

# Tensiones y dilemas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: entre lo público, lo privado y lo estatal

María Teresa Uribe\*  
Germán Valencia\*\*

**Sumario.** -Una introducción necesaria. -I. Municipalización, autonomía y ciudadanías cívicas. -II. Del Estado libre al Estado justo: una nueva visión de los servicios públicos domiciliarios y el surgimiento de los ciudadanos clientes. -III. Expansión, integración y crisis en los servicios públicos domiciliarios: la competencia entre los nuevos ciudadanos y los consumidores. -IV. Una coda para terminar: privatización, competencia y ciudadanos consumidores. -Bibliografía. Anexos.

## Una introducción necesaria

Los servicios públicos domiciliarios en Colombia llegaron de la mano de industrialización, la urbanización y la adopción de las funciones técnico-económicas del Estado. Están situados en una encrucijada de cambios y transformaciones sociales y económicas significativas y concitan intereses y expectativas de muy diverso carácter. En torno a ellos se anudan varios sectores sociales -institucionales y privados-, di-

ferentes niveles de las administraciones públicas -locales, regionales y nacionales-, así como diversos actores de la sociedad civil, cuyos intereses y propósitos no son necesariamente coincidentes o complementarios. Además, son percibidos de diferente manera por quienes concurren en torno a su prestación o a su demanda, estas percepciones cambian y se transforman a lo largo de su devenir en la historia del

---

\* Docente-investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: penelope@epm.netco.

\*\* Docente del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: gdvalencia@agustinianos.udea.edu.co.

país: por ejemplo, para algunos, son servicios situados en la esfera pública y garantizados por entes gubernamentales; para otros, se trataría de derechos ciudadanos de segunda generación de los cuales el Estado no podría desentenderse, incluso hoy se está difundiendo la idea que los servicios públicos domiciliarios son similares a los otros servicios ofrecidos en el mercado y que, por tanto, deberían estar sujetos a las reglas de la competencia y a las exigencias de la rentabilidad.

Por estas razones, la prestación de estos servicios-derechos-mercancías han estado sujetos a variaciones intensas y cambios abruptos. Han soportado crisis profundas y momentos inusitados de crecimiento y expansión. Han sido fuente de tensiones y conflictos, pero también se han convertido en símbolos de orgullo y de prestigio para algunas ciudades, como por ejemplo Medellín. Han sido prestados por particulares, por las administraciones del orden municipal, por la Nación y, más recientemente, por el sector privado. Además, el capital extranjero no le ha sido ajeno a su desenvolvimiento y en torno a estos servicios se han suscitado intensos debates y han sido fuente de dilemas pero también de acuerdos y consensos. En suma, podría decirse que los servicios públicos domiciliarios develan a contraluz la historia reciente del país, expresan los cambios económico-sociales, las transformaciones de las prácticas culturales asociadas con su despliegue, los desarrollos institucionales y empresariales, los avances y los retrocesos de

la configuración ciudadana. Igualmente, han sido el escenario que muestra unas relaciones difíciles entre gobernantes y gobernados, que muestra el ascenso y el declive de los movimientos sociales y las virtudes y miserias del ejercicio del poder.

Las páginas que siguen a continuación van en esa dirección: intentan hacer un análisis de corte general sobre el sentido y el significado para la sociedad y la política de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Pero, toma como referente analítico de muchos procesos la ciudad de Medellín, bien sea para ilustrar grandes procesos o para contrastar con lo ocurrido en otras territorialidades. En la primera sección, se analiza, como una suerte de arqueología sobre el surgimiento y la municipalización de los servicios públicos domiciliarios (en adelante SPD), el contexto de los inicios del desarrollo industrial y urbano, ese momento en el cual los principales asentamientos poblacionales del país inician su transformación en urbes y demandan la instalación de medios de consumo colectivo para su expansión y consolidación (Castells 1981, p.177). Las redes urbanas de servicios juegan aquí un papel crucial para transformar los entornos de las ciudades, apoyar las empresas industriales y comerciales que los requieran, responder a las demandas sociales de una población creciente que ya no puede resolver de manera doméstica el acceso a estos recursos y que viene cambiando las prácticas culturales del habitar, el consumir y el depositar los residuos.

En esta coyuntura predomina una visión municipalista en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, no solamente en el sentido de garantizar un mejor acceso, frente a la deficitaria oferta de los particulares, sino también en la perspectiva de generar ingresos adicionales para los municipios por esa vía. En este ambiente de surgimiento de los servicios, cada uno de ellos tiene su propia historia y un desarrollo desigual, de allí que la municipalización demande transformaciones administrativas en el ente local, exija cierta organicidad en la pléyade de servicios dispersos y desagregados y, además, requiera el concurso de muchos agentes, entre los cuales se destaca, para el caso de Medellín, el Concejo Municipal, la Sociedad de Mejoras Públicas y la Academia de Medicina, entre otras.

En esta ciudad, la dimensión municipalista no provee todavía una visión de los servicios públicos domiciliarios como derechos sociales. Sin embargo se advierte el surgimiento entre los sectores de la élite, de una preocupación típicamente ciudadana, cívica, pública, que empieza a ocuparse del desarrollo urbano, del embellecimiento de la ciudad, del control sanitario de las enfermedades propiciadas por la inconveniente disposición de las basuras y las aguas negras. Una élite preocupada por difundir su modelo de orden ciudadano al conjunto de la sociedad, especialmente a los sectores populares que empiezan a llegar masivamente a la ciudad durante ese período; esto último, como una forma, entre otras, de control social.

La segunda sección se ocupa de las transformaciones en la vida política y administrativa del país, por el giro en el modelo de Estado representado en lo que los teóricos han llamado "el tránsito del Estado libre al Estado justo" (Colom, 1992), fenómeno que permitió en Colombia la incorporación a la Carta Constitucional de los derechos ciudadanos de segunda generación (derechos económicos y sociales), con su correlato en la ampliación de las funciones económicas del ente administrativo y los cambios en la naturaleza de algunos bienes públicos entre ellos los servicios domiciliarios. Este hecho permitió el reconocimiento de estos servicios como derechos que debía prestar el Estado, sin consideraciones distintas a aquellas derivadas de una demanda social a satisfacer.

En este contexto de transformaciones institucionales y sociales, se enuncia el discurso de los servicios públicos domiciliarios como derechos ciudadanos, pero la complejidad de su administración así como la naturaleza especializada de su gestión, terminan por restringir la acción política y la participación ciudadana de los sectores concernidos en el proceso. Los derechos sociales no logran concretarse y la intervención estatal se inclina más hacia la modernización que hacia la modernidad. A pesar de ello persiste un discurso proclive al reconocimiento de lo que se llamó en la época "la cuestión social" (Pecaut, 1987, p.105) cuya expresión más visible fue la relativa al control sobre las tarifas y las

diferentes propuestas de servicios subsidiados para la población más pobre.

La tercera sección se ocupa del análisis de los despliegues del sector, con la entrada en escena de la planeación nacional y los intentos por articular y coordinar las acciones de las distintas empresas de servicios públicos. En este período, que cubre aproximadamente tres décadas (entre las décadas de 1960 y 1980) ocurre la gran expansión de los servicios públicos, las inversiones a debe en macroyectos de amplia significación, la puesta en marcha de procesos de integración vertical y horizontal, y también de la ocurrencia de las grandes crisis presupuestales y de los déficit en los servicios prestados por las empresas del sector eléctrico. Es, igualmente, el momento en el que emergen los movimientos sociales urbanos que reclaman servicios a su alcance y de los movimientos sociales periféricos, demandando indemnizaciones y reconocimientos por las afectaciones ocasionadas en la construcción de los macroyectos.

La estatalización, la rápida expansión de los servicios y el patrón de politización estatista (Cavarozzy, 1993, p.28) produce cambios significativos en la esfera de la ciudadanía. Aunque es necesario anotar con expresiones diferenciales en las regiones: en unos casos se asiste a la clientelización de las empresas prestadoras de los servicios, expresada en un manejo discrecional de las tarifas y, en otros casos, el énfasis en la tecnificación y en la eficiencia, que ter-

mina también por excluir al ciudadano de su capacidad de incidir en un recurso esencialmente público. Es un período donde se cambia la relación gobernantes-gobernados y donde los ciudadanos, por una vía o por otra, transitan hacia la condición de clientes.

El artículo termina con una pequeña coda: "Privatización, competencia y ciudadanos consumidores". Esta parte se ocupa del análisis de los impactos de las crisis ocurridas en los servicios públicos domiciliarios, de las alternativas de salida que se ofrecen en el escenario de las grandes decisiones nacionales y de los cambios en los modelos de Estado, que en una forma muy significativa, influyen en las estrategias diseñadas para superar los problemas presentados en las décadas anteriores. Se trata de una mutación de doble vía: Por un lado, el Estado deja de ser el centro de la vida social y económica y se genera su descentramiento, con la aparición de varios centros situados en la esfera social y en el mundo de lo privado, los determinantes del Estado justo pasan a ser sustituidos por la dinámica de los mercados; las tesis intervencionistas se cambian por las de la competencia; la lógica económica subsume y sobredetermina la política y el Estado deja de ser empresario y prestador directo para cumplir funciones de planeación, control y regulación sobre las empresas prestadoras de los servicios; en este contexto, el sector privado pasa a tener un papel cada vez más destacado, la esfera pública declina y los derechos sociales también.

Por el otro, ya no se trata del ciudadano elitista y cívico que pretendió forjar lo público a su medida; ni del ciudadano cliente receptor pasivo de los servicios, que vio declinar lo público a favor de lo estatal. Ahora parecería transitarse hacia el consumidor a secas. Los servicios públicos domiciliarios pierden paulatinamente su connotación de derechos colectivos de prestación institucional y se convierten en mercancías, en productos que se ofrecen en un mercado libre, al que puede entrar cualquier inversionista sea público o privado, nacional o foráneo, y que se consumen de acuerdo con la capacidad de com-

pra que tenga el consumidor, con prescindencia de sus necesidades, sus demandas y sus derechos. Tendencia dominante que se confronta con un movimiento vigoroso que viene desde lo social comunitario y que intenta reconstruir lo público en los nuevos espacios de participación ciudadana abiertos por la Constitución Política de 1991. Las dinámicas y tensiones entre los ciudadanos-consumidores y los ciudadanos-cívicos en el contexto de los servicios públicos domiciliarios tendrá una incidencia innegable en los nuevos modelos de Estado, de ejercicio político y en el futuro de los sujetos públicos.

## I. Municipalización, autonomía y ciudadanías cívicas

Los servicios públicos domiciliarios son aquellos que se suministran en forma colectiva mediante redes de aprovisionamiento que van desde los centros prestadores hasta los lugares donde se hace de ellos uso industrial, comercial, de servicios o doméstico de ellos. Por tanto, hacen parte de lo que se ha llamado en sociología urbana "medios de consumo colectivo" (Castells, 1981). Es decir, son productos o servicios que se consumen o se usan al mismo tiempo por grupos amplios de pobladores, como por ejemplo, las calles y plazas, el transporte, las comunicaciones, las ondas electromagnéticas y la dotación de infraestructura física institucional, entre otras. Su carácter colectivo y público sitúan los SPD en un doble registro: los articula de manera directa con el pro-

ceso industrial y urbano, es decir, con la *Urbe* y sus múltiples sistemas de redes; pero, en tanto que concita intereses, propósitos y acciones de los más diversos sectores y actores sociales, estos SPD se enmarcan también en la esfera pública-política, es decir, en la *Polis*. Las tensiones, dilemas y complementariedades entre *Urbe* y *Polis* terminan por definir el devenir de los SPD y sus complejas historias.

En Colombia, los SPD no tienen una historia unificada, lineal y confluyente. Las redes de acueducto, alcantarillado, electricidad y telefonía, además de otros servicios que han entrado y salido de su esfera, aparecieron en diferentes tiempos y su desenvolvimiento fue aleatorio, con avances y retrocesos (Véase

Anexo). Lo que los unifica, es que su esquema de despliegue ha seguido en términos generales las mismas etapas: fueron en sus inicios prestados por particulares; luego, se municipalizaron y se integraron horizontalmente; posteriormente, fueron estatalizados y vivieron distintos grados de articulación vertical y, por último, se descentraron a partir de 1994, con la presencia cada vez más significativa del sector privado empresarial. A su vez, fue el tránsito de las ciudades tradicionales hacia las urbes la que determinó su aparición, así como su posterior expansión hacia otros espacios pueblerinos y rurales.

Según Marco Palacio (1995), después de la Guerra de los Mil Días y más específicamente después de 1910, el país entró en una nueva época, inducida por la consolidación del mercado interno y por su articulación al mercado internacional a través de la economía cafetera. El surgimiento para este mismo tiempo de pequeñas pero dinámicas empresas productoras de bienes de consumo, la instalación de algunas economías de enclave como las petroleras, bananeras, madereras y auríferas, la expansión del sector servicios, especialmente del bancario y el crecimiento poblacional de algunas ciudades grandes como Bogotá, Medellín Barranquilla y de pequeños poblados como los del eje cafetero, Pereira, Armenia y las del Valle del Cauca, prefiguran eso que Palacio llama "una nueva época".

Pero estas transformaciones económico-sociales le generan retos de amplia

magnitud a un Estado anquilosado, cuyos recursos públicos estaban estancados y en su mayoría dependían de los derechos de aduana (Palacios, 1995). A su vez, la utilización de esos magros recursos era más precaria si se quiere; según Daniel Pecaut "la parte del presupuesto dedicada a obras públicas no pasó del diez por ciento sino dos veces en el curso entre 1910-1920 (Pecaut, 1981) pues la mayor parte de los ingresos del Estado se gastaban en funcionamiento y sostenimiento de las burocracias; el derecho administrativo estaba en ciernes, los bancos privados actuaban sin controles y el sistema monetario se componía de una diversidad de monedas "que disfrutaban del privilegio de la inconvertibilidad" (Pecaut, 1987) hasta la reorganización del sistema monetario y bancario en 1922 gracias a las recomendaciones de la Misión Kemmerer.

En este contexto de rápida expansión económica y relativo estancamiento del Estado, no era de esperarse que la institucionalidad asumiese las inversiones que se requerían para la impostergable prestación de los SPD y éstos aparecen de la mano de algunos particulares que necesitaban de estos servicios para el desarrollo de sus actividades productivas y también para mejorar las condiciones de habitabilidad de sus hogares.

### **a. Los comienzos difíciles**

El primer servicio público domiciliario que se configura en Colombia es el de acueducto. Este era prestado por

particulares, bajo la modalidad de concesión municipal, los concesionarios se comprometían a construir las redes y obras complementarias necesarias, a operar, administrar y mantener el sistema para sectores reducidos de la población. Las prácticas culturales dominantes en la época y durante mucho tiempo fue las de abastecerse en las fuentes de agua, pilas públicas, quebradas y ríos aledaños. El sistema de redes era precario, artesanal y restringido en sus comienzos y el criterio dominante de los concesionarios era el de cualquier negocio privado pero los acueductos tendrían a partir de la década de 1920 un amplio despliegue. Además, todas las primeras empresas de acueducto eran operadas por empresas particulares: Barranquilla (1880), Bogotá (1886), Medellín (1891), Cartagena (1905) y Pereira (1918). En Medellín el primer acueducto se abastecía de las quebradas de Piedras Blancas, el Guayabo y Chorrillos y en el corregimiento de Santa Helena se construyó el primer tanque de abastecimiento (Gómez, Vargas y Acosta, 1985).

En las primeras décadas del siglo XX, y dinamizado por la construcción de redes de acueducto, aparece el servicio de alcantarillado, más lento en sus inicios y quizá también más precario, pues se utilizó inicialmente el viejo sistema de cañerías que venían desde la época de la Colonia, muchas de ellas destapadas y que arrastraban los desperdicios por las calles con todos los problemas asociados a la salud pública. Medellín fue uno de los primeros

municipios del país en tender nuevas redes de aguas residuales (1913), en separar aguas negras y aguas lluvias e instalar nuevas tuberías de hierro (Jaramillo, 1995). La prestación del servicio de aseo se inicia en Bogotá en 1892, mediante carros tirados por caballos que recogían los desperdicios con alguna periodicidad, y en Medellín, el servicio se contrató con algunos particulares desde 1885, quienes recogían las basuras dos veces por semana y las depositaban en la ciénaga de Guayaquil de propiedad del municipio.

El servicio de energía eléctrica tiene un recorrido similar y una coincidencia temporal, se trató de empresas constituidas por particulares que operaban bajo modelos de concesión y privilegios de exclusividad otorgados por los entes municipales para el aprovechamiento de caídas de agua. El servicio, como en los casos anteriores, era precario y orientado hacia las necesidades de las empresas industriales, del alumbrado público y de los hogares de las gentes pudientes que tuvieron en su uso, un símbolo de prestigio social. Es el caso de la empresa Samper Bruch en Bogotá que inauguró su planta hidroeléctrica en el río Bogotá -El Charquito- en 1896 y de Medellín que contaba en 1898 con un servicio particular de alumbrado público (Rojas y González, 1988).

Las redes de teléfonos tienen una temprana aparición en el país: estaba como antecedente, el servicio telegráfico, introducido por el presidente Murillo Toro

en 1865 y que tendría una rápida expansión al finalizar el siglo XIX ya que se lo consideró de particular importancia para el control del orden público profundamente perturbado con las endémicas guerras civiles, de allí que se fundara la Compañía Anónima Colombiana de Telégrafos con la pretensión de crear una red nacional (Holeey, 1996). Pero éste no era un servicio domiciliario, como si lo fueron las redes telefónicas instaladas a partir de 1885 en Bogotá y que para la época contaba con 200 líneas residenciales servidas por la Compañía Colombiana de Teléfonos (DNP, 1994, p. 4) para 1892, ciudades como Medellín Barranquilla y Cúcuta contaban con este servicio domiciliario; en Medellín, por ejemplo, existían para la época 50 líneas de propiedad del departamento que mantuvo durante varios años el servicio que se estanca en los primeros años del siglo XX como efecto de la destrucción de redes durante la Guerra de los Mil Días (DNP, 1999).

Un balance sintético de estos primeros años de los SPD en Colombia permite identificar algunas aristas importantes. Nacieron por iniciativa privada bajo modalidades de concesión y privilegios, de manera aislada y fragmentada, es decir, sin conexión entre ellos. Funcionaban en el espacio de las ofertas mercantiles bajo los mismos presupuestos de cualquier actividad de negocios. Eran consumidos por grupos restringidos de población y los entes municipales tenían una incidencia marginal en su prestación. En otras pala-

bras, no existía la noción de su carácter público ni de las responsabilidades estatales en su prestación. Para los entes municipales, el otorgamiento de concesiones más que como un servicio era visto como una fuente de recursos fiscales. No obstante, a partir de la segunda década del siglo XX la situación cambió de manera significativa, inducida en parte por las transformaciones urbano industriales, la agitación social de estos "años rojos" en la vida nacional y el surgimiento de mentalidades modernas identificadas frente al ethos del progreso y la civilización.

#### **b. A la sombra de los municipios y bajo la tutela de los ciudadanos cívicos**

Los llamados años veinte significan para el país un giro importante en la transformación de las urbes. Si bien la mayor parte de la población continuaba en el campo se vivía un acelerado proceso migratorio hacia los centros más dinámicos del país. Varias ciudades capitales habían traspasado la frontera de los cien mil habitantes y las demandas por SPD se hacían más acuciantes por parte de las industrias y de los sectores comercial y de servicios. Así como de una población creciente que se urbanizaba en el sentido cultural, es decir, cambiaba sus hábitos de relación con el espacio y con el uso de bienes de consumo colectivo.

Medellín puede ser un ejemplo paradigmático: para la segunda década del siglo XX, la ciudad contaba con 79.146



habitantes, tenía un sector industrial diversificado y en expansión (modernas trilladoras de café, fábricas de textiles, gaseosas, bebidas alcohólicas y otros manufacturas), un comercio floreciente y varios bancos, nacionales y extranjeros. Poseía también una buena dotación de medios de consumo colectivo en la esfera de los servicios: acueducto, alcantarillado, telefonía y plaza de mercado, y desde principios del siglo habían empezado a consolidarse en la ciudad algunas instituciones de carácter cívico, académico y de beneficencia que enunciaban propuestas muy novedosas para transformar a Medellín en "una ciudad moderna donde concuerran las mejores condiciones de infraestructura y equipamiento urbano, saneamiento básico, circulación y transporte, disponibilidad de fuerza de trabajo y terrenos urbanizables para construir habitaciones dignas para los obreros" (García, 2000, p. 54). En síntesis, se puede decir que contaba con una elite con visión colectiva y pública de ciudad.

Estos cambios en las estructuras productivas, espaciales y de mentalidades, precipitaron la decisión de municipalizar los servicios públicos. Procesos que tuvieron ocurrencia, con avances y retrocesos, en las primeras tres décadas del siglo XX. Todavía no existía una noción de complementariedad en los SPD, y se fueron municipalizando uno a uno de acuerdo con tres factores primordiales: en primer lugar, la precariedad en su prestación y los problemas complementarios derivados de esta situación; en

segundo lugar, que los empresarios privados no estaban en capacidad de sostener el ritmo de inversiones requerido para responder a una demanda creciente (Minjusticia, 1997, p. 26) dada su mentalidad de ganancias a corto plazo; y, en tercer lugar, que los sectores dirigentes de algunas ciudades como Medellín, habían logrado construirse una visión integral de ciudad donde los servicios públicos eran condición necesaria para proyectarla al país y al exterior (García, 2000, p. 41).

Los primeros servicios públicos domiciliarios que se municipalizaron fueron los de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras. La razón de esto estaba asociada con los problemas de salud pública, generados por una población creciente que contaminaba las fuentes de agua y cuyo sistema de prestación permitía la mezcla de las aguas residuales con las de consumo doméstico, de allí las epidemias frecuentes de fiebre tifoidea, disentería, tabardillo y otras de transmisión hídrica, que causaban muchas muertes entre la población residente (García, 2000, p. 48). La alerta sobre este asunto vino por parte de la Academia de Medicina que hizo estudios científicos de mucho interés en el período, además, ésta fue la época en el cual la salud empezó a pensarse como un problema público y no solo como una relación individual médico-paciente. Ésta temprana aparición de la esfera pública, tuvo un impacto definitivo en la municipalización de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo urbano. Los esfuerzos

por dotar a las ciudades de servicios eficientes en estos campos desbordaban con mucho la capacidad de los particulares para ejecutarlos y aunque los municipios ensayaron varias estrategias administrativas como las de otorgar privilegios de usufructo a particulares, formar alianzas con empresarios y fundar empresas mixtas, el costo de las inversiones era muy alto, la rentabilidad muy baja y esa condición tuvo que ver también con la estrategia de municipalizarlas.

Bogotá y Medellín municipalizaron estos servicios para la misma época - entre 1910 y 1920-. Y fue particularmente importante el papel jugado por los concejos municipales en este proceso: en Medellín por ejemplo, se contrató en 1913 al ingeniero francés René Rigal para realizar el diseño del acueducto municipal, elaborar planos, diseñar estrategias de financiación, definir tarifas y conseguir los préstamos necesarios para emprender la obra. Los dineros se obtuvieron del Banco Alemán Antioqueño y se iniciaron los trabajos usando tubería de hierro. Los trabajos tuvieron muchos tropiezos, pero con estas acciones se marcó el fin de la presencia de particulares para entrar definitivamente en la esfera municipal. En 1913 se creó la Junta de Acueducto nombrada por el Concejo, y en 1924 la de alcantarillado; a partir de allí se fueron nucleando otros servicios importantes para dar como resultado la fundación en 1919 de las Empresas Municipales (Ospina, 1966).

En la municipalización de la energía eléctrica incidieron factores de deficiencia y alto costo en el servicio y de reclamos sociales de diferentes sectores por esa causa. Para el caso de Medellín, la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas, poseía el monopolio en su prestación; ésta era una sociedad anónima de carácter mixto, fundada a finales del siglo XIX, donde participaban el municipio y el departamento, pero también las grandes casas comerciales e industriales de la ciudad, especialmente los dueños de la empresa textil Coltejer. La participación de los entes públicos se redujo por las penurias del fisco después de la Guerra de los Mil Días y los particulares manejaron la empresa con un criterio esencialmente mercantil. Los conflictos no demoraron en presentarse, por el alto costo de las tarifas, porque no se prestaba el servicio a los barrios populares, porque el Municipio tenía grandes erogaciones para el alumbrado público y, finalmente, porque la empresa mayoritaria dedicaba el 50% de la generación de energía a su empresa particular. Las quejas de los ciudadanos por estas causas fueron constantes, permanentes y a veces en tono subido, la prensa local participó en la discusión y el asunto de la energía se volvió un problema público y quizá también de orden público.

En este proceso tuvo un papel fundamental el Concejo de la ciudad que fue el mediador para la solución del choque entre intereses privados y públicos. Él cumplió una función fundamental de

representar intereses colectivos y generales que terminaron predominando cuando esta entidad creó la Empresa de Energía Eléctrica, administrada por una junta nombrada por el Concejo Municipal. No sobra recordar que durante esos años se presentaron los grandes conflictos obreros en el país, que el partido socialista de los trabajadores, fundado por los mismos años había logrado situar algunos de sus representantes en el Concejo de Medellín e incluía en sus temas de campaña asistencia pública, controles sanitarios y ayudas a los obreros. Los grupos liberales no se quedaban atrás en promesas electorales para los sectores populares y de esta manera, los grupos subordinados de la sociedad hacían su entrada en la esfera de la política portando demandas referidas a derechos de segunda generación, económicos y sociales, estas presiones, así fuesen indirectas, indudablemente tuvieron efectos pertinentes en la decisión de municipalizar los servicios públicos.

Las redes domiciliarias de teléfonos y la prestación de estos servicios tuvieron una historia distinta y si se quiere más institucional, fue más definida la presencia oficial desde sus inicios, aunque tampoco escaparon estos servicios al interés de los particulares, bajo la forma de empresas mixtas. En el caso de Medellín fue el departamento de Antioquia el primer propietario de la empresa, en la segunda década del siglo XX se crea una empresa mixta - Compañía Telefónica de Medellín- que amplía la cobertura y mejora la presta-

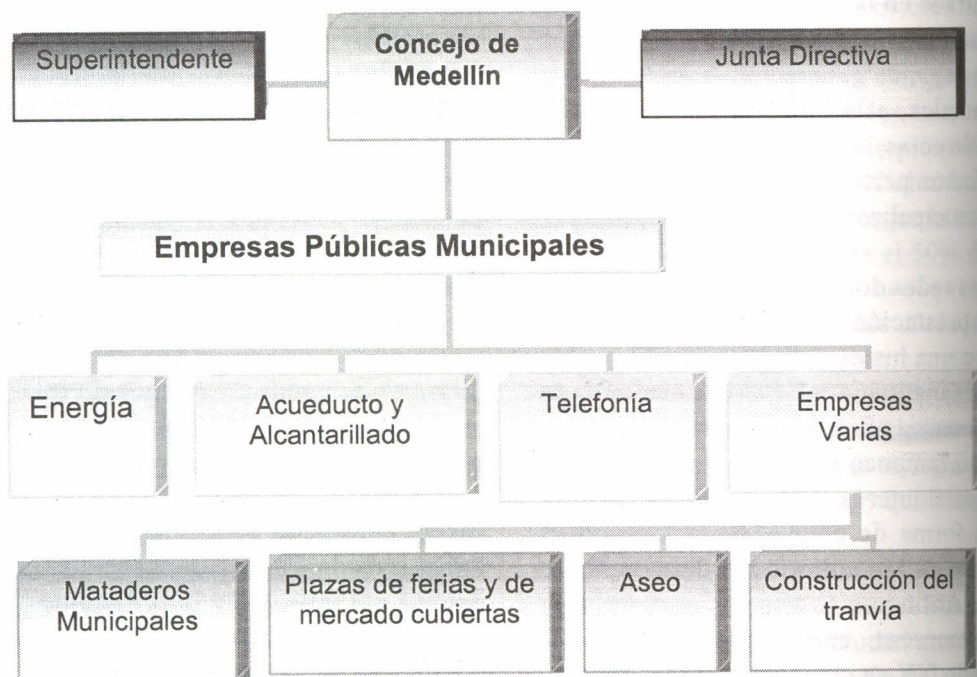
ción del servicio mediante la construcción de una nueva planta telefónica comprada a la Western Electric Company de Nueva York, se municipaliza en 1917 y en 1919 pasa a hacer parte de las Empresas Municipales. No obstante sobre este servicio tuvo una presencia más orgánica el Gobierno Nacional: desde muy temprano su desarrollo dependió del Ministerio de Correos y Telégrafos (Ley 31 de 1923) que se ocupaba del mantenimiento y la expansión de las redes, así como del servicio de larga distancia con apoyo de la Compañía Norteamericana Telefónica Central (Hooley, 1996).

Puede afirmarse que en Colombia, los agitados años veintes fueron "el tempus" de la municipalización de los SPD en las grandes ciudades. La primera en emprender este proceso fue la ciudad de Medellín, con un éxito importante en lo que tiene que ver con la configuración de una urbe moderna, pero la dinámica social de estos servicios y su desenvolvimiento desigual y fragmentado permitieron que se fuese configurando, tímidamente al principio una esfera pública-política que transformó los servicios privados en asuntos de interés colectivo, general y público; en necesidades ciudadanas y en condición de desarrollo económico y crecimiento social. La urbe también daba paso a la Polis en medio de tensiones sociales de diversa naturaleza. La ciudad empezó a percibirse como un conjunto y a pensársela de manera integral y una elite dirigente con sentido empresarial y sensibilidad cívica, se hizo cargo

paulatinamente de conducir el destino de la ciudad moderna.

El Concejo de Medellín mediante Acuerdo No 34 de 18 de febrero de 1920, estableció que a partir de ese momento los SPD quedarían en manos de la Junta de Empresas Públicas Municipales y que prestaría los servicios de acueducto, alcantarillado, electricidad y telefonía. Pero además, se asociaban a esta empresa otros servicios que venía prestando el municipio como el matadero, la plaza de ferias, la fábrica de tubos de hierro, el tranvía municipal y hasta una planta de leche

(García, 2000). Eran siete empresas distintas, cada una con su junta directiva, con diferente desarrollo institucional, y muy complejos y diversos problemas que atender. Es decir, el ciclo de municipalización había concluido con muy buen éxito, pero esta pléyade de empresas solo tenían en común su carácter público municipal y la tutoría del Concejo de la ciudad que tuvo un papel protagónico en ese proceso, pero carecían de formas de articulación horizontal lo que generaba "ruidos" en la gestión de los servicios públicos de diversa naturaleza (Vélez, 1997).



A partir de ese momento se expanden espectacularmente los SPD en la ciudad, otras urbes como Barranquilla y Bogotá, marchaban también por la senda de la municipalización pero de diferente manera. La municipalización y expansión demandó erogaciones significativas para este ente público, tal como lo atestiguan los presupuestos de gastos y apropiaciones destinadas a las obras de infraestructura y las ampliaciones de cobertura (García 2000, p. 11). Estas inversiones fueron asumidas a partir de préstamos internacionales y de una mejora sustancial en el recaudo de impuestos municipales. Sin embargo, la marcha de estas empresas municipales fue muy aleatoria, con grandes endeudamientos, crisis económicas, moratorias y problemas administrativos severos, pero la municipalización fue irreversible y en los años subsiguientes se logró una mejor articulación horizontal y una participación mayor de los entes nacionales.

En el contexto nacional la situación de los SPD proyectaba la imagen de una constelación de empresas de servicios públicos municipales. Cada empresa era relativamente independiente del poder central y diferente de las demás. Combinado con vastos sectores desprotegidos y con desarrollos muy precarios de estos servicios en las poblaciones medianas y pequeñas, así como en los espacios rurales donde estos recursos eran prácticamente inexistentes, generándose situaciones de desequilibrio, desarrollo desigual y fragmentación nacional que se fueron

volviendo insostenibles a partir de la década de 1930 y que exigieron una participación más activa y decidida del Gobierno Nacional en esta esfera.

La municipalización de los SPD fue una primera etapa en su despliegue con efectos de la mayor trascendencia social y económica, en lo que tuvo que ver con los desarrollos industriales, urbanos y poblacionales. Sin embargo no se puede hablar propiamente de estatalización que será más tardía, lo que sí resulta pertinente resaltar es que en las urbes empieza a aparecer la dimensión de lo público, esa esfera propia de los estados modernos y a configurarse unas prácticas sociales que desbordan con mucho las formas clásicas o tradicionales de habitar la ciudad, vivir la política y de participar en lo público. Si bien es cierto que las ciudadanías existían formalmente desde la fundación de la República y algunas dimensiones de lo público venían desde el siglo XIX con el desarrollo de la prensa y la constitución de formas embrionarias de opinión pública y política, la noción de lo colectivo, de lo común, de lo que es patrimonio de todos no había sido percibida claramente en el país, en razón de la inexistencia de una comunidad imaginada nacional y de la debilidad del Estado, incapaz de representar la unidad simbólica del pueblo de la Nación.

Quizá por eso las primeras comunidades imaginadas, además de los partidos, fueron las ciudades y los pequeños poblados; en ellas estuvo radicada

la identidad y los sentidos de pertenencia y fue en estas últimas donde tímidamente al principio, fueron apareciendo ciertas necesidades sociales que llevaron a pensar en la existencia de bienes de consumo colectivo a los cuales deberían tener acceso todos los habitantes de la urbe y que, por tanto, eran los municipios quienes debían velar por los recursos del "público". Los SPD se convirtieron entonces en los espacios privilegiados para que esas nociones políticas fueran surgiendo y desplegándose, todavía no se hablaba de derechos ciudadanos pero sí de una dimensión cívica que planteaba en otros términos las relaciones interindividuales en la urbe y los intereses colectivos de la *Polis*.

En Medellín este proceso de identificación de los bienes públicos, su despliegue y consolidación estuvo facilitado por la existencia de una élite dirigente relativamente cohesionada, pese a las diferencias partidistas y a sus intereses económicos no siempre coincidentes. Este grupo, que controló por muchos años el Concejo de la ciudad, fundó la Sociedad de Mejoras Públicas, actuó en la Sociedad de San Vicente de Paúl y al mismo tiempo dirigía florecientes empresas cafeteras, mineras e industriales o participaba activamente en sociedades científicas como la Academia de Medicina y la de Historia, por ejem-

plo. Fue desarrollando una visión integral de ciudad moderna, embellecida, dotada de excelente infraestructura y de los mejores servicios públicos para el conjunto de la urbe; es decir, para el colectivo, para el común de las gentes, y aunque su accionar fue en cierta forma elitista porque la participación en las decisiones era restringida y los demás pobladores eran meros receptores y espectadores del proceso, se fue configurando una esfera pública local y se ampliaron significativamente aquellos bienes que les pertenecían a todos.

Esta primera etapa expresada en la municipalización de los SPD presenta unos perfiles bien interesantes que vale la pena poner de presente a manera de balance. Estuvo marcada por el localismo, la fragmentación territorial del país y funcional (en los municipios) pero al mismo tiempo permitió que emergieran de una esfera pública urbana, el desarrollo de prácticas cívicas de carácter elitista, y un apoyo fundamental a los procesos de modernización y desarrollo tecnológico del país y de sus urbes. Pero quizá lo más importante es que este proceso amplió significativamente el patrimonio de los bienes públicos y consolidó una noción cada vez más esclarecida sobre el derecho de los ciudadanos a disfrutar de ellos.

## II. Del Estado libre al Estado justo: una nueva visión de los servicios públicos domiciliarios y el surgimiento de los ciudadanos clientes

La década de 1930 trajo grandes cambios institucionales y políticos en el país. El más significativo para los propósitos de este escrito, tiene que ver con un giro en la concepción de Estado y una ampliación de las funciones tradicionales asignadas a él. La estructura del aparato público nacional era pequeña e inorgánica para asumir los rápidos cambios sociales que demandaban transformaciones de envergadura en la institucionalidad, en su corpus administrativo, en el perfil de sus burocracias y en la gestión de los recursos puestos bajo su tutela. Estos giros no eran solamente domésticos, se trataba de la instauración en el mundo Occidental de un nuevo modelo de Estado que abandonaba las tradicionales posturas de no intervención en la actividad privada y en las formas de vida buena que adoptaban los ciudadanos; es decir, el *Estado libre* que se ocupaba solamente de la seguridad, la justicia y la defensa de los derechos civiles y políticos, para convertirse en un *Estado justo*, que además de sus actividades tradicionales adoptaba otras nuevas sintetizadas en lo que se ha llamado las funciones técnico-económicas y representadas en la intervención en la esfera privada y de mercado para garantizar un desarrollo más racional de las actividades productivas y una mayor equidad social entre sus ciudadanos.

Este giro en los modelos de Estado trajo aparejado un cambio del ente político

en la vida social de las naciones, acen tuando la centralidad en el sistema y haciendo que cada vez las múltiples y diversas relaciones de todo orden en la sociedad: desde las económicas hasta las culturales, desde las sociales hasta las políticas tuviesen un punto de referencia común, el Estado central. La vida de los sociedades y de los pueblos se fue volviendo más dependiente de este actor privilegiado, dando paso a lo que los teóricos han dado en llamar la matriz Estado-céntrica (Cavvarozzy, 1993, p.32).

Claro está que estas transformaciones no se realizaron de una vez y para siempre y los caminos elegidos por las diversas naciones para poner en práctica ese tránsito, fue muy diverso. En Colombia, fue el proyecto político de La Revolución en Marcha y su expresión normativa en la Reforma Constitucional de 1936, el que recogió de manera más orgánica los principios filosóficos del Estado Justo: centralidad del Estado en la vida política, intervencionismo estatal, integración vertical de la gestión pública, modernización de la economía y del aparato administrativo central y la incorporación de "la cuestión social" en la agenda pública del gobierno, lo que generó amplias expectativas para el reconocimiento de los derechos sociales y económicos en la esfera de las ciudadanías tradicionales.

Independientemente de la valoración que se haga sobre este período en la vida política colombiana y de sus magros resultados a mediano y largo plazo, es indudable que este nuevo clima socio-estatal tuvo un impacto significativo en la manera de concebir los SPD y que le abrió el espacio al Estado central para tener alguna injerencia en un asunto que hasta ese momento había pertenecido a la esfera local.

#### **a. El sinuoso proceso de estatización de los servicios públicos domiciliarios**

Esta injerencia tenía algunos antecedentes importantes: la Ley 113 de 1928 que declaró de utilidad pública las caídas de agua y definió algunos aspectos para la regulación de tarifas y para el otorgamiento de concesiones y contratos. Sin embargo, el viraje más substancial se realizó en 1936, posibilitado por la Reforma Constitucional de ese año y que consistió en la promulgación de la Ley 109, mediante la cual se creó la Sección Nacional de Acueductos, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, que tendría un cubrimiento nacional permitiéndole al ente estatal regular y supervisar la prestación de estos servicios (Véase Anexo). En el campo de la energía eléctrica la intervención del Estado central fue más tímida: se dispuso la creación de la Sección de Empresas de Servicios Públicos para que ejerciera el control técnico y económico de las industrias del sector (Ley 109 de 1936), pero las tareas pertinentes en esta esfera fueron adscritas a otro ministerio, el de Industrias.

De esta manera, se reproducía en el nivel central la inorganicidad y la fragmentación que tenían estos servicios en el nivel local, pero la legislación al respecto, enunciaba la intención política de ejercer control, dirección técnica, vigilancia administrativa y fiscal sobre la pléyade de industrias del sector. Al mismo tiempo esta legislación incorporaba un incipiente criterio de equidad social, muy en la línea de los principios éticos del Estado Justo y en una doble dirección: hacia las regiones y municipios más desprotegidos y hacia los sectores más desfavorecidos de la población que por su precariedad económica no tenían acceso a estos bienes de consumo colectivo. Para proteger a éstos últimos, se dispuso la obligación de controlar las tarifas y de informar sobre sus cambios con antelación a su vigencia; se determinó también que los recursos públicos se orientarían exclusivamente a la expansión de los servicios hacia las zonas que carecían de ellos, suspendiendo los aportes que la Nación hacía a los municipios grandes y mejor dotados. Sin embargo, este esquema intervencionista, al decir de Eduardo Weisner, no funcionó tal como estaba pensado y los SPD continuaron siendo "financiados, administrados y controlados por los municipios y en un marco general, autónomo y local" (Weisner, 1992, p. 32).

Lentamente, con altibajos y redefiniciones, el proceso intervencionista continuó acentuándose en las décadas de 1940 y 1950. En 1938, el Congreso de la República aprobó la



Ley 126, que prescribió el más alto grado de intervencionismo estatal en las industrias del sector hasta ese momento: se sustituyó la Sección de Empresas del Servicio Público por el Departamento de Empresas de Servicio Público. De acuerdo con esta Ley, la Nación podía hacer aportes condicionales o de contrapartida a la industria para efectos de inversión exclusivamente; los gastos de funcionamiento, mantenimiento y ensanche, correrían por cuenta de la empresa prestadora o del respectivo municipio; la Nación podía, a su vez intervenir en calidad de accionista de empresas departamentales o municipales para efectos de la construcción de grandes empresas hidroeléctricas; debería ser consultada para la composición de las juntas directivas de las empresas en las que participara como accionista y se convertía en la garantía de los intereses colectivos del público. Es decir, se inicia un modelo de financiación de los SPD, con fondos de la Nación.

Al parecer, esta Ley tuvo efectos contrarios a los que pretendía resolver, puesto que solo las grandes urbes, contaban con los estudios, los planes; los recursos técnicos y el personal capacitado para cumplir con su contrapartida en los programas de expansión y ellas fueron las grandes beneficiadas en detrimento de los municipios y las regiones pobres que quedaron por fuera del acceso a los recursos nacionales.

Estos procesos de intervención nacional en los SPD se acentúan, en 1940,

con el Decreto 503, mediante el cual se creó el Fondo de Fomento Municipal, acontecimiento que significó un giro en los modelos de financiación y de participación del Gobierno Nacional en este campo. El Fondo estaba adscrito al Ministerio de Hacienda y era financiado con impuestos de destinación específica y recursos de crédito interno. El esquema dependía en consecuencia de este Ministerio y los otros desarrollaban actividades complementarias y subordinadas al primero. La dirección de las obras acometidas por el Fondo eran de la responsabilidad de la entidad que más capital aportase, siendo por lo general la Nación: "una vez terminadas las obras y autorizados los créditos, los sistemas debían pasar a manos de la administración municipal" (Cuervo, 1997). Bajo este nuevo modelo, la Nación era la responsable de recaudar los fondos para las inversiones en el sector y a pesar de que los recursos asignados fueron modestos, la estabilidad del Fondo permitió una tasa de expansión de las conexiones domiciliarias que no se pudieron superar en las décadas posteriores.

Diez años más tarde y mediante Decreto 289 de 1950, se estableció de forma explícita la nueva concepción de los SPD en Colombia. Con este Decreto se transformó el Fondo de Fomento Municipal en el Instituto de Fomento Municipal -Insfopal-, entidad adscrita al Ministerio de Fomento y que además de financiar, ejecuta obras de inversión, operación, administración y mantenimiento de proyectos de acueducto,

alcantarillado, aseo y electricidad en todo el país. De ese momento en adelante, el Insfopal se convirtió en el principal instrumento que tenía el Gobierno Nacional para intervenir en la esfera de los SPD: Pero lo más significativo fue la imagen que se proyectó al conjunto de la sociedad: la de un Estado Central responsable de financiar, fomentar y aprovisionar al conjunto de los habitantes de la Nación de estos servicios básicos; en otras palabras, con dificultades y tensiones, se estatalizaron los SPD y se consideró que debían primar los intereses colectivos sobre cualquier otra consideración de tipo económico o empresarial en su prestación. En estas décadas se perfila el concepto de servicio público, como necesidad social y patrimonio estatal.

Para algunos analistas se configuró una política de corte asistencial y paternalista, culpable entre otras de las crisis económicas y la clientelización del sistema en las décadas posteriores; para otros, el Estado estaría asumiendo sus responsabilidades políticas de equidad y de tutela de los bienes públicos indispensables, pero con independencia de las diversas posturas frente al asunto. Lo que habría que rescatar es que entre 1940 y 1960 el Estado Central pasó a tener un dominio importante en la prestación de estos servicios y que el sector se modernizó, amplió su cobertura, se multiplicaron las inversiones y se pudieron atender de manera más eficiente las demandas sociales, industriales y ur-

banas aunque los sistemas tarifarios fueron ineficientes y produjeron pérdidas en el consumo (Cuervo, 1988)

### **b. Hacia una estatalización bifronte**

No obstante, esta forma de intervención estatal tuvo transformaciones significativas en esa misma década; adoptando una estrategia que se podría denominar bifronte: nacional y municipal al mismo tiempo; es decir, funcionaron dos sistemas paralelos de prestación de servicios públicos que se mantienen hasta el presente. El primero de orden nacional-estatal a través de Insfopal, donde el Gobierno Nacional era el que se encargaba de la inversión y la administración de los proyectos de expansión, y, el segundo, municipal y descentralizado que se brindaba a través de las empresas municipales acentuado este sistema bifronte con la creación en algunas grandes capitales, de empresas de servicios públicos con estatutos autonómicos. Un ejemplo de esta última forma fue la municipalización de la Empresa de Energía de Bogotá (1959), la de Cali por la misma época y la fundación, en agosto de 1955, de las Empresas Públicas de Medellín.

El sistema nacional fue el menos dinámico y quizá también el más interferido por interés clientelistas y particulares. Las inversiones en acueductos y alcantarillados presentaron después de 1950 una reducción en el crecimiento y en sus posibilidades de expansión física mientras se fortalecían las empresas municipales autónomas y se aisla-

ban de las dificultades financieras, administrativas y de las interferencias clientelistas del Infopal. Sin embargo, esta dinámica de las empresas municipales de servicios públicos, favoreció casi exclusivamente a los entornos urbanos, dejando desprotegidas las áreas rurales y los pequeños municipios. Para tratar de solucionar estos desequilibrios territoriales se creó el Instituto Nacional de Salud adscrito al Ministerio de Salud. Este nuevo Instituto debería asumir las actividades que antes desarrollaba el Infopal en los campos, y el Infopal seguiría ocupándose de las áreas urbanas.

Es decir, mientras las empresas municipales autónomas se consolidaban y se integraban horizontalmente, las nacionales se fragmentaban, se diferenciaban y contribuían a la macrocefalia de un Estado que crecía, pero que al mismo tiempo multiplicaba su ineficiencia sumándoles a los problemas ya existentes asuntos de paralelismos y traslapes en el desarrollo de sus funciones. El Estado Central intervenía en el sector de los servicios públicos a través del Infopal y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom) creada mediante Decreto 1684 de 1947 que monopolizó el servicio de telefonía, radiotelefonía y radiotelegrafía hasta el decenio de 1990 (Hooley, 1996). Pero además se crearon otras instituciones que tenían que ver con el sector de los SPD, como la Dirección de Agua potable y Saneamiento Básico, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y una División de Aguas en el De-

partamento Nacional de Planeación, recayendo en esta última buena parte de la responsabilidad hasta la década de 1970.

Se crea también el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico -Electroaguas- (Ley 80 de 1946), que sirvió de base para el desarrollo del sector eléctrico colombiano y que amplió las funciones de intervención estatal en esta área, incorporando, además del control y la financiación, aspectos como la planeación y la generación directa; sin embargo su estatuto administrativo fue errático por decir lo menos. Electroaguas fue adscrito en su parte técnica al Ministerio de Obras Públicas y en su parte económica presupuestal al Ministerio de Economía Nacional (Decreto 2702 de 1947); en 1953 se pone bajo la jurisdicción del Ministerio de Fomento y más tarde (1968) retorna al Ministerio de Obras y, por último, después de la creación del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL- se adscribe al Ministerio de Minas y Energía; pero la fragmentación de la Intervención del Estado central en el sector de SPD no termina acá.

Durante el gobierno del General Rojas Pinilla se fundó la Corporación Nacional de Servicios Públicos, adscrita directamente a la Presidencia de la República, en la cual fueron fusionados Inaguas, Infopal y el ICT (Instituto de Crédito Territorial) y que obedecía a la estrategia populista del general para ganar apoyo político de los sectores

urbanos respondiendo a las demandas por servicios de una avalancha poblacional recién llegada a las ciudades, desplazada de los campos por la violencia de los años cincuenta. La entidad desapareció con la caída de la dictadura; pero el Departamento Nacional de Planeación y especialmente el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social - Conpes-, creados en esa misma coyuntura, empieza a tratar de poner orden en esta maraña de institutos, con funciones muy similares, presupuestos importantes pero con muy bajo rendimiento operacional.

### **c. El caso de las Empresas Públicas de Medellín**

Mientras la intervención del Estado central en los servicios públicos se fragmentaba y se dividía, la estrategia municipalista y autonómica, producía resultados significativos. El caso de las Empresas Públicas de

Medellín puede ilustrar este contraste: para 1954, los SPD en la ciudad ya tenían tres décadas de haber sido municipalizados y con resultados importantes en la prestación de los servicios, la expansión de las redes, la financiación de varios macroproyectos como el de las centrales hidroeléctricas de Guadalupe y Riogrande y el incremento en el número de usuarios servidos, pero presentaba problemas administrativos de consideración. Los servicios se encontraban organizados en cuatro empresas: Energía, Acueducto, Alcantarillado, Teléfonos y Empresas Varias, cada una con un gerente y una junta directiva, pero existía un gerente general al cual debían responder los administradores y las juntas de cada una de las empresas; y se habían creado algunos departamentos que prestaban los servicios para todas las empresas, como el jurídico, el comercial, el de personal entre otros (Vélez, 1997).

urbanos respondiendo a las demandas por servicios de una avalancha poblacional recién llegada a las ciudades, desplazada de los campos por la violencia de los años cincuenta. La entidad desapareció con la caída de la dictadura; pero el Departamento Nacional de Planeación y especialmente el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social - Conpes-, creados en esa misma coyuntura, empieza a tratar de poner orden en esta maraña de institutos, con funciones muy similares, presupuestos importantes pero con muy bajo rendimiento operacional.

### **c. El caso de las Empresas Públicas de Medellín**

Mientras la intervención del Estado central en los servicios públicos se fragmentaba y se dividía, la estrategia municipalista y autonómica, producía resultados significativos. El caso de las Empresas Públicas de

Medellín puede ilustrar este contraste: para 1954, los SPD en la ciudad ya tenían tres décadas de haber sido municipalizados y con resultados importantes en la prestación de los servicios, la expansión de las redes, la financiación de varios macroproyectos como el de las centrales hidroeléctricas de Guadalupe y Riogrande y el incremento en el número de usuarios servidos, pero presentaba problemas administrativos de consideración. Los servicios se encontraban organizados en cuatro empresas: Energía, Acueducto, Alcantarillado, Teléfonos y Empresas Varias, cada una con un gerente y una junta directiva, pero existía un gerente general al cual debían responder los administradores y las juntas de cada una de las empresas; y se habían creado algunos departamentos que prestaban los servicios para todas las empresas, como el jurídico, el comercial, el de personal entre otros (Vélez, 1997).



Es decir, existían formas orgánicas de integración horizontal y funcional de los servicios que contrastaban con lo que ocurría en el nivel nacional para la misma época pero las empresas dependían casi en su totalidad del Concejo de la ciudad y de la discrecionalidad del alcalde de turno, en tanto que seguían siendo dependencias municipales sin personería jurídica y sujetas, por tanto, al control presupuestal, a la vigilancia ordinaria y a constituirse en recursos parafiscales del municipio con los riesgos inherentes a la descapitalización. Es decir, esta carencia de autonomía, a juicio de algunos, se estaba convirtiendo en una traba para la supervivencia de las Empresas y constituía un obstáculo de significación para la ex-

pansión de los servicios, dado el incremento en la demanda ocasionado por el rápido crecimiento urbano de los años cincuentas.

Los prestamistas nacionales e internacionales habían sugerido la necesidad de otorgarle autonomía a las Empresas desde los años cuarentas (Vélez, 1997), pero fue la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que visitó a Medellín en marzo de 1955 para examinar la situación de la empresa de energía con miras al otorgamiento de un crédito, la que hizo mayor énfasis en la necesidad de darle a las Empresas un estatuto autonómico "con el objeto de garantizar su administración alejada de

los demás organismos del municipio" (citado por Vélez, 1997) inmediatamente se nombró una comisión para elaborar los estatutos y cinco meses después estaba constituida la empresa.

La tesis de la autonomía contaba con un respaldo amplio entre la dirigencia de la ciudad; la situación político social había cambiado considerablemente; la élite cívica que dirigió el desarrollo urbano y de SPD en los años veinte había perdido capacidad de control y dirección; sus organismos no gubernamentales, como las sociedades de Mejoras Públicas y de San Vicente de Paúl, ya no tenían la capacidad de incidir en un Concejo Municipal que había cambiado su composición social y sus adscripciones partidistas; la violencia había roto viejos lazos de identidad entre la élite y la dictadura militar amenazaba con un giro populista que ponía en serio peligro lo que se había construido pacientemente durante muchos años. En otras palabras, la élite cívica ya no controlaba la ciudad que se desbordaba por sus límites territoriales con barrios piratas aparecidos de la noche a la mañana, el rostro de la pobreza y la indigencia amenazaban el orden de lo público elitista proponiendo, así fuese intuitivamente, la necesidad de un replanteamiento en la Urbe y sobre todo en la Polis; y se temía que ocurriese algo similar a lo que estaba aconteciendo en el nivel nacional donde las interferencias de la política parecían ir en contravía de la gestión y de la ingeniería administrativa; había pues suficientes razones para preser-

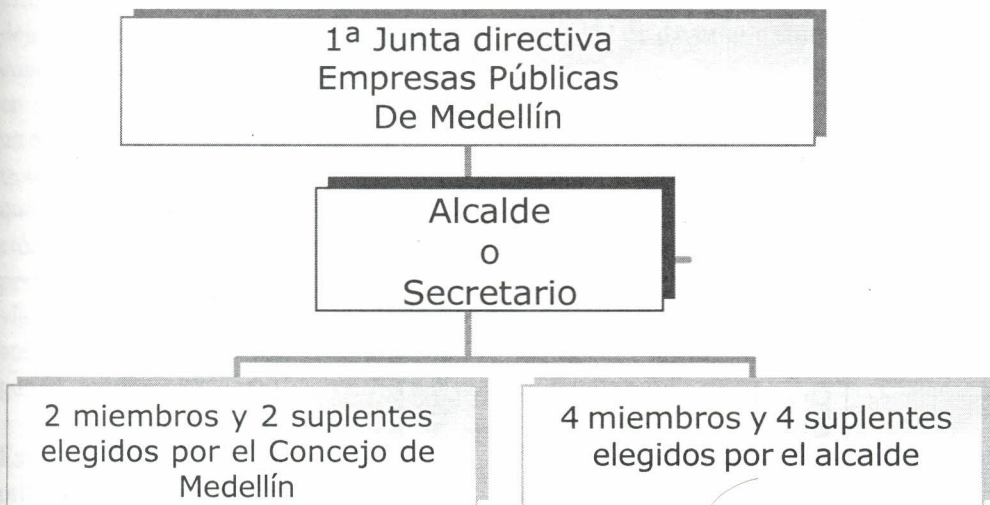
var las empresas municipales y en principio hubo un acuerdo tácito sobre el tema.

Sin embargo las discusiones se centraron, según Luis Guillermo Vélez, en torno a tres puntos (Vélez, 1997): las relaciones financieras entre el municipio y la entidad autónoma; el nombramiento de los representantes en la junta directiva de las empresas y la definición sobre cuáles de las empresas municipales deberían hacer parte del nuevo arreglo. Frente al primer punto se enunciaba el temor de que el Municipio, creador del nuevo ente y principal aportante del capital semilla, se viera privado de los rendimientos sobre el capital que deberían corresponderle. La estrategia de solución fue la de vincular al municipio con los productos brutos de la nueva empresa, lo que permitía cierta estabilidad en los ingresos del ente municipal y restricciones financieras efectivas a sus administradores.

El nombramiento de los miembros del sector privado en las juntas de las empresas había sido históricamente un asunto discrecional del Concejo y de los alcaldes (Vélez, 1997) pero en la época, la fórmula era riesgosa porque el declive del proyecto ciudadano de la élite y su pérdida de control sobre las instancias representativas como el concejo y la designación de alcaldes hacía temer que prácticas populistas o de clientela dieran al traste con la supervivencia de las empresas de SPD, quizá por eso se propuso que los miembros fuesen nombrados por las

entidades privadas con derecho a estar en la junta. Finalmente, esta tensión entre lo público y lo privado se tranzó mediante una fórmula intermedia: elección por parte del alcalde de listas de candidatos presentados por

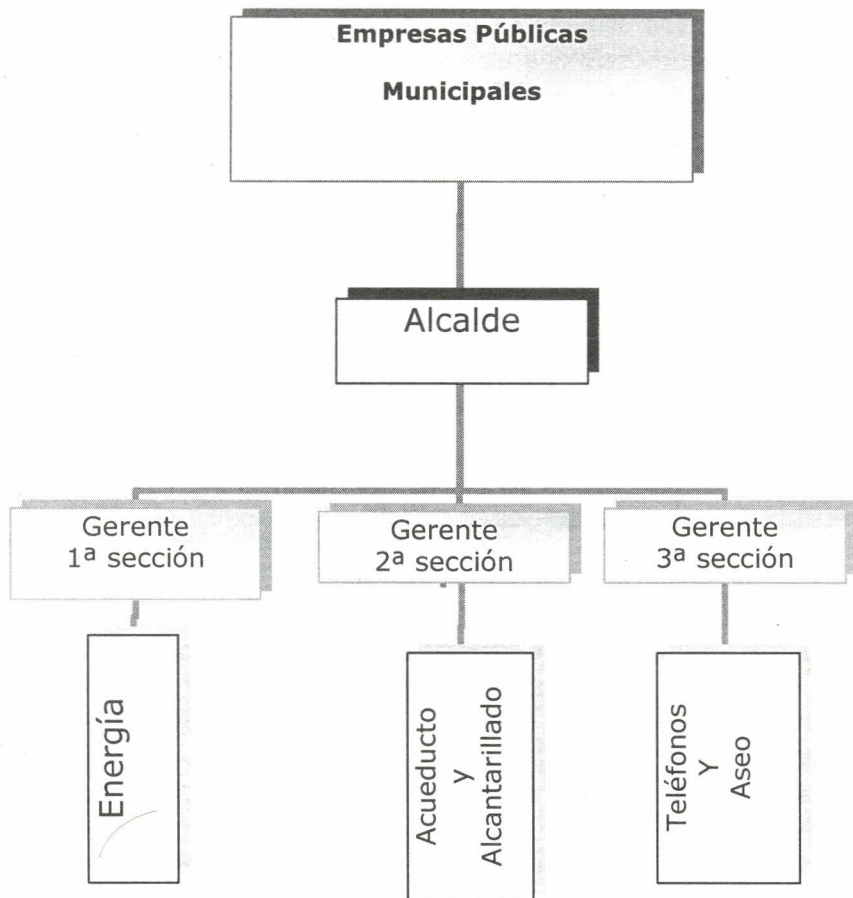
las entidades privadas con derecho a representación, este esquema se mantendría durante los primeros quince años de la institución, garantizando la presencia de la dirigencia empresarial en la entidad.



El punto referido a la integración en una misma entidad de varios de los servicios públicos prestados por el municipio no era un asunto fácil de resolver, la recomendación del Banco de Reconstrucción y Fomento eran las de mantener las empresas separadas y con algún grado de independencia entre sí; no obstante, las razones de economías administrativas, planes conjuntos y complementariedades técnicas, inclinaron la ba-

lanza a favor de la integración horizontal, en una sola empresa de los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y teléfonos. De esta manera quedaron resueltas las discusiones y las Empresas Públicas de Medellín iniciaron su andadura con un estatuto autónomo, que le ha permitido crecer y desarrollarse con una altísima eficiencia y reconocimiento social hasta nuestros días.





**d. Lo estatal subsume lo público: en pos de los ciudadanos clientes**

La estatalización de los servicios públicos que se había iniciado con tan buenos augurios en la coyuntura de los años treinta, con el correr de los días se había venido transformando en otra cosa: los cambios más apreciables y con incidencia innegable en la esfera de los SPD fueron los siguientes: a) el intervencionismo de Estado pierde su dimensión de equidad social y su referente de derechos ciudadanos; b) de-

clina la esfera pública en favor del aparato estatal con la consolidación de la matriz Estado-céntrica y el desdibujamiento de lo común, lo colectivo, lo cívico y la acción política de los actores sociales en la urbe; c) pasan a predominar ciudadanía pasivas, y los actores políticos se convierten en meros receptores de unas directrices institucionales elaboradas en otros espacios y en simples clientes de un servicio prestado por unas empresas estatales que se debaten entre la lógica de la eficiencia y de la productividad y

los requerimientos sociales para prestar un servicio que debería ser accesible a las grandes mayorías del país.

Para la década de 1940 el intervencionismo estatal había cambiado de signo, roto el pacto liberal lopista con los sectores populares urbanos durante el gobierno "de la pausa", la función técnico-económica del Estado dejó de tener significación ideológica y connotación social, convirtiéndose, como en otros países de América Latina, en un modo de gestión estatal, en una suerte de ingeniería administrativa, o si se quiere en un programa de modernización del cual se fueron desdibujando los perfiles de "la cuestión social" y por esta vía la concreción de los servicios públicos como derechos ciudadanos de segunda generación.

Esto cambió de manera significativa la relación de los sujetos políticos con el espacio urbano y público; la incipiente *Polis*, como ese lugar de integración donde los ciudadanos se reúnen para discutir sobre los asuntos que les conciernen y que tiene la virtud de proyectar la unidad simbólica de lo que en la *Urbe* está fragmentado y dividido, entra en un proceso de declive, y pasa a ser prácticamente absorbido por el Estado -central o municipal-; en el caso de Medellín, el proyecto ciudadano y cívico de la élite, fue desbordado por las transformaciones económico-sociales del período, perdió anclajes en el colectivo y solo fue quedando en el imaginario de las gentes, el referente institucional; es decir, el Estado, lo que

significó que en el sistema político del país se había configurado una matriz Estado-céntrica; el ente estatal se había erigido, como el centro indiscutido del que hacer político, del cual empezaron a depender como satélites, los otros espacios de la actividad política y pública: las relaciones entre los actores, las instancias de expresión y manifestación política, las organizaciones sociales de diversa naturaleza, los partidos políticos y hasta los espacios de la representación como el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, pasaron a ser dependientes del ejecutivo, esa especie de astro rey que les brinda su luz, su sentido y su significación, así como la fuerza gravitacional sin la cual era prácticamente imposible su existencia.

En términos sintéticos, el predominio de la matriz Estado-céntrica, trajo consigo la virtual desaparición de la esfera pública, que es el espacio de la acción política, de la existencia de lo común y de lo colectivo. Público y Estatal se volvieron sinónimos en los lenguajes ilustrados y corrientes y parecían designar las mismas cosas y referirse a idénticos contenidos; sin esfera pública reconocible e identificable, la *polis* desaparece del escenario y solo parece subsistir la fragmentación propia de la *urbe*; las dimensiones cívicas declinan quedando reducidas a "las buenas maneras" y las ciudadanías pierden sus perfiles activos y participativos para convertirse en meros receptores pasivos de una política institucional,

diseñada en otras esferas, en lugares prácticamente inaccesibles para el común, revestidas de lenguajes técnicos, inaccesibles para las grandes mayorías sociales incluso para buena parte de los representantes políticos que carecen de la formación especializada para emitir juicios informados sobre muchos asuntos, entre ellos los de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Estos cambios socioeconómicos y políticos terminan por situar los SPD del lado del Estado, y más específicamente del ejecutivo, desplegándose lo que aquí hemos llamado su estatalización; sin embargo, para el caso colombiano, la instauración de una matriz Estado-Céntrica no significó como pudiera pensarse, que el aparato institucional tuviese una integración funcional y una coherencia vertical en su accionar administrativo y lo que se configuró fue un Estado con una normatividad vinculante que le permitía intervenir en la esfera privada y en la órbita de otros espacios territoriales pero que carecía de organicidad; un Estado macrocefálico cuyas políticas sobre SPD no fueron siempre coherentes, donde las instituciones creadas para dicha intervención fueron fragmentadas y en cierta for-

ma contradictorias. Un Estado que por su inorganicidad y su rápido crecimiento se convirtió en presa fácil para su "colonización" por intereses privados y por formas diversas de clientelismo, lo que incidió en el tránsito de los ciudadanos clientes a las clientelas con las consecuencias perversas sobre la estabilidad de las empresas y la calidad de los servicios prestados.

No obstante, la política bifronte en los SPD permitió que las grandes ciudades y algunas medianas contasen con empresas sólidas, bien administradas, libres de clientelas y con una eficacia significativa en la prestación y la extensión de los servicios e incluso preservaron algo de la desdibujada dimensión pública. Es el caso de Medellín, donde las Empresas Públicas de Medellín continúan proyectando la imagen de una entidad que les pertenece a todos los habitantes de la urbe: gentes de todos los estratos sociales sienten que éstas son un patrimonio colectivo, que son del común y se sienten orgullosos de contar en la ciudad con unos servicios públicos domiciliarios de buena calidad y que ya pasaron a formar parte de la identidad en la ciudad.

### **III. Expansión, integración y crisis en los servicios públicos domiciliarios: la competencia entre los nuevos ciudadanos y los consumidores**

Pese a las dificultades y a los avatares en el despliegue de los servicios públicos domiciliarios durante el período de su estatalización, podría decirse que las

décadas siguientes (la de 1970 y 1980) se caracterizaron por: a) su expansión y el interés gubernamental de hacer llegar los servicios hacia los territorios y

las poblaciones más desfavorecidas; b) por los intentos de integración y organicidad vertical de los SPD especialmente de la energía eléctrica; y c) por las crisis económicas, presupuestales y en la prestación de los servicios que indujeron hacia un replanteamiento del modelo vigente.

El decenio de 1970 comienza en Colombia con un nuevo pacto político entre las élites -El Frente Nacional- y un renovado interés por expandir los servicios públicos hacia nuevos territorios desprovistos de esos recursos, con el ánimo de mitigar los desequilibrios regionales y el abismo creciente entre el campo y la ciudad y orientado, también, hacia los nuevos pobladores urbanos expulsados de los campos por la violencia y que demandaban "el derecho a la ciudad"; es decir, tierras urbanas para construir viviendas y dotación de bienes de consumo colectivo, que los integrase a la *Urbe* como ciudadanos en su segunda acepción (en el sentido de habitantes de la ciudad) y con iguales derechos a los viejos residentes. Aunque los SPD no aparecían como un propósito específico en los reclamos de los pobladores de los barrios marginales, era claro que para los invasores de terrenos y los habitantes de los barrios piratas, los SPD no solo constituían una necesidad social, sino que poseerlos era una suerte de símbolo, de icono de su inserción a la ciudad. Tener acceso a ellos parecía otorgarles, de manera virtual, la condición de habitantes de la *Urbe* y el principio de legalización

de sus entornos barriales; de esta manera los SPD se convirtieron en una suerte de bandera en la lucha por "el derecho a la ciudad"

Además del ethos de la modernización predominante en el país durante esos años, los intereses gubernamentales por expandir los SPD a territorios y poblaciones desfavorecidas, obedecía también a que se iban abriendo paso la tesis según las cuales, la violencia que transitaba de lo político a lo social, tenía raíces objetivas y estaría alimentada por la pobreza y la exclusión.

Pero no solo los pobres urbanos y rurales demandaban servicios, también era creciente la demanda por energía eléctrica de los tres sectores de la economía, que pese a los grandes esfuerzos de la década anterior no se habían logrado subsanar. Esto implicó grandes erogaciones presupuestales, inversiones de magnitud desconocida en macroproyectos de generación eléctrica, endeudamiento externo que incrementaría sensiblemente la deuda del país y despliegues tecnológicos y administrativos considerables en los institutos y en las empresas del sector; además, puso de presente la urgencia de buscar alguna racionalidad en la prestación de los SPD, encontrando fórmulas de integración y de interconexión y alguna dirección de tan complejo proceso en el Departamento de Planeación Nacional y en el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social -Conpes-.

**a. Acueductos y alcantarillados: descentralización y predominio de lo local**

Para los servicios de acueducto y alcantarillado, puede afirmarse que predominaron las entidades de orden municipal y prevalecieron los principios fundantes de la descentralización. Los principales hitos se pueden sintetizar en los siguientes puntos: a) una intención gubernamental por crear organismos locales y regionales para la operación de los sistemas, mediante obligaciones legales que hacían las distinciones pertinentes entre sistemas autónomos, coadministrados y los que continuaban en manos estatales (Cuervo, 1997); b) la creación de un sistema de fijación de tarifas, aspecto éste que se había vuelto crítico en la relación entre gobernantes y gobernados; las tarifas eran fijadas primero por el Insfopal, después, entre 1968 y 1975 la determinación sobre los costos de este servicio pasó a depender de la Junta Nacional de Tarifas, que dependía del Departamento Nacional de Planeación para retornar de nuevo al Instituto de Fomento Municipal; c) Una transformación de las oficinas regionales del Insfopal en Empresas de Obras Sanitarias Departamentales (Empos) con la coordinación por parte de este Instituto; sin embargo, el Insfopal continuó administrando, controlando, ejecutando y otorgando créditos a las empresas más débiles y con menores recursos y capacidad de gestión; d) en 1986, se liquidó la participación de Insfopal en sus filiales regionales que se convierten en

Institutos Descentralizados del orden departamental y municipal, encargándose así las entidades territoriales de la ejecución y operación de los proyectos. El Insfopal termina liquidándose en 1987 en el contexto de las reformas constitucionales de la llamada descentralización administrativa, lo que agudizó los problemas financieros de las empresas, afectando significativamente el ritmo de las inversiones y los niveles de cobertura.

De esta manera se cierra el círculo de la participación de las entidades de orden nacional en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado que pasan a depender, como en sus inicios, de las entidades y las empresas del orden municipal; pero ahora bajo un modelo diferente. El reconocimiento de la importancia de esta dimensión administrativa -el municipio- en la vida local de sus pobladores y en la gobernabilidad democrática del país; con la descentralización se buscó darle aire al sistema decisional y de prestación de los servicios, superar de alguna manera el cúmulo de problemas existente, las inconformidades sociales por las inercias de una administración centralista, la ineficacia y la ineficiencia de las entidades vigentes y conseguir una mayor presencia social de los actores políticos locales en la solución de sus problemas básicos.

En el caso de la descentralización de los servicios de acueducto y alcantarillado se buscó, ante todo, un esquema de especialización funcional para los

niveles administrativos y la apertura de dos canales de recursos para la financiación. Los del municipio, alimentados por las transferencias de la Nación y el crediticio, a través de un ente especializado de carácter nacional. La descentralización en la prestación de estos servicios significó que se reconocía al ente municipal como la unidad básica micro-espacial del desarrollo socioeconómico y político y que las funciones de los entes nacionales se ubicarían en la perspectiva de complementariedad; sin embargo, el Gobierno Central mantiene las funciones de planeación, regulación y supervisión general del sector, garantizando condiciones mínimas para que los niveles operativos puedan realizar sus funciones con responsabilidad y eficacia.

#### **b. Energía Eléctrica: el escenario de la interconexión y el choque de los poderes regionales y nacionales**

Si lo predominante en la esfera de los acueductos y los alcantarillados fue la descentralización, para el caso de la energía eléctrica el énfasis estuvo puesto en la interconexión. A partir de 1965 se abrió un período fundamental para esta esfera; el sector creció, se expandió, se consolidó y empezó a girar en torno a las estrategias de interconexión, proceso del cual surgió la Sociedad de Interconexión Eléctrica S. A -ISA-: esta entidad fue el resultado de algo más de cinco años de conversaciones entre las entidades más fuer-

tes del sector (Empresas públicas de Medellín -EE.PP.M.-, Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá -EEEB- y la Corporación Regional de Cauca -CVC- que crearon, en 1963, el Comité de Interconexión, para coordinar los estudios de factibilidad al respecto, un año más tarde se incorporaron a este comité, Electroaguas y el Departamento Nacional de Planeación -DNP- con lo cual quedaban representados también los intereses nacionales en esa instancia de coordinación para la interconexión del sistema de energía en el país.

La conformación de este comité era la demostración de que la estructura bifronte del sistema continuaba vigente pero en esta coyuntura, esos intereses parecían chocar en un nuevo escenario donde los dos líneas del sistema se encontraron y protagonizaron disputas inevitables; allí se puso de presente que los intereses de lo regional-local y lo nacional no eran coincidentes y que éste no era un asunto fácil de saldar; existía la conciencia de la necesidad de introducir cambios institucionales en el sistema eléctrico, sin embargo las pugnas y las tensiones entre estas instancias marcarían el devenir de ISA durante los veinticinco años siguientes.

En 1966, el Gobierno Nacional condujo el proceso hasta la firma del convenio sobre interconexión y sobre el ensanche de la capacidad generadora, ISA surgió precisamente de la firma de este convenio; a partir de allí, las tres empresas fundadoras de arraigo regional,

orientaron la actividad de la nueva entidad mediante el control que les otorgaba su participación accionaria; para 1967, la nueva empresa cumplía las funciones de planeamiento de los sistemas de generación y transmisión requeridos en función de sus ventajas técnicas y económicas del sistema interconectado; en otras palabras, las funciones de ISA eran las de interconectar los sistemas de las empresas accionarias, establecer prioridades en la construcción de nuevas centrales de generación y coordinar las situaciones de emergencia que pudiesen presentarse. En suma, ISA era un organismo intersectorial, constituido por socios de raíces y arraigos regionales, que definía y ejecutaba políticas de dominio así mismo intersectorial y que se nutría de aportes directos e indirectos del presupuesto nacional, aunque este ente tenía una situación muy marginal en el sistema de interconexión, dominado por las empresas fundadoras.

En 1968, el Gobierno Nacional crea lo que podría denominarse un sistema alternativo, continuaban pues los paralelismos, los traslapes y los sistemas bifrontes, aunque a otro nivel más integrado y de mayor envergadura. En ese año se reestructura Electroaguas y pasa a convertirse en el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL- cuyas funciones y responsabilidades eran muy similares a las de ISA; su labor era la de coordinar todas las empresas de energía eléctrica del país;

además, con la creación de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica -CORELCA-, por parte de ICEL, aumentó la pugna y las tensiones ya de por sí bastante agudas entre ISA y el Gobierno Nacional. Durante los primeros años del decenio de 1970 se logró consolidar el proceso de interconexión, pero se mantuvo la disputa entre los intereses nacionales y los regionales.

La creación del Ministerio de Minas y Energía, en 1976 fue otro escenario de la confrontación región-nación; a esta entidad le fueron asignadas funciones que ISA consideraba propias como las de promover y adelantar la política nacional sobre generación, transmisión, interconexión, distribución de energía. Además, le fueron asignadas también las de orientar, coordinar y evaluar los planes del sector en todos los niveles de la administración pública; de esta manera el Decreto 636 buscaba centralizar las decisiones de expansión y ejecución de proyectos de energía en el gobierno nacional (DNP, 1968). Este Decreto fue de corta duración y poco después fue derogado por el Decreto 2301 que redujo el alcance del primero. Solo hasta 1979 se logró establecer un escenario de coordinación para los intereses en pugna; en este año, ISA fue reconocida por el Gobierno Nacional como coordinadora de las inversiones del sector y como guía de los aportes que a este fin debía hacer el presupuesto nacional; acuerdo que se logró en la ciudad de Cali (Acuerdo de Cali, septiembre de 1979) y en las reuniones del Conpes en noviembre de 1980.

Por estos acuerdos y otras negociaciones realizadas entre los interesados en la interconexión se decidió que los Ministerios de Minas y Energía, de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación entraran a formar parte de la junta ISA y se decidió también que el mecanismo para tramitar proyectos era el siguiente: ISA realizaba las propuestas de proyectos, los analizaba el Comité de Planeación del Sistema Eléctrico del DNP, la Junta Directiva de ISA los aprobaba y el DPN los presentaba al Conpes para su aprobación final (Gutiérrez, 1988, 28).

### **c. Las crisis combinadas del sector y la emergencia de las protestas sociales**

Para principios de la década de 1980 se había logrado un equilibrio inestable en torno a supremacía de ISA pero otros problemas más profundos venían amenazando el sector eléctrico desde mediados del decenio anterior. Uno de ellos era el entorno de las crisis económicas y de los apagones y otro, el de los movimientos sociales de protesta por la construcción de las grandes centrales hidroeléctricas. En efecto, promediando la década de 1970, los problemas de la industria eléctrica empezaron a crecer, el sector y sus empresas entraron en una crisis financiera enorme, la deuda con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID- había aumentado considerablemente y estas entidades redujeron sus préstamos

mientras aumentaban las necesidades de recursos para la inversión. Además, empezó a hablarse de posibles racionamientos, ante la situación se tomaron algunas determinaciones como la entrada de Corelca a ISA, así como una participación más orgánica del Gobierno Nacional en la entidad (Acuerdo de Sochagota) (Rojas y González, 1988, p. 168) a su vez, el Gobierno Nacional contrató, a través del DNP, en 1979, un Estudio Nacional de Energía -ENE- "(...) como un primer paso hacia la planeación integrada y la coordinación efectiva de las políticas energéticas" (DNP, 1982, p. 619); en este estudio se propuso la creación del Fondo Financiero para el Sector Eléctrico que poco después se convertiría en la Financiera Eléctrica Nacional, lo que hoy es la FEN, además, se modificaron los estatutos de ISA (Tobón y Valencia, 2003, p. 22).

A pesar de estas medidas y del incremento en las tarifas, la crisis se precipitó en 1981, bajo la forma de un severo racionamiento debido a los atrasos en las obras, los problemas financieros, las disputas regionales con el gobierno central y las deficiencias institucionales de algunas empresas. Los problemas del sector que habían estado por fuera del debate público y se consideraban un asunto de especialistas, entraron en la esfera de la opinión pública y se convirtieron en un asunto prioritario de las agendas de los gobiernos del período pero como las crisis no se solucionaban y al contrario se combinaban y entraban en



otras esferas de la vida nacional, se tomaron algunas decisiones que agravaron más si cabe, la suerte del sector.

Como efecto de la crisis fiscal en las finanzas gubernamentales el Gobierno Nacional adoptó en 1985 un severo programa macroeconómico y cambiario de ajustes e intentó a través de algunas medidas de emergencia poner algún orden en el sector eléctrico, como las siguientes: crear de la Comisión Nacional de Energía, asignar la planeación financiera a la FEN; realizar una planeación integral del sector energético; reformar las tarifas; desarrollar la industria del gas y establecer un programa de reducción de pérdidas, todo ello sugerido y aprobado por el Banco Mundial que se comprometió con recursos frescos; no obstante estas estrategias de integración y organicidad en el sistema, adoptadas bajo el signo de la crisis y los peligros inherentes a su despliegue y que significaron un avance muy importante con relación a la fragmentación de los años anteriores, fueron insuficientes y en 1992 se precipitó el "Apagón" que estremeció al país y afectó de manera considerable las actividades productivas y la vida cotidiana de millones de personas en las grandes ciudades.

Frente a la evidencia y la profundidad de la crisis se empezó a pensar seriamente en el cambio del modelo de estatalización de los servicios públicos; en ese mismo año, el ministro de Minas y Energía presentó un proyecto de ley en el cual proponían las bases fun-

damentales de lo que sería posteriormente las leyes 142 y 143 de 1994. Según su criterio, la solución financiera era incompleta si no se la acompañaba con cambios estructurales en el sector; se requería vigorizarlo mediante la competencia en las actividades que lo permitiesen; fortalecer la administración y la gestión de las empresas prestadoras; consolidar los organismos de planeación, regulación, vigilancia y control de las entidades prestadoras del servicio; acercar las tarifas a los costos reales y abrirle las puertas al sector privado.

Las crisis combinadas habían llevado el sector eléctrico a una situación límite y se imponía una reforma substancial, pero las crisis no se circunscribían a la esfera de los servicios públicos, era una suerte de derrumbe del modelo de Estado intervencionista que afectaba a todo el mundo Occidental y se imponían las tesis neoliberales de la reducción de su tamaño y de la privatización de muchas de sus funciones técnico económicas que según el criterio de algunos, podían ser cumplidas con más eficiencia por los sectores privados, de esta manera se fue generalizando la idea según la cual, los SPD eran semejantes a otras mercancías y debían estar sujetas a las lógicas de los mercados.

Pero este cambio no significó una delegación de responsabilidades del Estado con respecto a los servicios públicos domiciliarios y, tampoco, una reducción de su responsabilidad. El efecto

fue, por el contrario, un aumento en el número de responsables con estos servicios. En la nueva normatividad, al sector privado se le atribuyeron, además, responsabilidades de hacer inversiones, aumentar coberturas, mejorar calidades y trabajar por el bienestar de la población. El Estado, por su parte, tiene responsabilidades en este nuevo escenario, ya que además de comprometerse con el suministro de los servicios públicos domiciliarios a todos los colombianos, debe encargarse de planificar, regular, controlar y vigilar que la prestación de estos servicios se haga de manera apropiada. De esta manera, resulta claro que el sistema general de servicios públicos domiciliarios cambió con la entrada del sector privado al mercado, en un nuevo contexto marcado por la asignación de una doble función al Estado. En primer lugar, debía estructurar un sistema que se semejara al esquema empresarial (ya fuere privado o público con el mercado como un instrumento esencial) y, en segundo lugar, debía rediseñar el sistema institucional y fortalecer los mecanismos para que los usuarios pudieran enfrentar este nuevo escenario. Una y otra responsabilidad quedó consignada a lo largo de la Carta Magna de 1991 y fueron desarrollados en las posteriores legislaturas.

Estas crisis combinadas en sector de energía eléctrica, convergieron en el mismo período (entre 1970 y 1990) con una presencia más definida de los ciudadanos en la esfera pública recuperando un espacio perdido por muchos

años; y aunque la forma disruptiva de esta presencia agudizó los conflictos sociales y activó las nuevas estrategias de las violencias que se desplegaban en el país, contribuyeron a situar de nuevo los SPD como derechos y a recuperar los propósitos de "lucha por el derecho a la ciudad", desde otra orilla y en circunstancias muy diferentes lo cívico, lo colectivo y lo común volvía a ponerse en el escenario de la vida política colombiana. Estos actores políticos estuvieron representados por los llamados nuevos movimientos sociales.

La expansión del sector y la construcción de las grandes centrales hidroeléctricas en varias regiones del país, afectó de manera significativa la vida rural y pueblerina de algunas localidades en las cuales se construían las obras o se tendían líneas de transmisión; se presentaron fenómenos de expropiación de tierras, de traslado de poblaciones enteras, de afectación de la producción agrícola y pecuaria, de cambios en los usos del suelo y en la vocación socioeconómica de los poblados, a más de impactos culturales, ambientales y políticos que trastocaron la vida de los pobladores; macroyectos como los de San Carlos, Jaguas, Chivor, Guavio, Prado y Salvajina, entre otros, generaron reacciones sociales de diversa naturaleza, rechazos por el trato autoritario de las empresas constructoras y de los gobiernos en algunas ocasiones, y demandas por la afectación de la vida y la producción económica entre otras. Las estrategias individuales de los pobladores fueron dando paso a

la conformación de movimientos colectivos que articulaban demandas concretas mediante movilizaciones, tomas de oficinas públicas, marchas y paros cívicos haciéndose visibles en la esfera pública-política y exigiendo reconocimientos y resarcimientos por sus pérdidas y sus derechos conculcados (Giraldo, 1992 y Sáenz, 1988).

Fueron particularmente importantes los movimientos cívicos del Oriente Antioqueño en el eje Peñol-Guatapé-San Carlos-San Rafael (Giraldo, 1992), que lograron configurar alianzas transitorias de ámbito regional, pero los paros cívicos estaban al orden del día en muchas regiones del país. Según cifras de diversas fuentes se calculan en 128 el número de paros cívicos realizados entre 1971 y 1980, que según Pedro Santana, ascenderían a 300 hasta 1985 (Santana, 1989); de éstos, alrededor de 172 se relacionarían de manera directa con los SPD, no solamente por la construcción de macroproyectos sino también por las deficiencias en la prestación de servicios de acueducto, saneamiento básico y electricidad.

De esta manera, los SPD volvían a constituirse en un referente para la demanda de derechos y contribuían a ampliar la esfera pública; enunciando todavía de manera intuitiva un nuevo proyecto cívico, participativo y colectivo que tendría su impulso fundamental cuando se discutieron los temas de

la democracia directa en la Constitución Política de 1991. Esta consagró la participación social y comunitaria como una estrategia central de la reconstrucción de la institucionalidad y a los ciudadanos activos como células básicas del nuevo contrato social representado por ese orden constitucional. Según Luis Carlos Villegas (2002), estos movimientos cívicos, pese a sus estrategias disruptivas, contribuyeron a mejorar la gestión pública de las empresas, a darles un manejo adecuado a los impactos ambientales y a reconocer a los pobladores como interlocutores válidos en los procesos asociados con los despliegues del sector; la Ley 56 de 1981 consagró la transferencia de recursos hacia las comunidades afectadas.

Los SPD fueron pues la vía de entrada para la reconfiguración de la esfera pública, para imaginar de nuevo la Polis, para encontrar estrategias democráticas de gobernabilidad. No obstante, ese proceso de reconstrucción de la esfera pública desde lo social, se encontró de frente con estrategias privatizadoras de las empresas prestadoras de estos servicios que propendían por situarlos de nuevo en la órbita del mercado. Estas dos tendencias compiten en la Colombia de hoy y el escenario de los servicios públicos se convierte de nuevo en uno de los campos donde se definirán los perfiles del nuevo modelo de Estado.

#### IV. Una coda para terminar: privatización, competencia y ciudadanos consumidores

Las crisis combinadas y superpuestas de los SPD en el decenio de 1980 eran solo una de las manifestaciones del agotamiento de los modelos de intervención estatal, agobiados por las sucesivas crisis fiscales, por el crecimiento de sus burocracias, la ineficacia de sus instituciones y la clientelización de los sistemas políticos, entre otras. Se veían venir entonces nuevos modelos de Estado y de gestión pública y cambios significativos en los sistemas políticos cuyos perfiles más relevantes se aproximaban a nuevas matrices, esta vez socio-céntricas o mejor mercado-céntricas, que propugnaban por el abandono del Estado Justo y sus fundamentos ético-filosóficos y proponían el reordenamiento de las funciones técnico-económicas, dejando en manos de los privados, considerados como más eficientes, el desarrollo de muchas actividades de competencia de los estados en el modelo anterior.

La convergencia en la década de 1990 de estas tesis llamadas neoliberales, con las crisis combinadas y superpuestas en la esfera de los SPD, precipitaron las reformas y la reestructuración del sector en varios campos particularmente sensibles para la población que se sirve de ellos: a) se transformó el papel del Estado Central, que pasó de ser empresario y promotor a cumplir modestas funciones regulativas; b) se incrementaron las tarifas de los servi-

cios públicos que se habían mantenido relativamente estables desde 1970 hasta 1986 y muy por debajo de los costos de operación, de acuerdo con los principios de equidad promulgados por el Estado justo; a juicio de los analistas, estos rezagos en los niveles de ingresos de las empresas, unido a "la cultura del no pago" y a la tendencia de algunos dirigentes políticos de cobrarse las tarifas en las urnas, habría tenido un efecto devastador y un impacto definitivo en la crisis fiscal de los ochentas; c) se fueron reduciendo paulatinamente los subsidios, primero en los estratos altos pero con tendencia a su desaparición definitiva y, d) hicieron su entrada en la prestación de los SPD los capitales privados, nacionales y extranjeros, bajo el presupuesto de que la competencia sería el mecanismo privilegiado para mejorar la eficiencia del sector.

En este contexto se expidieron las leyes 142 y 143 de 1994 que tenían como propósitos principales: resolver los problemas de eficiencia, cobertura y calidad de las empresas que prestaban los SPD, eliminar las interferencias políticas en el manejo del sector, darles a éstas empresas más autonomía, incorporar la competencia como condición de la mejora en la calidad de los servicios, acceder a un mayor desarrollo tecnológico y a una mayor capacidad financiera. El paulatino desplazamiento

de los servicios públicos domiciliarios de la esfera del Estado a la del mercado, desplaza también a los ciudadanos y los sustituye por meros consumidores que definen sus consumos de acuerdo con su capacidad de compra, como si se tratase de una mercancía cualquiera, completándose la parábola en la trayectoria de los servicios públicos domiciliarios que pareciesen volver al mismo punto de partida, su prestación por particulares y empresarios privados.

Este contexto de privatizaciones y aperturas se abre un campo particular para las movilizaciones sociales y las protestas ciudadanas, que orientan ahora su accionar contra las desconexiones por los retrasos en los pagos, los altos costos de las tarifas, la desaparición paulatina de los subsidios y, en algunos casos, la deficiencia o la ausencia de cobertura. Es decir, se configura un espacio político mediante el cual emerge un ciudadano activo, consciente de sus derechos y que demanda respuestas institucionales a sus necesidades sociales.

Los dilemas están planteados: ¿Se deben privilegiar las exigencias financieras y organizativas de las empresas

prestadoras de los servicios por sobre las necesidades sociales de una población creciente que demanda derechos sociales reconocidos en la Constitución?, ¿Pueden sobrevivir las empresas y seguir prestando adecuadamente los servicios en las condiciones de crisis combinadas y superpuestas del decenio de 1980?, ¿Qué significa para la supervivencia de la democracia y el mantenimiento de mínimos niveles de gobernabilidad la instauración de las lógicas de mercado en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios?, ¿Cuáles podrían ser los efectos sobre la gobernabilidad y la democracia de continuar con las inercias y las sobrecargas del período de la estatalización?, ¿La esfera pública y la polis están condenadas a desaparición paulatina o es dable pensar en alguna estrategia que les permita a los servicios públicos conservar su condición de derechos sin afectar la supervivencia de las empresas que prestan esos servicios?, ¿Cómo articular las demandas crecientes de las urbes y sus desarrollos industriales, tecnológicos y empresariales con las exigencias de integración simbólica representada en las polis?, y finalmente ¿Acción privada y acción pública, no pueden coexistir en el mismo espacio?

## Bibliografía

- BANCO de la República. *Resolución No. 9 de 1981 de la Junta monetaria*.
- BOTERO Herrera, Fernando. *Medellín 1890-1950. Historia urbana y juego de intereses*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1996.
- CIDER, 1999, "Impacto de la regulación tarifaria sobre los ingresos familiares y de las empresas de servicios públicos domiciliarios", Proyecto CRA/PNUD, Informe final, Bogotá.
- CÁRDENAS Santa-María, Jorge Hernán. "Servicios públicos y la modernización del Estado". En: *Foro Nacional sobre servicios públicos*. Bogotá, julio 26-27 de 1989. Asociación Colombiana para la modernización del Estado.
- CASTELLS, Manuel. *Crisis Urbana y Cambio Social*. Madrid. Siglo XXI editores, 1981.
- CAVAROZZY, Marcelo. "Transformaciones de la Política en América Latina contemporánea" En: *Análisis Político #19 Iepri*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Mayo - Agosto 1993.
- COING, H., 1995, "Nouveaux acteurs, ou monopole du service public? L'eau en Amérique Latine", Ponencia presentada al Coloquio de Montréal, Junio, Mimeo, 14 p.
- COLOM, Francisco. *Las Caras del Leviatán*. Una lectura política de la teoría crítica. Barcelona. Antropos, 1992.
- COMISIÓN de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), 2001, "El sector de las telecomunicaciones en Colombia en la década de los 90", Bogotá.
- CUELLAR de Martínez, María Mercedes (1989). "La modernización de los servicios públicos" En: *Foro Nacional sobre servicios públicos*. Bogotá, julio 26-27 de 1989. Asociación Colombiana para la modernización del Estado.
- CUERVO G., Luis Mauricio, 1987, "Conflicto social y servicios públicos en Colombia", Revista Controversia No.140, CINEP, Bogotá, 138 p.
- (Coautor), 1987. *La configuración del Espacio Regional en Colombia*, CEDE- Uniandes, Bogotá.
- Economía política de Servicios Públicos *Una visión alternativa*. Cinep. Bogotá. 1988.
- (1988). "Prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Una visión de largo plazo: 1938-1985". En: *Economía política de los servicios públicos*. Cinep.
- , 1991, "La historia del sector de acueductos y alcantarillados en Colombia. De la Ley 65 de 1936 al

*Plan de Ajuste Sectorial*", Serie Informes de Investigación 4, CINEP, Bogotá, 87 p.

-----, 1992, *"De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia"*, CINEP, Bogotá, 273 p.

----- (Coautor), 1993. *De la Vela al Apagón, 100 Años de Historia del Sector Eléctrico Colombiano*, CINEP, Santafé de Bogotá.

-----, 1996, *"Régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer tiempo: tecnocracia=1, autonomía local=0"*, II Seminario de Investigación Regional y Urbana, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR), Bogotá, Octubre de 1996.

-----, 1997. *Industria y Ciudades en la era de la Mundialización*, Tercer Mundo, CIDER, Colciencias, Santafé de Bogotá.

-----, 2002, "Acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios", Segunda Conferencia Regional, "Consumidores y servicios públicos domiciliarios en América Latina y el Caribe", Consumers International, Universidad de Buenos Aires, Marzo 20, 21 y 22 de 2002.

----- 2004. *"Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia"* en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 28, julio 2004. Texto completo en <http://www.eumed.net/>

coursecon/ecolat/co/, consultado en febrero 23 de 2005.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación, 1982. *Estudio Nacional de Energía*, ENE. DNP, FONADE y Ministerio de Minas, Bogotá,

----- .1986. *Documento Conpes* No. 2268 del 18 de julio de 1986. "Consideraciones para un Replanteamiento Institucional del Sector Eléctrico".

-----, *Bases para la formulación de una Política energética en Colombia*, 1986. DNP, Banco Mundial, PNUD y Agencia Canadiense para el desarrollo, Bogotá, 1986.

----- 1999, *"Sector de energía. Documento sectorial"*, Bogotá, Diciembre, Mimeo, 25 p.

-----, 1999. *La telefonía local en Colombia. Documento sectorial*. Unidad de Infraestructura y energía. Bogotá.

-----, 2002, *"Información sectorial. Agua y saneamiento básico"*, 12 p., [http://www.dnp.gov.co/02\\_sec/agua/AGUA.HTM](http://www.dnp.gov.co/02_sec/agua/AGUA.HTM).

GAVIRIA Toro, José A (1925). *Monografía de Medellín*, Tomo I. 1675-1925, Medellín, Imprenta Oficial.

GARCÍA Estrada, Rodrigo (Coord.). *El Concejo de Medellín. Protagonistas del desarrollo de la capital antioqueña 1900-1999*. Medellín, Instituto Tecnológico Metropolitano, 2000.

GIRALDO J. Martha Inés. *"El movimiento independiente de acción peñalita y las relaciones de poder en el sistema político colombiano"*. Tesis de Grado de la Maestría en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México, 1992.

GÓMEZ, Juan; Darío Vargas y María Acosta (1985). *Empresas Públicas de Medellín fuente vital de bienestar y progreso*. Empresas Públicas de Medellín. Medellín.

GUTIÉRREZ, Javier. Plantación de la generación y la transmisión en el sistema interconectado colombiano. En: *Energética. Revista de Estudios energéticos. Universidad Nacional de Colombia. Medellín*, No 2 (Julio 1988) p. 25-60.

HOOLEY, Margot (1996). *Telecommunications in Colombia*. Pagina Virtual Institute of Información. Consultado en [www.vii.org](http://www.vii.org).

JARAMILLO, S. y Cuervo L.M., 1995, *"Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia"*, CINEP, Bogotá, 139 p.

MALDONADO, M.M, 2001, *"Evaluación del proceso de descentralización en agua potable y saneamiento básico"*, DNP, Bogotá, Mimeo, 210 p.

MINISTERIO de Justicia y del Derecho. *Servicios Públicos Domiciliarios: calidad de vida y construcción del Estado social de derecho*. Unidad de Investigaciones jurídico sociales *"Gerardo Molina"* Universidad Na-

cional de Colombia, Santafé de Bogotá, D.C., 1997.

MINISTERIO de Minas y Energía. Comisión Nacional de Energía. *Evaluación del sector eléctrico colombiano 1970-1990*. Santafé de Bogotá, 1991.

NULE Amín, Guido Alberto. *Proyecto de ley eléctrica*. República de Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Santafé de Bogotá, 1992.

OCHOA F. Francisco J (1989). "Problemática de tarifas: distorsiones en su percepción y falsas alternativas de solución". En: *Foro Nacional sobre servicios públicos*. Bogotá, julio 26-27 de 1989. Asociación Colombiana para la modernización del Estado. Foro Nacional sobre servicios públicos. Bogotá, julio 26-27 de 1989. Asociación Colombiana para la modernización del Estado.

OCHOA, Francisco; Valencia, Darío y Ayala, Ulpiano. *Servicios Públicos e intervención del Estado colombiano*. En: *Seminario sobre la intervención del Estado en la economía*. Comisión Presidencial para la Reforma de la administración pública del Estado colombiano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá, 1990.

OCHANDO Claramunt. *El Estado de Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1999.

OSPINA, E. Livardo. (1966) *Una vida, una lucha, una victoria*. Mo-



*nografía histórica de las empresas de servicio público de Medellín*. Editorial la Colina, Medellín.

OTERO, Diego y Reveréis Edgar. *Colombia y la crisis energética*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1979.

OTERO Prada, Diego (1989) "La expansión de los servicios públicos: Reto del Futuro". En: *Foro Nacional sobre servicios públicos*. Bogotá, julio 26-27 de 1989. Asociación Colombiana para la modernización del Estado.

PECAUT, Daniel. *Orden y Violencia*. Tomo I Bogotá Cerec, 1987.

PALACIOS, Marco, 1995. *Entre la legitimidad y la Violencia*. Colombia 1875-1994. Norma, Bogotá.

PERRY, Guillermo. *Carta del Ministro de Minas Guillermo Perry R.* Al Presidente del Banco Mundial, Barber Conable, Bogotá, septiembre 11, 1981. Rivera D., Piraquive G., 1997, "Participación privada en Colombia. Oportunidades y desafíos. Sector agua potable y saneamiento básico", DNP, Bogotá, 159 p.

ROJAS Fernando y González, Jorge Iván. Introducción al problema de los servicios públicos. En: Cuervo, Luis Mauricio et. al. *Economía política de los servicios públicos*. Una visión alternativa. Centro de investigación y educación popular -Cinep-, Bogotá, 1988.

Rueda, José Eduardo (2002). "Colombia en la primera mitad del siglo XX".

En García Duarte, Ricardo y Adrián Serna Dimas. *Dimensiones críticas de lo ciudadano. Problemas y desafío para la definición de la ciudadanía en el mundo contemporáneo*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el Centro de Investigación y Desarrollo científico, Bogotá, 2002.

SAENZ Zapata, Orlando. "Los movimientos cívicos en Colombia: el caso de El Peñol y Guatapé". Tesis de Grado de la Maestría en Desarrollo Urbano. Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México, 1988.

SANCLEMENTE, Carlos, 1993. *Desarrollo y crisis del sector eléctrico colombiano: 1890-1993*. Empresa editora Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá.

SANTANA, Pedro. Los movimientos sociales en Colombia. Colección Ciudad y Democracia, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1989.

SERNA Dimas, Adrián.(2002) "ciudadanía y economía. Campo social y mercado de bienes". En: García Duarte, Ricardo y Adrián Serna Dimas. *Dimensiones críticas de lo ciudadano. Problemas y desafío para la definición de la ciudadanía en el mundo contemporáneo*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el Centro de Investigación y Desarrollo científico, Bogotá, 2002.

Tobón, David y Germán Valencia. "Dinámica institucional de la industria eléctrica colombiana: propuestas para un

cambio". *Lecturas de Economía* ene.-jun. de 2003. No. 58.

TIRADO Mejía, A. (1989). "El Estado y la política en el siglo XIX". En: *Nueva Historia de Colombia*. Era Republicana. Bogotá, Editorial Planeta, pp. 155-183.

-----, Enrique Olaya Herrera. Irrumpe la república liberal. En: *Lecturas Dominicales de El Tiempo*. 7 de marzo de 1999.

VELEZ, Luis Guillermo, "La Transformación de EPM: ¿necesidad o locura?". En: Cuadernos del CIDE No.2. Medellín, 1997 Págs.53-65.

VILLEGAS Rodríguez, Luis Carlos. "Desarrollo social y la gerencia social: el caso del sector eléctrico colombiano. Infraestructura y sociedad". Tesis de grado de la Maestría en Ciencias Sociales: Énfasis en Gerencia del Desarrollo Social. Universidad de Antioquia. Medellín, 2002.

## Anexos

**Cuadro 1. Colombia: Principales hitos de los servicios públicos domiciliarios, 1865-1979**

Año	<i>Hitos de los servicios públicos domiciliarios en Colombia</i>
1865	El primer telégrafo.
1869	Constitución de la Compañía Anónima Colombiana de Telégrafo.
1890	Construcción de la planta hidroeléctrica El Charquito en el río Bogotá.
1914	Municipalización de la Empresa de Acueducto de Bogotá.
1927	El Municipio de Bogotá es socio mayoritario de Empresas Unidas de Energía Eléctrica S.A., (fusión de Energía Eléctrica de Bogotá, S.A. -Antigua Samper Brush- y la Nacional de Electricidad).
1940	Municipalización de la Empresa de Teléfonos de Bogotá.
1947	Creación de Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom).
1959	Municipalización completa de la Empresa de Energía de Bogotá.
1966	El Gobierno crea la Sociedad de Interconexión Eléctrica S.A. -ISA-.
1970	El Banco Central Hipotecario financia la construcción de acueductos en regiones alejadas, ciudades pequeñas e intermedias.
1979	Se realiza el Estudio Nacional de Energía -ENE-

Cuadro 2. **Bogotá:** innovaciones en servicios en la segunda mitad del siglo XIX

<i>Año</i>	<i>Servicio público</i>	<i>Entidad o compañía</i>
1865	Servicio telegráfico entre Bogotá y Puerto Nare	Compañía de telégrafos
1872	Servicio de alumbrado de gas para Bogotá inaugurado en 1876	Compañía de Alumbrado de Gas
1884	Servicio telefónico de Bogotá	José Raimundo Martínez
1886	Servicio de alumbrado eléctrico para Bogotá, inaugurado en 1888	Ospina Hermanos
1886	Servicio de acueducto para Bogotá, inaugurado en 1888	Acueducto municipal
1887	Servicio telegráfico nacional	Escuela Mixta de Telegrafía
1893	Directorio telefónico	Supertino Salgado

Fuente: Serna, 2002.

Cuadro 3. **Medellín:** Principales hitos de los servicios públicos domiciliarios

<i>Año</i>	<i>Hitos de los servicios públicos domiciliarios en Medellín</i>
1888	El Acuerdo No 28, estableció el monopolio para el Municipio en el suministro de agua.
1890	Se construye el primer acueducto (Acuerdo municipal número 7) para abastecer de agua al municipio de Piedras Blancas, el Guayabo y Chorrillos.
1891	Instalación de 50 líneas del servicio de teléfonos por la Gobernación de Antioquia.
1891	El Concejo Municipal permitió a la Compañía de Alumbrado Eléctrico de Medellín suministrarle electricidad.
1895	Creación de la Compañía de Instalaciones Eléctricas de Medellín
1901	Acuerdo No 4, el Concejo establece las normas para el manejo, control y establecimiento de rutas de recolección de basuras.
1906	El Consejo otorgó a la firma <i>Schloss Brothers</i> de Londres, la construcción de la tubería de hierro.
1906	Se adjudicó a Martín Chalarca la recolección de las basuras dos veces por semana.
1910	Se realiza la última concesión privada para recoger basuras y realizar limpieza de los parques y plazuelas al empresario Trino Congote.
1914	Se crea la Junta Directiva de Acueducto, que planifica, invierte y administra.

1911	Municipalización del servicio de aseo y recolección de basuras y la creación de la oficina de Ingeniería municipal.
1911	Acuerdos No 55 y 183, se realizaron ampliaciones, reparaciones de tuberías y sostenimiento de plantas.
1913	Acuerdo No. 127, el Consejo creó la Junta de Empresas de Acueducto y Alcantarillado.
1913	Acuerdo No. 44, contrató la elaboración del plano municipal y el mejoramiento de la red vial.
1913	Acuerdo No 50. Se contrató al ingeniero francés René Rigal para hacer el estudio para el rediseño del acueducto municipal, así como el cálculo de inversiones, tarifas y otros aspectos del servicio.
1913	Acuerdo No 127, se iniciaron las obras del nuevo acueducto con tubería de hierro y nuevo alcantarillado.
1913	Ordenanza 42, municipalización del servicio de teléfonos.
1917	Se inició la construcción de la red de tubería metálica.
1917	Municipalización del servicio de teléfonos y liquidación de la Compañía Telefónica de Medellín.
1918	Municipalización de la Compañía de Instalaciones Eléctricas
1919	Acuerdo No 57, se constituye las Empresas Municipales de Medellín conformada por la Empresa de Acueducto y la Compañía Telefónica.
1919	Se crea la Compañía Telefónica de Medellín por el Concejo.
1920	Acuerdo 34, se estableció que la Junta de Empresas Publicas Municipales se encargaría de administrar los servicios públicos de la ciudad (la nueva empresa estaba dividida en siete empresas).
1938	Se inicia la ampliación de la Central Hidroeléctrica de Guadalupe.
1940	Instalación de la telefonía automática.
1940	Montaje del tanque de agua de La Ladera.
1941	Se dividió las Empresas Municipales en tres secciones: 1) Energía Eléctrica, 2) Teléfonos, Tranvía y Acueducto y 3) Mercado, Matadero, Feria, Planta de leche, Montepío, tejlar y Fábrica de Tubos.
1943	Inauguración de la planta de tratamiento del acueducto en Villa Hermosa.
1947	Construcción de la represa de Piedras Blancas.
1940	Estudio de cinco alternativas para nuevas hidroeléctricas, una de ellas la de Riogrande y las negociaciones sobre el pago y amortización de la deuda.
1955	Acuerdo No 58, creación de las Empresas Públicas de Medellín por cuatro entidades (Energía, Acueducto, Alcantarillado y Teléfonos) adscritas al Concejo Municipal, con autonomía (Decreto 375 de la Alcaldía municipal).
1956	Inicio del funcionamiento administrativo de las EPM.

**Cuadro 4. Colombia: Evolución normativa e institucionalidad del sector de los servicios públicos domiciliarios**

<i>Año</i>	<i>Evolución institucional de los servicios públicos domiciliarios en Colombia</i>
1892	Ley 28, compra por parte del Estado de las compañías privadas de telégrafos.
1923	Ley 31, creación del Ministerio de Correo y Telégrafos.
1928	Ley 113, declaración de utilidad pública de las caídas de agua e inversiones en energía eléctrica.
1931	Decreto 1551, regulación de tarifas y concesiones para la explotación del servicio eléctrico.
1936	Ley 198, responsabilización del Estado de la prestación del servicio de telefonía.
1936	Reforma constitucional, se incrementa el intervencionismo estatal, en las inversiones y regulación tarifaria, a través del Ministerio de Obras Públicas.
1936	Ley 109, se amplió a toda la Nación la Ley 113 de 1928 para el control técnico y económico de las empresas del sector y se creó la Sección de Empresas de Servicio Público (adscrita al Ministerio de Industrias).
1938	Ley 126, sustituyó la Sección de Empresas de Servicio Público por el Departamento de Empresas de Servicio Público.
1940	Ley 6a., nacionalización del servicio de telecomunicaciones y creación de una única empresa.
1940	Decreto 503, se crea el Fondo de Fomento Municipal, adscrito al Ministerio de Hacienda y financiado con impuestos de destinación específica y recursos de crédito interno.
1946	Ley 80, creación del Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico -Electroaguas-
1947	Decreto 1684, el Gobierno compra la Compañía Telefónica Central y crea la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom).
1947	Decreto 2702, se adscribe Electroaguas, en su parte técnica, al Ministerio de Obras Públicas y, en su parte económica, al Ministerio de Economía Nacional
1950	Decreto 1233, creación de la Empresa Nacional de Radiocomunicaciones, empresa que pronto fue integrada a Telecom.
1950	Decreto 289, se transformó el Fondo de Fomento Municipal en el Instituto de Fomento Municipal -Insfopal- (posteriormente Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal).
1953	Decreto 65, Electroaguas fue adscrito al Ministerio de Fomento,
1954	Acto Legislativo No 5, consolidación de las empresas de acueducto, alcantarillado y electricidad de Bogotá, Medellín y Cali.

1957	Conversión del Ministerio de Correo y Telégrafos en el Ministerio de Telecomunicaciones.
1963	Decreto 3267, reestructuración del Ministerio de Telecomunicaciones.
1963	Creación del Comité de Interconexión por las Empresas Públicas de Medellín -EPM-, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá -EEEE- y la Corporación Regional del Cauca -CVC-.
1964	Entraron a formar parte del Comité de Interconexión: Electroaguas y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-.
1966	Decreto 2848, regulación de tarifas y otros aspectos de la telefonía por el Ministerio de Comunicaciones.
1968	Reforma constitucional, el Estado asoció al Insfopal al Ministerio de Salud y creó la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos adscrita al Departamento Nacional de Planeación -DNP-.
1968	Decreto 2562, Electroaguas fue adscrito al Obras Públicas.
1968	Decreto 3175, se transforma Electroaguas en el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL-.
1972	Decreto 1765, creación de la Junta Nacional de Servicios Públicos.
1974	Decreto Ley 636, reestructuración del Ministerio de Minas y Petróleos en el Ministerio de Minas y Energía.
1974	Decreto Ley 2811, incorpora a la sociedad civil en la toma de decisiones públicas asociadas a la protección y uso apropiado de los recursos naturales.
1975	Decreto 2301, derogación del Decreto 636 de 1974 y reducción del alcance de la intervención del Estado en la planeación y expansión del sector eléctrico.
1976	Resolución 51 de la Junta Monetaria, el Gobierno Nacional apoya la financiación de la industria eléctrica.
1980	Decreto 1306 (Art. 15) incorporó en la planeación la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general.
1981	Reforma de los estatutos de ISA.
1981	Creación del Fondo Financiero de Desarrollo Eléctrico del Banco de la República.
1982	Ley 11, creación de la Financiera Eléctrica Nacional, posteriormente Financiera Energética Nacional -FEN-.
1982	Decreto 1471, acta de constitución de la FEN.
1987	Decreto 77, reglamenta la Ley 12 de 1986 y liquida al Insfopal.
1987	El Banco Mundial aprobó un Préstamo de Ajuste Sectorial Eléctrico -PASE-
1987	Decreto 394, Marco normativo para el control de precios de empresas locales.
1989	Decreto 951, se regulan los derechos de los usuarios del servicio de acueducto y alcantarillado.

1991	Constitución Política. Artículos del 365 a 370 sobre servicios públicos domiciliarios.
1991	Decreto 1842. Estatuto Nacional de usuarios de los servicios públicos domiciliarios.
1994	Leyes 142 y 143, Ley de los servicios y Ley Eléctrica, respectivamente.
1994	Ley 134, Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana
1995	Decreto 1429 regulación del Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.
2001	Ley 689, modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 y regula el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.