

## **LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN**

**Darío Valencia Restrepo**  
**Ex gerente general de EPM**

La propiedad de los servicios públicos domiciliarios ha generado una vieja y larga controversia en diferentes países, en especial a partir de las reformas que se llevaron a cabo hacia 1990. ¿Es mejor que los gobiernos se ocupen de proveer directamente unos servicios tan asociados con el nivel de bienestar de los ciudadanos? ¿O es más indicado que los gobiernos regulen y dejen la prestación de aquellos al sector privado, así sea parcialmente? Numerosos estudios se han emprendido al respecto, algunos con seria fundamentación teórica, otros con carácter empírico y los de más allá centrados en el debate ideológico entre los partidarios del Estado de Bienestar y los partidarios del liberalismo económico.

Conviene mencionar algunos estudios encaminados a tratar de dilucidar la anterior cuestión en el caso de los servicios de agua potable y saneamiento, sin duda dos de los bienes más meritorios para la población.

De los numerosos estudios que sobre esta cuestión se han emprendido en Estados Unidos, uno de 1994 examinó 225 entidades públicas y 32 privadas de ese país y con datos del año 1992 concluyó que las primeras eran más eficientes que las segundas, pero que las entidades públicas mostraban una gran dispersión en cuanto a la bondad de las prácticas empleadas.

Otro trabajo de 2001 realizado con compañías de Inglaterra y Gales, con el fin de observar el efecto de la privatización emprendida a partir de 1989, concluyó que el crecimiento de la productividad se ha mantenido estático a pesar de la reducción de los costos laborales, y que las mayores tarifas han aumentado las ganancias de las nuevas compañías.

Con una muestra de 50 firmas regionales de 19 países de Asia y el Pacífico, analizadas con datos de 1995, otro estudio mostró que no existía diferencia significativa en cuanto a la eficiencia entre las entidades públicas y las privadas.

Dos provincias de Argentina fueron examinadas en 2003, dado el interés que existía por evaluar el resultado de las grandes reformas de la década del 90, y se concluyó que se había presentado un crecimiento de la eficiencia a una tasa de 2% por año que, de sostenerse en el tiempo, mostraría un efecto muy positivo de las reformas.

Finalmente, un importante estudio de profesores de la Universidad de Brasilia, publicado en 2005, concluyó que las compañías privadas apenas son marginalmente más eficientes que las públicas en Brasil, lo que llevó a los autores a proponer una revisión de algunas políticas regulatorias vigentes en dicho país.

Sin necesidad de citar otros estudios parecidos, puede verse que está lejos de haberse zanjado la controversia mencionada inicialmente. La opinión del autor de estos comentarios es que no existe receta al respecto y que lo apropiado es examinar las circunstancias de cada caso específico, y que el debate debería centrarse menos en quién

presta el servicio y más si el servicio es de buena calidad y sus tarifas pagables por los ciudadanos.

En el caso colombiano, las leyes 142 y 143 de 1994 establecieron los sistemas de regulación y control de los servicios públicos domiciliarios, las instituciones del mercado de electricidad y las condiciones para facilitar la competencia en algunos subsectores. Lo anterior en consonancia con lo señalado por la Constitución de 1991 con respecto a la participación del sector privado y la responsabilidad del Estado como proveedor o regulador de dichos servicios.

En un documento del Banco Interamericano de Desarrollo, de agosto de 2004 y relacionado con una solicitud de préstamo del gobierno nacional para apoyar las reformas en aguas, electricidad y telecomunicaciones, se indica que las reformas de los años noventa tuvieron una significativa aplicación en el pasado pero que ahora enfrentan varias dificultades que amenazan la sostenibilidad del modelo sectorial y el futuro suministro de los servicios.

Muestra el mencionado documento que las reformas han logrado inversiones privadas por más de 6.000 millones de dólares en electricidad y otras muy sustanciales en telecomunicaciones, particularmente en el área de la telefonía móvil y en otros nuevos servicios. Ha declinado el costo de la larga distancia y, en cuanto al agua potable, en algunas ciudades la presencia privada ha aumentado en forma significativa la eficiencia del servicio.

Pero a pesar de ese progreso, la inversión privada en electricidad se ha centrado en la generación y no se ha interesado en la distribución, a la vez que las disputas sobre la regulación, inclusive en los estrados judiciales, han desestimulado dicha inversión. El gobierno nacional ha debido emprender costosas capitalizaciones para honrar las deudas y los contratos de compra de energía en que incurrieron diversas empresas de electricidad, como en el sonado caso de las empresas municipales de Cali. Y la constelación de pequeñas empresas municipales de aguas está muy lejos de atender las necesidades de agua potable de la población.

Es un hecho histórico que las inversiones del Estado central en el sector eléctrico estaban llegando a niveles prohibitivos en las décadas de los años 70 y 80, con el consecuente aumento del servicio de la deuda externa y el sacrificio de otras inversiones sociales. Esta situación tuvo mucho que ver con el paso de un Estado proveedor de servicios monopólicos a un Estado regulador y menos proveedor, con la introducción de algún grado de competencia y con la aparición limitada de mercados en los servicios públicos domiciliarios.

Pero en el caso concreto de Colombia, si las instituciones de regulación no son lo suficientemente fuertes y competentes, como es el caso hoy a pesar de los esfuerzos de algunos distinguidos profesionales, seguirá siendo necesaria la acción del Estado como proveedor, en particular para garantizar la atención de los más pobres y de las regiones rurales de difícil gestión. Y el panorama se complica cuando algunas medidas regulatorias, en su afán de atraer a los inversionistas privados en un país de riesgo, se dirigen a garantizar rendimientos irrazonables al capital extranjero y, en otros casos, castigan a los suscriptores de entidades eficientes como EPM.

A la luz de los párrafos anteriores, es oportuno examinar el caso insular de las Empresas Públicas de Medellín, una entidad que se ha mantenido completamente pública a lo largo de sus fructíferos 50 años y que no ha necesitado aportes de ningún gobierno más allá del capital inicial aportado por el Municipio de Medellín, modesto a la luz del actual patrimonio vecino a los 10 billones de pesos. Y ello en un país en que la politiquería, el clientelismo y la corrupción han llevado a la bancarrota a tantas entidades de los sectores en cuestión, no pocas veces rescatadas por los cuantiosos aportes del gobierno central.

El éxito del ente municipal obedece en primera medida a la visión de los fundadores en 1955. Pero se debe recordar que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento había puesto como condición, para el desembolso de un préstamo destinado a diversas obras, que la entonces empresa de energía gozara de una autonomía que la alejara de la politización; esa autonomía fue aceptada y extendida por los dirigentes locales a las demás empresas posteriormente integradas en una sola.

Vale la pena reproducir el artículo 23 del acuerdo 58 del 6 de agosto de 1955 "Por medio del cual se organiza el Establecimiento Público Autónomo encargado de la administración de los servicios públicos de Energía Eléctrica, Acueducto, Alcantarillado y Teléfonos", expedido por un consejo administrativo con funciones legislativas y que seguía lo autorizado por un anterior decreto presidencial:

"Las Empresas Públicas de Medellín será una entidad apolítica, dirigida con un riguroso criterio de eficacia administrativa, para lo cual emplearán adecuados sistemas técnicos de organización de empresas, con el fin de obtener su objetivo primordial, que es el de garantizar a la ciudadanía el funcionamiento regular, permanente y económico de los servicios públicos necesarios, y el de fomentar a la vez el progreso de Medellín, con el estímulo para la organización de nuevas industrias y el crecimiento de las ya establecidas."

El ente municipal se crea entonces durante el gobierno del general Rojas Pinilla, o sea, en plena anormalidad constitucional. Los estatutos que rigieron hasta mediados de los años noventa mantuvieron los criterios iniciales relacionados con el carácter descentralizado, el patrimonio propio y el manejo estrictamente técnico, alejado de la política (debería entenderse, como así se entendió históricamente, alejado de los episodios de la vida política partidista).

Fue tal la calidad de los servicios prestados y la enorme generación de valor de las Empresas, que el aprecio de los ciudadanos sin duda influyó para que el mundo político respetara la sana autonomía estatutaria y pudiera registrarse el caso de un gerente general, Diego Calle Restrepo, que permaneció muchos años en el puesto a pesar de los numerosos cambios de gobierno municipal que ocurrieron durante su gestión.

Como se decía antes, es necesario examinar las circunstancias de cada caso particular y el caso de EPM es paradigmático. Se trata de una empresa pública que adoptó criterios gerenciales que parecen propios del ámbito privado pero que con ella se demuestra que no hay razón para no puedan serlo también del público. En el origen hubo una combinación de sabiduría política, que autorizó la creación y respetó su sana descentralización a lo largo de los años, con la visión empresarial característica de la región, a lo cual habría que sumar un sentido de pulcritud y austeridad en el manejo del

patrimonio público (no puede olvidarse los principios fundacionales de la antigua Escuela de Minas a este respecto).

El avance democrático que significó la elección popular de alcaldes, trajo sin embargo un retroceso para EPM, pues la junta directiva y el gerente general vienen cambiando en forma automática cada que se posesiona un nuevo jefe del gobierno municipal. Ello riñe con la visión de largo plazo que exigen los grandes proyectos de la entidad y con la continuidad de políticas que pueden ser benéficas para la misma.

No tiene sentido que la suerte del ente municipal esté ligada a los episodios de la vida política partidista. Lo aconsejable es que una junta o un gerente permanezcan en sus cargos, a menos que una evaluación indique su falta de competencia para desempeñar esas posiciones. Las mismas normas legales señalan que los gerentes de este tipo de empresas sólo pueden removerse como resultado de una evaluación negativa de su gestión. Un nuevo alcalde tiene todo el derecho a cambiar un gerente que no esté a la altura del cargo o que esté en contra de los mandatos que aquél ha recibido de sus electores. Pero que se sepa, las directivas de EPM vienen cambiando cada tres años sin ningún tipo de evaluación, lo que lleva a pensar que ello ocurre por motivos de política partidista, mecánica electoral o relaciones personales. Ninguna corporación seria en el mundo puede manejarse así.

Se ha dicho recientemente, tal vez con el deseo de contradecir lo dicho en el párrafo anterior, que el crecimiento de las Empresas durante el período de la elección popular de alcaldes ha sido el más importante en todos sus años de vida. Pero no puede olvidarse que ello fue posible porque durante las tres décadas anteriores los directivos, empleados, técnicos y obreros de la entidad acumularon con dedicación ahorro y capital humano, desarrollaron una cultura empresarial que fue puesta como ejemplo en el ámbito continental y crearon una marca que en 1987 fue considerado por algunos prestamistas internacionales como el símbolo de la entidad más confiable para préstamos en América Latina.

La capacidad de EPM para el planeamiento de largo plazo (por ejemplo, los diversos aprovechamientos del río Grande se vislumbraron desde principios del siglo XX y culminaron hacia fines de este mismo período), su experticia en negociaciones con proveedores y con la banca multilateral y privada, su enriquecedora interacción con consultores y contratistas de diferente tipo, los desarrollos tecnológicos propios (para citar un solo caso, en la construcción de presas de tierra en el trópico alto), su seriedad jurídica en los campos del derecho administrativo y su gerencia de los proyectos, llevaron en múltiples casos a un hecho inusitado en el país: grandes proyectos de excepcional calidad que al final cuestan menos de lo presupuestado y que se terminan antes de lo previsto. El país y la región han podido registrar entonces la creación de toda una escuela en los campos gerencial, técnico, jurídico y financiero de la administración pública.

Periódico El Mundo  
Medellín, Colombia, 7 de agosto de 2005