como su razón social lo indica, EPM tiene su domicilio en la ciudad de Medellín, capital del departamento de Antioquia, región ubicada al noroccidente de Bogotá, la capital del país. A lo largo de su historia ha prestado sus servicios, especialmente el de energía, a la mayor parte de la región antioqueña al igual que a la del departamento del Chocó, en el Pacífico colombiano. Desde los años noventa, EPM ha expandido su mercado a otras regiones, especialmente a Bogotá, como se señaló anteriormente.

de Colombia y opera además en Venezuela, hoy asociada al grupo francés Casino. La encuesta fue realizada entre 207 directores generales de las 5.000 empresas más importantes del país.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> *Portafolio*, Bogotá, 1999. El proceso se llevó a cabo entre septiembre y octubre de ese año.

## Montañas tono esmeralda

El departamento de Antioquia cuenta con un caudal de reservas naturales entre las que se destaca el elemento hídrico, reserva representada por ríos de caudal medio, quebradas, estrellas hidrográficas, páramos –considerados fábricas de agua-, y sistemas de bosques. Todos ellos fluyen, desaguan y se descuelgan por una impresionante topografía de dos de los tres ramales en que se divide la cordillera de los Andes, conocidos entre nosotros como las cordilleras Central y Occidental.

“La imponente masividad de la cordillera Central”, como la describe el profesor norteamericano Frank Safford (Palacios y Safford, 2002, p.21), da marco a copiosas fuentes hídricas que

riegan un territorio constituido por una accidentada topografía y biodiversidad tropical en la que además abundan cuencas, páramos, estrellas hidrográficas y nacimientos de agua que han posibilitado la intervención del hombre en

infraestructura hidroeléctrica con un sentido multipropósito e implicaciones políticas y sociales (López, 2003, p.27):

Este complejo de relaciones genera tensiones entre el interés público y el interés privado, por causas como los montos de capital, la intervención física sobre la geografía y el impacto en las comunidades. Quizás nadie lo haya expresado mejor que Pérez y Lemeunier en un seminario internacional celebrado en España a finales de los 1980's (Pérez y Lemeunier, 1990, p. 44):

La construcción de un gran embalse de retención moderno no es sólo una obra hidráulica susceptible de análisis desde el punto de vista tecnológico; supone, además, un impacto ecológico más o menos intenso en el medio ambiente; un beneficio económico importante

para las empresas constructoras; una serie de repercusiones socioeconómicas diferenciales para las poblaciones instaladas aguas arriba y aguas abajo del pantano y una decisión política fruto de una ideología concreta y de un juego de intereses no siempre claro. La cadena de interacciones empieza, pues, en el entorno físico –un medio hídrico determinado- al que ya no se puede considerar a estas alturas ni como determinante ni como neutral, sino como incitante.

## Razones de un desempeño

La ciudad de Medellín nació como poblado el 2 de marzo de 1616 por Francisco Herrera Campuzano aunque su existencia oficial como villa data de 1675 por Cédula Real española. Medellín hace parte de las llamadas “grandes ciudades”, aquéllas con una población superior al medio millón. En este caso la conurbación supera los tres millones de habitantes en su área metropolitana, conformada por 10 municipios, mercado de origen e influencia directa de EPM. De esos tres millones, 1'958.000 corresponden propiamente a Medellín (Encarta, 1999); ésta urbe se enclava en el Valle de Aburrá, que se encuentra ubicado a 1.490 metros sobre el nivel del mar.

La ciudad, percibida en sus inicios como un lugar distante, alcanzó relieve en el escenario nacional apenas avanzado el siglo XIX y sólo en la última década de tal siglo emprendió un proceso acelerado de crecimiento, de la mano de la industrialización, que la llevó a convertirse, según Fernando Botero, “de pueblo grande a ciudad” (1996). Es en esa década cuando comienzan a conformarse las primeras empresas de servicios, aunque no habían hecho su tránsito como “servicios públicos” las que hoy son las EPM.

**En oposición a este panorama desconsolador y de desprestigio, se han encontrado casos que controvierten esta tendencia general, experiencias empresariales y de servicio que van en contra de la mayoría. Uno de ellos ha sido el de las Empresas Públicas de Medellín (EPM), prestadora de los servicios de aguas, energía eléctrica telecomunicaciones y gas domiciliario y para automóviles.**

Sobre la imagen y resultados de EPM se han efectuado algunos análisis desde el decenio de los noventa, como los artículos periodísticos referenciados. Nos interesa aquí, desde el punto de vista histórico y administrativo, acercarnos a las razones organizacionales y gerenciales que eventualmente han dado pie a la percepción de un buen desempeño y, por sobre todo, al hecho de emerger con méritos en el cuestionado ámbito del Estado empresario. Una de las publicaciones que analiza el desempeño anual de las empresas esboza algunos elementos que la han distinguido:

Empresas Públicas de Medellín quedó en primer lugar en un virtual empate con Carvajal. Su gran acierto ha sido el romper con el esquema que califica a las empresas públicas como ineficientes. Su calificación contrasta con el de otras empresas públicas como el Seguro Social y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, que figuran en la lista de las menos admiradas. EPM basa su fortaleza en su amplia cobertura, en la calidad de su servicio y en el alto nivel técnico de su personal. También se le admira la seriedad de sus propuestas en los diferentes sectores donde trabaja, su solidez financiera, su capacidad para absorber nuevas tecnologías y su alta competitividad frente a otras grandes empresas nacionales e internacionales.<sup>10</sup>

La referida revista *Dinero* puntualiza con mayor claridad las razones organizacionales que han llevado a considerarla una de las empresas más admiradas:

El fenómeno de Empresas Públicas de Medellín tiene dos componentes. Por un lado, que siendo una empresa municipal haya logrado mantener, hasta el momento, una administración eficiente y despolitizada y, por otro, generar un sentimiento

<sup>10</sup> La Nota No. 19, agosto 3 de 1998, pp. 90-91.



de pertenencia entre los antioqueños que hace que la consideren casi como un patrimonio departamental.<sup>11</sup>

Si se ha de dar crédito a las manifestaciones de estas revistas especializadas, el propósito de este artículo es describir algunos de los factores eventuales de éxito que otros trabajos e investigaciones han mostrado como posibles explicaciones de su desempeño, no solo en el plano de la gestión pública, sino en el empresarial. Como este artículo se propone un análisis desde una perspectiva histórica y administrativa, una enumeración de esas razones podría ser: 1) la municipalización como construcción de un primer sentido de conciencia de lo público; 2) el papel de los ingenieros de la Escuela Nacional de Minas; 3) el nacimiento de la autonomía administrativa hacia mediados del siglo XX; 4) la experiencia del Valle del Tennessee en Estados Unidos.

### Lo municipal y lo regional

Si bien la empresa objeto de estas reflexiones cumplió en el año 2005 el medio siglo de existencia como ente jurídico, el antecedente organizacional más relevante en su configuración fue el proceso de municipalización que se verificó en las primeras décadas del siglo XX. Este proceso condujo a la compra, por parte de la municipalidad, de las principales empresas prestadoras de servicios que eran privadas o mixtas, como la Compañía Telefónica de Medellín (1914), la Empresa del Acueducto (1911) y la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas (1895). Estas empresas, al lado de otras menores, se integraron bajo la denominación de Empresas Públicas Municipales, que funcionaron como dependencias de la municipalidad entre 1920 y 1955.

La historia de los servicios públicos en Medellín giró, en la mayor parte del siglo XX, alrededor de tres nociones y formas de organización: la

municipalización, la integración y la autonomía. La integración denota la idea de haber gestionado de manera conjunta los principales servicios públicos –agua, energía y teléfonos– en un mismo ente: antes de 1955, las Empresas Públicas Municipales y a partir de esa fecha las Empresas Públicas de Medellín.

El proceso que derivó en la municipalización de los servicios públicos y en particular la empresa mixta y luego privada Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas en 1918, fue uno de los hitos regionales en la consolidación gerencial de lo público en el tema eléctrico [...]

La municipalización fue el producto de una acometida de la élite antioqueña representada en el Concejo de Medellín, la cual llegó a la plena conciencia en la segunda década del siglo XX, de que ciertos servicios esenciales en el devenir urbano no deberían ser ofrecidos por particulares, ni siquiera por compañías mixtas (López, 2003, p. 107).

La municipalización puede ser entendida como esa forma de lo público que expresa la posibilidad de una mayor cercanía frente a la comunidad. Ella sirvió de espejo para crear una lenta conciencia de lo público en la disposición de ciertos servicios esenciales en una región y localidad desbordante en riqueza hídrica. Una progresiva conciencia de lo que en la teoría económica se llaman “bienes públicos”, aquéllos que, según Habermas, (Martín Barbero et al, citado por A. Silva, 1999, p. 208), “no pueden ser sólo individuales porque no pueden producirlos sólo individuos y porque su disfrute implicaría el aumento de la inequidad social o el sacrificio de generaciones futuras”. Dentro de este tipo de bienes se encuentran los servicios públicos. Silva da otros ejemplos de bienes públicos como “la ciencia, la tecnología y la cultura; la preservación del medio ambiente; las redes de infraestructura; los servicios públicos; los medios de información y los bienes fundamentales como nutrición, salud y educación básica” (Silva, 1999, p.208).

<sup>11</sup> *Dinero* No. 125, febrero 2 del 2001, p.42.

Sintetizando un poco el concepto, podríamos decir que la comunidad antioqueña, de la mano de una élite que lideró el proceso de transformación urbana de Medellín de pueblo a ciudad, fue de a poco, en el transcurso del siglo XX, construyendo una noción particular de lo público a partir de uno de sus recursos más preciados, el agua, utilizado en función del crecimiento de la ciudad, paralelo a la industrialización y a las necesidades de ésta en tanto fuentes de energía. La conversión de una serie de servicios en “públicos” se decantó organizacionalmente con la municipalización.<sup>12</sup>

### La Escuela Nacional de Minas de Medellín

En el mejor espíritu del sansimonismo<sup>13</sup> de entregar la dirección de la sociedad a tecnócratas, ingenieros y hombres de negocios, la ciudad de Medellín vio nacer en 1887 la Escuela Nacional de Minas, cuyo propósito sería el de formar un tipo de ingenieros pragmáticos y utilitaristas, amén de un concepto de “ingeniería social” que pretendía priorizar las necesidades de la comunidad con los limitados recursos disponibles. “La tarea que se asignó la Escuela de educar los cuadros que asumirían la dirección del trabajo nacional [...] colocó de un solo golpe de timón a la institución antioqueña al frente del progreso de Antioquia y de la nación durante casi medio siglo” (Mayor, 1989, p. 36).

<sup>12</sup> A este respecto ver el artículo de López (1999).

<sup>13</sup> El conde de Saint-Simon, pensador del período napoleónico, propugnó por el “gobierno de los industriales”; fue precursor de los tecnócratas en los puestos de mando. Personas como los industriales e ingenieros eran los llamados, según Saint-Simon, a gobernar el mundo (Saint-Simon, 1986).

La Escuela de Minas formó las primeras generaciones de ingenieros que se las arreglaron con los problemas de los ferrocarriles, las obras públicas, la acuñación de moneda, el manejo de las empresas mineras, puentes y caminos, los acueductos, primeras hidroeléctricas y la incipiente industrialización iniciada con la alborada del siglo XX y encabezada por las primeras textileras modernas, plantas de tabacos y fábricas de alimentos y bebidas, lo que usualmente se ha conocido por los economistas como la “industrialización temprana”.

Los ingenieros fueron los llamados a gestionar los megaproyectos de servicios públicos, así como a dirigir la empresa responsable de éstos, bajo un estatuto de gestión técnica que se extendió a la ciudad por lo menos hasta mediados del siglo XX. Un manejo instrumental de lo urbano concebido de manera similar a la de una firma de ingeniería. Estos ingenieros fueron tallando un talante de dirección técnica en la empresa de los servicios que sirvió posteriormente para definir el estatuto de

autonomía administrativa con el que finalmente la empresa de servicios públicos nació a la vida jurídica en 1955.

Megaproyectos como la Central Hidroeléctrica de Guadalupe, que “marcó un hito en la historia de Antioquia”<sup>14</sup>, construida entre 1927 y 1932 en plena Gran Depresión del capitalismo, fueron “la escuela para los profesionales de la Facultad de Minas y obreros que luego harían parte de Empresas Públicas de Medellín”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *El Colombiano*, 6 de agosto de 2005, p.3.

<sup>15</sup> *La Hoja de Medellín*. Junio de 2005, ed. 274, p. 10.

## La Experiencia del Tennessee

---

El nacimiento de los entes autónomos, en la Colombia del medio siglo XX, fue uno de los hitos en la historia de la descentralización administrativa en el país, y escenario de un largo periplo de tensiones entre el centro político y las regiones, cumplido siglo y medio de vida republicana. Las entidades administrativas autonómicas vieron la posibilidad de existir con una reforma constitucional de 1954<sup>16</sup>, formulada específicamente para dar origen a un establecimiento de desarrollo regional en otra región del occidente de Colombia, la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC), con el que se pretendió replicar la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA) en los Estados Unidos. Un año después nació EPM con criterios y alcance similares, pero de propiedad municipal.

La experiencia de la TVA, comprensiva de siete Estados del sureste de los Estados Unidos, consistió en un megaproyecto de carácter multipropósito cuyo alcance comprendía: “mejoramiento de la navegación y control de inundaciones, reforestación, recuperación de terrenos marginales para la agricultura y el desarrollo industrial, [...] construcción de represas y venta de energía eléctrica, comercialización de fertilizantes [y en general] “planes para el apropiado desarrollo físico, económico y social de la cuenca del río” (Hargrove, 1994, pp. 21-22).

Lo ejecutado en el Tennessee fue tomado como modelo por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy Banco Mundial. El organismo multilateral creyó encontrar en sus propuestas las ilusiones de desarrollo de muchas comunidades en

Hispanoamérica, Europa y Asia, lo que redundó en la creación de empresas y proyectos en las siguientes décadas. Una idea de la herencia dejada por la TVA la expresa el profesor Richard Colignon (1997, p. ix), lo que este autor describió fue el decorado de “un microcosmos de las batallas políticas” que se dieron durante la Gran Depresión de los 1930’s y la cataloga como el mayor experimento empresarial de intervención del Estado.

La localización estructural de la TVA en la interfaz del estado con la economía, así como su mayor o menor apropiación de la propiedad privada la convierte en el experimento socialista del siglo XX en los EE.UU. Uno de los efectos importantes de la TVA fue el definir el límite entre los sectores público y privado controlando los mercados y la producción de las compañías de servicios privadas en el Valle del Tennessee.

## Autonomía y Desarrollo Regional

---

El experimento de la TVA en el sureste norteamericano fue concebido desde sus inicios por el presidente Franklin D. Roosevelt como una “yardstick” o modelo a copiar. El turno para Colombia fue a comienzos de los cincuenta. En 1955, una misión de tres funcionarios del BIRF, encabezada por Albert Waterstone, llevó a cabo negociaciones con funcionarios, abogados y dirigentes locales para que las ‘dependientes’ empresas de servicios públicos funcionaran como organismos autónomos, en un ejercicio de arquitectura jurídica, ello para facilitar el flujo de créditos internacionales, necesarios en la construcción de proyectos intensivos en capital fijo, en especial hidroeléctricos.

Uno de los periódicos locales daba cuenta en la siguiente forma de las negociaciones entre los dirigentes locales y los funcionarios internacionales en pos del sentido que debía tener la autonomía, bajo el titular de primera página: “Autonomía y apoliticidad en Energía” [la Empresa de Energía]:

<sup>16</sup> Acto Legislativo No. 5 de 1954. Esta reforma constitucional, promulgada en medio de la única dictadura que tuvo Colombia en el siglo XX, fue refrendado cinco años después, terminado el gobierno de facto, por el Acto Legislativo No. 3 de 1959.



Completa autonomía para la Empresa de Energía y la adopción de medidas que garanticen que las posiciones directivas de la mencionada dependencia no habrán de encomendarse a elementos que obren en función política exigieron al gobierno municipal los funcionarios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que recientemente visitaron a Medellín como base para la colaboración financiera que ese organismo prestaría para la realización de los planes de ensanche en que se halla empeñada la mencionada empresa (...)

Desde un principio, representantes del Banco exigieron como base, no solamente para este empréstito sino para los demás que necesite la empresa a fin de financiar el resto de su programa de ensanche un cambio en la organización de ésta, en cuanto toca con las relaciones entre tal entidad y el Municipio, con miras a garantizar que la Empresa de Energía será manejada con un sentido estrictamente técnico, por individuos que no tengan ni hayan obrado ni obren en función de partido. Tales ideas fueron expuestas en el seno de la Junta General de las Empresas, entidad que las apoyó plenamente y ratificadas posteriormente en la fiesta social que se verificó en uno de los *clubs* de la ciudad, a raíz de lo cual el señor gobernador del departamento manifestó que una organización de tal naturaleza no solamente debe darse para la Empresa de Energía sino a todas las demás que se relacionan con los servicios públicos y hacer de ellas una corporación regida por normas estrictamente técnicas.<sup>17</sup>

“La mencionada dependencia” como expresa la cita, entendida como apéndice del municipio de Medellín, da cuenta de una instancia de prestación de servicios que no contaba aún con independencia para el desempeño de sus funciones, lo que habrá de alcanzarse con la autonomía. Este estatuto se combina con la declaración de “apoliticidad” en la gestión de las Empresas; una lectura primera de esta noticia daría la impresión de meras exigencias del hoy Banco Mundial; sin embargo, en el fondo se trataba de una alianza entre este organismo

y los tecnócratas que manejaban la Empresa y sus proyectos y que esperaban seguir en esa línea, tal como se observa con el apoyo de la Junta General a este estilo de administración. Como lo manifestó el primer gerente, Oscar Baquero Pinillos, el organismo multilateral reconoció que el manejo de la energía en la ciudad “cuenta con una organización ejemplar no solo en Colombia sino en Sudamérica” y, por consiguiente, “El Banco Internacional no tendrá control de ninguna clase en el funcionamiento de las Empresas, pues así lo manifestaron sus delegados”.<sup>18</sup>

En suma, la autonomía consistía en definir unas reglas de juego claras de injerencia gerencial entre un ente y su propietario, “las relaciones entre tal entidad y el Municipio” (*El Correo*), para facilitar su administración y la transferencia de recursos (utilidades o ingresos) y operar sobre bases racionales y conocidas. La idea de la autonomía sería cercana a las nociones del gobierno corporativo, una suerte de “código de buen gobierno” que hace recomendable definir, para el caso de las entidades descentralizadas de servicios públicos, tanto hoy como sucedió hace 50 años, las relaciones entre políticos, técnicos y administrativos. “La autonomía empresarial debe permitir el cumplimiento de su objeto social y fines empresariales sin interferencias que menoscaben su buen gobierno y capacidad técnica”.<sup>19</sup>

La secuencia de actividades que se transformó en el proyecto de autonomía había sido propiciada a instancias de la reforma constitucional de 1954, que respecto de la creación y el manejo de entes autónomos abrió la posibilidad de una nueva figura dentro de la estructura de la administración pública que hasta ese momento no existía. El artículo pertinente de la reforma constitucional reza:

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Carlos Felipe Londoño. “Autonomía empresarial y responsable”. *El Colombiano*, 6 de agosto de 2005, p. 16.

<sup>17</sup> *El Correo*, Medellín, 11 de marzo de 1955, pp. 1 y 11.

El legislador podrá crear establecimientos públicos dotados de personería jurídica autónoma para la prestación de uno o más servicios especialmente determinados los cuales tendrán competencia para la ejecución de los actos necesarios al cumplimiento de su objeto y en sus actividades podrán abarcar todo el territorio nacional o parte de él. También podrá el legislador autorizar a los departamentos y a los municipios para la creación de establecimientos de este género dentro de sus respectivos territorios, lo mismo que regular las asociaciones de carácter público entre municipios o departamentos para prestar determinados servicios públicos.<sup>20</sup>

La autonomía administrativa alcanzada en 1955 sirvió de plataforma, de la mano de la tecnocracia, para consolidar el manejo de un ente de servicios con un criterio fundamental de apoliticidad. Esto se vio reflejado en la composición de la primera junta directiva de la empresa; con el Alcalde presidiéndola y dos representantes del Cabildo Municipal, había una mayoría de cuatro ingenieros, todos egresados de la Escuela de Minas, quienes fueron designados por los diferentes gremios de la producción: industriales, banqueros y comerciantes. Como si fuera poco, el gerente y el subgerente eran también ingenieros formados en la misma institución.

De la negociación entre el BIRF y las autoridades surgió otro elemento de discusión, con el que no simpatizaba el banco: el hecho de conferirle la autonomía no solo a la Empresa de Energía sino también a las empresas de telefonía, acueducto y alcantarillado, es decir crear una empresa integrada. De ahí que el suplemento de uno de los principales periódicos, conmemorativo de los 50 años, haya definido el hecho en sí de la constitución de EPM en 1955 con el titular: “La empresa que nació de una fusión”.<sup>21</sup> Esta

conformación organizacional para los servicios públicos no ha sido la más común en el mundo y se ha constituido por medio siglo en uno de los signos distintivos de EPM, las empresas de servicios integradas y “regidas por normas estrictamente técnicas”.

## Reflexión final

---

Una de las razones que se ha esbozado como fortaleza de EPM ha sido la comunión y comunicación entre EPM y la comunidad a la que sirve y que, en teoría, es su propietaria, en otras palabras el permanente diálogo que se ha construido, incluidas sus tensiones. Esta relación fue definida por un ex gerente de hace una década como “un círculo virtuoso”: las Empresas le sirven a la comunidad y estas creen en las Empresas por el cumplimiento en su servicio.<sup>22</sup>

Son diferentes las vicisitudes por las que puede pasar una empresa de varias décadas de existencia, las pruebas de supervivencia a las que tiene que someterse, sus etapas de maduración, las presiones a las que la someten sus públicos o terceros y los retos del capitalismo internacional. En el caso de una empresa de servicios públicos domiciliarios el reto puede ser aún más interesante, al tratar de conciliar lo que significan los vectores involucrados en la propia razón social; lo público, el concepto de servicio y los clientes, definidos en función de su domicilio.

Ello conduce a lo que el profesor Mario Montoya ha percibido como un cruce de caminos: “La encrucijada de los servicios públicos domiciliarios se encuentra en su naturaleza compuesta o caleidoscópica. Son al mismo tiempo Estado, mercado y sociedad”; es decir, “se definen al mismo tiempo como relaciones entre gobernantes y gobernados, compradores y vendedores y deberes y derechos”.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Diego Tobón Arbeláez. “Alcances jurídicos de la Autonomía de Empresas”. En: *Balance e Informes EE.PPM*. 1957, Medellín, 1958, p.35.

<sup>21</sup> “EPM: 50 años con energía”. *El Colombiano*, 6 de agosto de 2005, pp. 2-4.

<sup>22</sup> Entrevista Carlos Enrique Moreno (1998), Medellín, Gerente de EPM 1990-1992.

<sup>23</sup> EPM, carta de la Secretaria General para el proyecto de conmemoración de los 50 años, octubre, 2004.

Este paisaje de relaciones complejas, abordado con indicadores de éxito por EPM, no debería conducir a bajar la guardia. Retos como la escisión del servicio de Telecomunicaciones en empresa independiente, alianzas con empresas nacionales o extranjeras o el ingreso del capital privado deben definirse estratégicamente, atendiendo entre otros factores, a su mirada a la historia y a los asuntos que la han llevado a lo que hoy es. El estado de definición a futuro apunta a eso, con estudios que se realizan al presente desde la alta dirección, consultorías y participación de comités cívicos.

**Este paisaje de relaciones complejas, abordado con indicadores de éxito por EPM, no debería conducir a bajar la guardia. Retos como la escisión del servicio de Telecomunicaciones en empresa independiente, alianzas con empresas nacionales o extranjeras o el ingreso del capital privado deben definirse estratégicamente, atendiendo entre otros factores, a su mirada a la historia y a los asuntos que la han llevado a lo que hoy es.**

He ahí el futuro de la Empresa y su compromiso con la comunidad, donde la historia puede y está llamada a emitir un concepto.

Como se ha expresado acá, de acuerdo con el sesgo y las preferencias del investigador, el énfasis se ha puesto en la gestión de aguas y los sistemas hídrico eléctricos, sin desconocer al ente como un todo. La focalización en la gestión de recursos hídricos, lo que ellos en sí habrán de significar en el siglo que apenas comienza, llevarán a EPM a transformarse en “una empresa más estratégica de lo que es hoy”.<sup>24</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

Botero, Fernando. (1996). *Medellin 1890-1950, historia urbana y juego de intereses*. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.

Colignon, Richard. (1997). *Power Plays. Critical Events in the Institutionalization of the Tennessee Valley Authority*. Albany, State University of New York.

Empresas Públicas de Medellín. (2000). *Una mirada al pasado, una visión de futuro*. Medellín, EPM.

Hargrove, Richard. (1994). *Prisoners of Myth. The leadership of the Tennessee Valley Authority, 1933-1990*. New Jersey, Princeton University, Press.

López, Juan Carlos. (1999). "La municipalización de los servicios públicos en Medellín". En *Revista Universidad EAFIT*. No. 113. Medellín.

López, Juan Carlos. (2003). *El agua que nos cae*. Medellín, Fondo Editorial EAFIT.

Mayor, Alberto. (1989). *Ética, trabajo y productividad en Antioquia*. Bogotá, Tercer Mundo.

Martín Barbero, Jesús, Fabio López de la Roche y Jaime Eduardo Jaramillo (eds.). (1999). *Cultura y globalización*. Bogotá, Ccs y Universidad Nacional.

Palacios, Marco y Safford, Frank. (2002). *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida; su historia*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Pérez, María Teresa y Lemeunier, Guy (eds.). (1990). *Agua y modo de producción*. Barcelona, Editorial Crítica.

Saint-Simon, Henri. (1986). *Catecismo de los industriales*. Barcelona, Editorial Orbis.

## PERIÓDICOS Y REVISTAS

*Dinero* (Bogotá)

*La Nota* (Bogotá)

*El Colombiano* (Medellín)

*Portafolio* (Bogotá)

*El Correo* (Medellín)

<sup>24</sup> Carlos Guillermo Álvarez. "Presente y futuro". *El Colombiano*, 6 de agosto de 2005, p. 13.