Luis Guillermo Vélez Álvarez
@LuisGuillermoVl

3 febrero, 2021

Añadir Comentario

¡Comparte esto para poner más personas A Pensar de Todo!

OPINIÓN • SELECCIÓN DEL EDITOR

Significado y papel del gobierno corporativo en la historia de EPM

Luis Guillermo Vélez Álvarez   3 febrero, 2021 2:07 pm

ESTA SECCIÓN REFLEJA EXCLUSIVAMENTE LA OPINIÓN DEL AUTOR Y NO COMPROMETE EL PENSAMIENTO NI LOS PUNTOS DE VISTA DE AL PONIENTE

La empresa y el mercado son las dos grandes instituciones que la humanidad ha creado para asignar los recursos productivos buscando su empleo más eficiente. Las empresas se relacionan entre ellas y con las familias por medio del mercado, comprando y vendiendo donde los precios les indican pueden tener el mayor beneficio. Las familias hacen lo mismo buscando la mejor satisfacción de sus necesidades.

A su interior, las empresas son estructuras jerárquicas donde se trata de alinear los recursos a su disposición – humanos, materiales y financieros – para que su empleo se haga de la forma más eficiente posible, de acuerdo con un programa de producción que se presume es el que mejor responde a las necesidades de quienes demandan los bienes y servicios que entregan al mercado. La correcta definición del programa de producción y la correcta alineación de los recursos para alcanzar los objetivos y metas de dicho programa constituyen el problema de la gobernabilidad de las empresas, que se presenta tanto en las privadas como en las públicas.

Aunque extremadamente compleja en su ejercicio cotidiano, que no es otra cosa que la buena administración, la gobernabilidad de las empresas privadas está sometida a fuertes presiones, provenientes del mercado, que castigan o premian la gestión de los administradores. Los consumidores acogen o rechazan sus productos, los proveedores huyen de las mal administradas y se precipitan sobre las buenas, los financiadores otorgan crédito o invierten en las bien gestionadas y se apartan de las que tienen un manejo deficiente. Todas estas señales llegan a los propietarios de las empresas quienes obran en consecuencia, premiando o castigando a los administradores. Cuando los propietarios fracasan en dotar a las suyas de una buena administración, son ellos quienes asumen las consecuencias perdiendo dinero y, eventualmente, el control de sus empresas, que pasan a manos de otros propietarios y otros administradores.

Únete a nuestro equipo
¡Click Aquí!
ALPONIENTE
Escribe en Al Poniente
ALPONIENTE

»» TALLER DE ««
ESCRITURA CREATIVA
EL OFICIO DE REESCRIBIRSE
DIÁLOGOS ENTRE LA LITERATURA Y EL PSICOANÁLISIS
• Pablo Restrepo Giraldo. Publicista y periodista.
• Juan David López F. Psicólogo – Psicoanalista.
ORGANIZA:
ALPONIENTE

Lo más reciente

OPINIÓN • POLÍTICA • SELECCIÓN DEL EDITOR

Gobernar es… comunicar

POLÍTICA • SELECCIÓN DEL EDITOR

Lecciones para la izquierda desde Portugal

Técnicamente, el problema de una buena administración es el mismo en las empresas de propiedad privada o propiedad pública. Sin embargo, en el caso de esta últimas, las presiones provenientes del mercado, cuando su administración es deficiente, son más débiles y toman mucho más tiempo en surtir sus efectos. Como usualmente las empresas públicas operan en mercados con nula o escasa competencia, los consumidores están cautivos y, en muchos casos, sobre todo cuando se trata de una empresa de gran tamaño, también lo están los proveedores. Los prestamistas, amparados en la garantía expresa o tácita del gobierno sobre la deuda, continúan prestándoles durante mucho más tiempo, aunque a tasas de interés más elevadas. Es por todo eso que las empresas estatales mal administradas pueden pasar muchos años en esa situación, hasta que colapsan completamente cuando ya no valen nada. Esto fue lo que ocurrió con TELECOM y la mayor parte de las electrificadoras departamentales del País.

Al problema de la inoperancia o debilidad de las presiones del mercado se añade el de la naturaleza misma de su propiedad. El hecho de que, como se proclama, lo público sea lo que es de todos, no elimina la diversidad de intereses que los distintos grupos tienen frente a las empresas públicas. Como consecuencia de una inadecuada educación cívica y, muy frecuentemente, por lo halagos del populismo, los consumidores esperan recibir los bienes y servicios de las empresas del gobierno a muy bajo costo, cuando no gratuitamente. Sus empleados y trabajadores buscan, y con frecuencia obtienen, remuneraciones y beneficios que exceden su productividad, de acuerdo con la valoración del mercado. Los administradores son débiles frente a las demandas de unos y otros, porque su permanencia en los cargos depende del interés de los políticos que los han puesto allí. Finalmente, los políticos, que temporalmente ejercen la propiedad efectiva de los activos de la empresa, no tienen, usualmente, otro horizonte que el marcado por la fecha de la próxima votación.

Por todo ello, la buena administración de las empresas estatales exige la separación de los intereses políticos de su gestión cotidiana y de su orientación estratégica de mediano y largo plazo. También es necesario que se vean sometidas a las disciplinas de mercado, lo cual significa entregar a sus clientes bienes y servicios con calidad y continuidad y fijar precios que reflejen costos eficientes y remuneren adecuadamente el capital invertido, para poder financiar las inversiones que exige la expansión de su capacidad productiva.

La historia institucional de las Empresas Públicas de Medellín (EPM) es la historia de los esfuerzos de la sociedad de Medellín y Antioquia por dotarla de una administración con visión de largo plazo y centrada en la satisfacción de sus consumidores y en la creación de valor para todos los grupos de interés.

II – Antecedentes

El Establecimiento Público Autónomo Empresas Públicas de Medellín, que hoy tiene la figura de Empresa Industrial y Comercial del Estado, fue creado en 1955, pero sus antecedentes más remotos se remontan a las primeras décadas del siglo XX.

Institucionalmente, la prestación de los servicios públicos domiciliarios siguió en Medellín un patrón de desarrollo relativamente clásico. Inicialmente, fueron provistos por empresas privadas o mixtas – como la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas, creada en 1895- que gozaban de un privilegio de exclusividad a cambio de ciertos compromisos en materia de cobertura.

Al igual que en otras ciudades del País, la municipalización de los servicios públicos se produjo en desarrollo de la ley 4ª de 1913 sobre régimen municipal, expedida bajo el gobierno de Carlos Eugenio Restrepo. El artículo 169 dio a los concejos municipales la facultad de "crear juntas para la administración de determinados ramos del servicio público, cuando lo juzgue conveniente, y reglamentar sus atribuciones".

En desarrollo de esta ley, el Concejo de Medellín adoptó, lo que puede considerarse el primer estatuto de autonomía, el acuerdo 127 de 1913, por medio del cual se creó la Junta Autónoma para la empresa de Tubería de Hierro y Alcantarillado. La norma dejaba en manos de la junta el manejo pleno de la empresa, el empleo discrecional de las partidas para ella aprobadas en el presupuesto del municipio y el nombramiento y remoción del personal, incluido el gerente. Sólo uno de los miembros de la junta era concejal, el presidente del cabildo, quien asistía a la misma únicamente con derecho a voz.

Al año siguiente, el Concejo dio marcha atrás en lo referente a la autonomía y facultades de la Junta. El acuerdo 45 de abril de 1914 restituyó al concejo la mayor parte de las atribuciones

CONFLICTO • CULTURA • POLÍTICA • POSCONFLICTO • SELECCIÓN DEL EDITOR

Futuro en tránsito o cómo construir una nueva sociedad en Colombia

antes otorgadas a la Junta, entre ellas la de nombrar el gerente general. Para que no quedaran dudas sobre el sentido del cambio, el apelativo de «autónoma» se cambió por «directiva".

En los años siguientes cobró gran fuerza un sentimiento en favor de la municipalización de los entonces llamados servicios públicos reproductivos. Ello obedecía a la impresión de que los empresarios privados abusaban de sus privilegios monopolísticos, de una parte, y a la convicción de que la explotación de dichos servicios podía constituirse en una fuente importante de recursos que aliviara la penuria fiscal de los municipios, de la otra. El concejal Mariano Ospina Pérez, impulsor entusiasta de la municipalización, era también un convencido de que la gestión de esos servicios debería hacerse con criterio comercial y por organismos independientes de la política.

El proceso de municipalización está lleno de avances y retrocesos en materia de integración de los diferentes servicios y de autonomía administrativa de las entidades creadas sucesivamente para su manejo. Las dificultades eran de orden jurídico, por las limitaciones constitucionales para desprender de manera neta la administración de las empresas de servicios públicos del gobierno municipal; pero también de orden político, por el conflicto entre una visión de los servicios retributivos como generadores de rentas para el municipio y la visión de unas empresas orientadas comercialmente y centradas en la prestación y expansión de los servicios públicos a su cargo.

En 1917, mediante el Acuerdo 78, se crea la Organización de Bienes Municipales, entidad que, bajo la dirección de un gerente, agrupaba los servicios de matadero, mercado, feria de ganados y planta de teléfonos. Se espera que esta entidad agrupara posteriormente la Empresa de Energía Eléctrica, próxima a municipalizarse, el tranvía y el acueducto, que aún funcionaba bajo la dirección de su propia junta.

En 1918 se municipaliza la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas, entidad creada en 1895 con capital aportado en partes iguales por el departamento, el municipio y empresarios privados. Mediante el Acuerdo 136, se crea para su manejo una junta autónoma, similar a la del acueducto. Finalmente, en 1919, mediante el Acuerdo 57, se crean las Empresa Municipales y se pone a su cabeza la figura del Superintendente General. La junta de la nueva entidad estaba integrada por cuatro particulares nombrados por el concejo, el presidente de ésta corporación y un edil más. Se agrupan bajo las Empresas Públicas Municipales los servicios de electricidad, acueducto, teléfonos, mercado, feria y matadero. Esta entidad es la que evolucionará hasta convertirse, en 1955, en las Empresas Públicas de Medellín.

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

Por la mezcla indiscriminada de ingresos y costos de tan disímiles servicios con los demás ingresos y gastos de la administración municipal, este modelo condujo a la descapitalización de las empresas de servicios públicos, en especial la de energía. Mediante el acuerdo 134 de 1932 se procede a la separación del patrimonio de las empresas del de los demás servicios municipales.

El acuerdo 190 de 1937 crea, para las Empresas Públicas Municipales, una junta integrada por dos concejales, el alcalde o el secretario de hacienda, el superintendente general y tres particulares elegidos por el concejo. Esta junta tiene plenas facultades en materia de manejo laboral y de planeamiento de inversión y, aunque el presupuesto global de las Empresas Públicas Municipales continúa incorporado en el presupuesto general de rentas y gastos del municipio, tiene cierta discrecionalidad para el manejo de los recursos de la entidad.

A mediados de los años 40, la prestación de los servicios públicos domiciliarios estaba organizada en 3 empresas o secciones: energía eléctrica, la primera; teléfonos, el tranvía y el acueducto, la segunda; y en la tercera el mercado, el matadero, la feria, la planta de leche, el montepío, el tejar y la fábrica de tubos. Cada Sección tiene su junta y su gerente. Las juntas eran tripartitas, con representantes de la administración municipal, el concejo y los particulares.

En 1945, mediante el Acuerdo 66 de ese año, se establece una junta general para el manejo del conjunto de las secciones. En 1954, cuando se crea la figura del gerente general, los servicios públicos domiciliarios se encuentran organizados en cuatro empresas: Energía, Acueducto y Alcantarillado, Teléfonos y Empresas Varias. Cada una de las cuales cuenta con su gerente y su junta administradora auxiliar. A la cabeza del conjunto se encuentra un gerente general y una junta directiva.

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

III – El Establecimiento Público EPM

La figura del Establecimiento Público fue introducida en la normatividad colombiana mediante el Acto Legislativo 5 de 1954, bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. El propósito inicial de esa disposición era permitir la creación de una entidad estatal con jurisdicción sobre varias entidades territoriales para manejar de forma integral la cuenca hidrográfica del río Cauca. Fue así como nació la Corporación del Valle del Cauca (CVC), inspirada en el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA), entidad creada en 1933 bajo el gobierno de F.D. Roosevelt.

En efecto, David Lilienthal, el gestor de la TVA, estuvo en Colombia, invitado por los dirigentes del Valle del Cauca, asesorando la creación de la CVC. Según el doctor Diego Tobón Arbeláez, fue Lilienthal quien sugirió la medida de carácter constitucional que hizo posible la CVC. Posteriormente varias empresas municipales de servicios públicos adoptarían la figura de Establecimiento Público. EPM lo haría en 1955, de ahí que ese se considere como el año de su fundación.

El Establecimiento Público es una figura *sui generis* por ser a la vez empresa y estado. Los establecimientos públicos son organismos encargados de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público. Están dotados de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial. Otro de sus rasgos característicos es su condición de instancia de la administración pública habilitada para imponer sanciones a los usuarios y proveedores y fijar cláusulas unilaterales de obligatorio cumplimiento en sus contratos.

La mayor parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios del orden municipal tenían esta figura en 1994. En ese año, la ley 142 dispuso su eliminación para las empresas de servicios públicos, porque planteaba conflictos con las empresas privadas que se esperaba entraran a participar en el sector.

La empresa creada bajo la figura de establecimiento público fue también denominada desde sus inicios como Ente Autónomo, indicando con este apelativo lo que se ha considerado su rasgo fundamental. La nueva empresa se caracterizó desde sus inicios por una clara demarcación de la propiedad y de los roles estratégicos y operativos. Aunque propietario del patrimonio semilla de la Entidad, el Municipio no podía disponer de éste puesto que había transferido su dominio y cedido al nuevo ente todos sus derechos.

La administración se le encomendó a una junta en la que tenían asiento los estamentos político, industrial y financiero. Los miembros de la junta los elegía el alcalde de candidatos propuestos por las entidades con derecho a representación. La junta tenía a su cargo el manejo estratégico de la empresa como quiera que, entre otras funciones, aprobaba el presupuesto, adoptaba los planes de inversión y nombraba al gerente general.

El gerente general tenía extraordinarios poderes y gozaba de plena autonomía administrativa para el manejo operativo de la Empresa puesto que era su representante legal y estaba plenamente facultado para contratar. La selección, vinculación, promoción y manejo salarial del personal se desvinculó de las regulaciones generales de la administración pública y se puso en cabeza del gerente general todo lo concerniente para que este manejo se hiciera con criterios de profesionalismo, experiencia y apoliticidad.

Diego Tobón Arbeláez, artífice de los estatutos plasmados en el Decreto Municipal 375 de 1955 expresó con precisión el vínculo entre autonomía, eficiencia y responsabilidad administrativas:

"La finalidad buscada al dar la personería jurídica autónoma es en el fondo un método de fijar responsabilidades muy concretamente; es el Jefe de la administración de las Empresas el responsable; por lo tanto, no hay posibilidad de que se diluya esa responsabilidad; hoy la ciudadanía premia o castiga al jefe de la administración en las Empresas, al Gerente. Y el gerente no puede decir que tiene muchas ocupaciones de distinta índole para disimular la defectuosa administración, porque se le da una sola responsabilidad: administrar cuatro servicios, con totalidad de facultades".

En lo administrativo, el gerente general respondía ante la junta directiva y en lo fiscal ante una auditoría especial creada para el control fiscal de la empresa. De esta forma se eliminaba el problema de la multiplicidad de principales característico de las empresas estatales. A la nueva empresa se le asignó un objetivo preciso y neto: organizar, administrar y prestar los servicios públicos domiciliarios en el Municipio de Medellín y en aquellos municipios con los cuales se hayan celebrado convenios.

Para evitar los subsidios cruzados y transferencias entre los servicios integrados en el seno de una sola empresa, se dispuso la separación patrimonial y contable de lo correspondiente a cada uno de ellos. Es por eso que cada uno de ellos tuvo su propio gerente, responsable de todo lo concerniente al servicio a su cargo ante el gerente general.

Desde sus inicios la Empresa se concibió para ser autosuficiente en materia financiera, esto es, para obtener de la venta de sus servicios lo requerido para cubrir su operación y financiar su expansión, sin recibir subsidio gubernamental alguno, y buscar en el mercado de capitales el complemento de financiación necesario. Los flujos financieros empresa – municipio se regularon de una manera transparente, precisa y con visión de largo plazo. Como remuneración del capital semilla aportado, el Municipio recibiría de la Empresa una renta perpetua equivalente a un porcentaje definido de los ingresos brutos. Esta modalidad de retribución, que funcionó durante 37 años, liberaba al Municipio del riego inherente a una renta vinculada a las utilidades al tiempo que permitía que la Empresa reinvirtiera sus excedentes en la expansión de los servicios.

IV – Los primeros años de EPM

Entre 1955 y 1970 el modelo de establecimiento público se consolidó y funcionó bastante bien.

Le correspondió al doctor Oscar Baquero Pinillos, como primer gerente del Establecimiento, hacer que los principios de autonomía plasmados en los estatutos se convirtieran en norma efectiva que guiara el quehacer cotidiano de la Empresa y en valores reales de una cultura empresarial profundamente arraigados en sus funcionarios. Conviene recordar eso valores fundacionales que todavía inspiran a los funcionarios de EPM.

El punto de partida fue el entendimiento de que "*la prestación de los servicios públicos es ante todo un difícil problema industrial*", en palabras de Baquero Pinillos.

Y para encarar este «difícil problema industrial» era necesario:

Que la Empresa tuviera una visión futurista:

«…es oportuno tener en cuenta no sólo las necesidades de nuestra ciudad de hoy, sino también las que se presentarán cuando la unidad geográfica que comprende nuestro Valle requiera los servicios que prestamos»

Que se dotara de un planeamiento de largo alcance:

«Hoy podemos exhibir, y a nuestro juicio es el mayor aporte que podemos ofrecer a la ciudad, un planeamiento general de largo alcance para cada uno de los servicios que administramos, detallado para los próximos cinco años, que seguramente constituye un verdadero modelo en nuestro país».

Que buscara la autofinanciación del servicio:

"...las Empresas han buscado la autofinanciación de cada uno se los servicios»

Que resistiera a la tentación del populismo tarifario

«...para cumplir los programas oportunamente deberemos apelar al aumento razonable de las tarifas (...) Creo interpretar el pensamiento de la mayoría de las gentes al afirmar que ante todo se deben atender las necesidades de la comunidad, aunque ello implique algún sacrificio para la ciudadanía. Es nuestra opinión que un buen servicio puede valer lo que por él se pague, pero que el servicio deficiente es caro a cualquier precio»

Que propendiera por la austeridad y la economía:

«... podemos demostrar que los recursos de la Empresa son manejados con austeridad y eficiencia..."

Que contara con un personal competente, estable y leal:

«Los conceptos de amor al trabajo, responsabilidad profesional y espíritu de servicio se reclaman permanentemente a cambio de la estabilidad en los cargos y la posibilidad de labrarse un porvenir de que goza el personal que trabaje con ahínco";

Que buscara el profesionalismo y la capacitación del personal:

«debido a la especialización de la mayor parte de actividades de las Empresas, con frecuencia se echa de menos una mejor preparación y responsabilidad, tanto en los empleados como en los obreros, para cumplir más eficazmente sus funciones. Por esta razón es fundamental proseguir vigorosamente con todas aquellas medidas que tienden a la selección, capacitación y estabilización del personal".

Que tuviera una política de contratación abierta y orientada a la economía:

«Cuando se trata de equipos que no se producen en el país o cuyo costo acá excede al que tienen en el exterior, se recurre a fabricantes extranjeros, atendiendo así a una política de menor costo. Y si a trabajo diferente se refiere, ordinariamente obra de ingeniería, la licitación se efectúa entre nacionales y extranjeros. La mayor parte de las veces se han presentado a esas licitaciones firmas extranjeras, de referencia bien conocidas, que ofrecen precios más bajos que los de las firmas nacionales. A aquellas, naturalmente, se han hecho las adjudicaciones, siempre dentro de una política de economía bien dirigida»

Finalmente, que buscara un equilibrio entre la función social, de una parte y la suficiencia financiera y la eficiencia económica, de la otra:

«La condición fundamental que establecen las entidades de crédito, para otorgar esta clase de empréstitos cuantiosos a largo plazo, es que las Empresas sean productivas, por medio de una tarifación razonable. Estas tarifas deben seguir cumpliendo un servicio de equilibrio social, en alivio de las clases menos favorecidas, pero únicamente hasta el límite de los consumos esenciales, de tal manera que no vayan a estimular el despilfarro».

Estas citas, extraídas de los informes de los primeros años de existencia de EPM, muestran claramente la forma en que se dio desarrollo a los postulados de la autonomía. Los valores y criterios administrativos expresados en esos informes marcaron desde muy pronto el desempeño de la Empresa, mereciéndole el temprano reconocimiento de los organismos multilaterales de crédito. En carta al doctor Luis Echavarría Villegas, segundo gerente del Establecimiento, el ingeniero Alfredo Hernández, directivo del BID que visitó la entidad hacia 1960, expresaba ese reconocimiento:

«Me permito manifestarle que si bien por referencia y por medio de las informaciones recibidas de la Empresa a su cargo, teníamos un buen concepto de la forma en que están organizadas y como operan, me complazco en infórmale que después de la visita llegué a la conclusión de que aún son mucho mejores de lo que nosotros pensábamos. Fue para mí muy satisfactorio infórmale al Directorio Ejecutivo de la institución que a las Empresas Públicas de Medellín la considero como una entidad que debe servir de modelo, no solamente para muchas otras poblaciones de Colombia, sino también para ciudades de otros países

latinoamericanos».

A Baquero Pinillos lo sucedió el ya mencionado Echavarría Villegas. Después vinieron Alejandro Uribe Escobar y Octavio Aristizabal Correa, todos ellos destacados hombres de empresa. Echavarría se retiró por razones de salud y Aristizabal murió en ejercicio de su cargo. Fueron pues cuatro gerentes en los primeros quince años y pasaron por la junta directiva 23 personalidades de la política y el mundo empresarial, con un período medio de permanencia de 4 años. Miembros de esas juntas fueron personalidades como Carlos Gutiérrez Bravo, Joaquín Vallejo Arbeláez, Jorge Pérez Vásquez, Rodrigo Uribe Echavarría, Tomás Santamaría y Diego Calle Restrepo.

V – La primera crisis de gobernabilidad

En 1970 se produce una primera gran crisis de gobernabilidad, con la llegada al Concejo de Medellín de nuevas fuerzas políticas que cuestionaban el manejo empresarial que se le venía dando al Establecimiento desde su creación. Los concejales liberales William Jaramillo Gómez y Federico Estrada Vélez, y Orlando Durango, concejal de la Anapo, movimiento político que había emergido con fuerza en las elecciones de dicho año, impulsaron un proyecto de acuerdo para modificar los estatutos de EPM. Se buscaba dar mayor injerencia al concejo en la designación de la Junta Directiva y, según lo expresó Estrada Vélez, "a que se amplíe el campo de ciudadanos elegibles a todos los sectores y no solo a los gremios económicos".

El proyecto presentado con la aquiescencia del alcalde de entonces, Álvaro Villegas Moreno, se convirtió en el acuerdo 29 de 1970, que estableció que la junta estaría integrada por el alcalde, o el secretario de despacho por él designado, tres concejales y tres particulares elegidos por el concejo.

El diario El Colombiano editorializó duramente sobre el asunto:

"A la consideración del Concejo de Medellín se ha presentado un proyecto de acuerdo que acaba con la autonomía de las Empresas. Esto quiere decir que la excelente organización administrativa, orgullo de Antioquia y modelo para muchas ciudades del país, pasa a convertirse en botín de las camarillas coaligadas y de los políticos que necesitan, para conservar la adhesión de sus gentes, mantener un constante reparto de posiciones burocráticas"

La junta directiva surgida del Acuerdo 29 fue demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, el cuadro directivo de la Entidad, con excepción del gerente técnico, fue reemplazado y, ante las dificultades para nombrar el gerente general en propiedad, se designó como gerente interino al entonces jefe de la división de suscriptores, señor Josué Ortiz Mejía, quien estuvo en funciones gerenciales por más de un año.

Los gerentes en propiedad que sucedieron al señor Ortiz Mejía estuvieron en funciones por breves períodos. Entre 1971 y 1976 pasaron por el cargo 5 gerentes. También fue notable la inestabilidad de la junta directiva cuyos miembros se cambiaban frecuentemente al vaivén de las decisiones del Concejo. Se instaló también en el manejo de la Empresa el populismo tarifario que la llevó a graves dificultades financieras. El doctor Jaime Tobón Villegas, el último de esa cohorte de gerentes fugaces, expresó lo siguiente en su informe de gestión:

"La situación financiera por la que atraviesan las Empresas Públicas de Medellín es bastante difícil en estos momentos desde el punto de vista financiero. Evidentemente es necesario meditar en que no se hicieron a tiempo los ajustes necesarios en materia tarifaria. Ha habido períodos en los últimos 10 años en que las tarifas han permanecido estáticas por lapsos de 2, 3 y 5 años".

La llegada de Diego Calle Restrepo a la gerencia general en 1976 puso fin a la inestabilidad y dio paso a un nuevo período de gran autonomía. Calle Restrepo era un hombre de gran trayectoria. Cuando llegó al cargo, lo había sido todo: ministro, director del DNP, gobernador, embajador, senador; desempeñándose siempre con reconocida competencia. Calle Restrepo sabía bien que quien no ejerce sus atribuciones se ve despojado de ellas y ejerció las suyas, sin ceder ante el concejo, hasta 1985, año en que la muerte lo sorprendió en su cargo.

El largo período de Calle Restrepo en la gerencia dio nuevo impulso a la autonomía y le dio la fuerte inercia que resulta de una estrategia y planeamiento con visión de largo plazo, al margen de las veleidades de la administración municipal.

La elección popular de alcaldes, con el nombramiento de gerentes por períodos ajustados al del alcalde de turno, empezó a debilitar la autonomía de EPM que recibió un nuevo golpe a partir de la vigencia de la ley 142 de 1994.

Con gran lucidez el doctor Juan Guillermo Penagos – primer gerente de EPM nombrado por el primer alcalde de elección popular de Medellín, doctor Juan Gómez Martínez – expresó, en su informe de gestión, lo que significaba para EPM la nueva institución política.

"…la elección popular de alcaldes modifica sustancialmente las relaciones de la Empresa con el Municipio de Medellín. Ya no es posible una gestión que no esté alineada con la política y la orientación de la administración municipal".

Los alcaldes que siguieron a Gómez Martínez volvieron a ver, como en el pasado, a EPM como una fuente de recursos para el municipio. Presionaron y lograron el aumento de las transferencias y comprometieron a la Empresa en la ejecución de planes, programas y obras contempladas en sus propuestas de gobierno. No obstante, todos ellos fueron respetuosos de la autonomía de EPM en el manejo de sus tarifas y en la definición de su estrategia y de planeación de largo plazo, hasta la llegada a la alcaldía de Luis Pérez Gutierrez, cuyas decisiones llevaron a una nueva crisis de gobernabilidad entre 2001 y 2004.

VI – Segunda crisis de gobernabilidad

La elección popular de alcaldes puso a EPM en el centro del debate electoral. Luis Pérez Gutierrez se hizo elegir con la promesa de congelar las tarifas de los servicios públicos y de hacer que EPM contratara con una firma extranjera la fabricación de computadores de bajo costo para ser vendidos a sus usuarios y pagados con cargos en la factura de servicios públicos. Ambas cosas se hicieron. La congelación de las tarifas la acarreó a EPM una sanción pecuniaria por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos.

También pretendió al alcalde interferir en la contratación de las grandes obras como la hidroeléctrica Porce III, que buscó fuera realizada por una empresa china. Esta intervención frustrada es mucho más grave que las realizadas pues con ella se buscaba cambiar el esquema de contratación basado en la selección de proponentes en licitaciones internacionales.

En su edición del domingo 2 de noviembre de 2003, informa El Colombiano de un acuerdo de confidencialidad, suscrito el 17 de enero de ese año, entre Chen Tianbing, representante legal de CMEC International Trade Co. y Jorge Iván Carvajal Correa, como gerente general encargado de EPM. El propósito del acuerdo, se lee en el diario, es:

"…determinar las condiciones de manejo y protección de la información estratégica entregada por cada una de las partes a la otra, debido a la eventual participación de CMEC y EPM en un acuerdo de entendimiento para el desarrollo de hidroeléctrico de Porce III en Colombia"

El acuerdo se formalizó el 25 de febrero de 2003, cuando el representante legal de CMEC en Colombia, le hizo entrega del original del texto de febrero a Edith Cecilia Urrego Herrera, posesionada el día anterior como gerente general de EPM. La gerente Urrego viajó a China en abril y en rueda de prensa del 10 de junio manifestó que los gobiernos de Rusia y China tenía interés en construir Porce III.

La idea inicial era, según informa El Colombiano, que Porce III fuera construido por la firma china bajo un esquema llave en mano, encargándose de obtener la financiación con la banca china. En reunión de la junta directiva del 21 de octubre, el alcalde Luis Pérez, plantea otro esquema consistente en una sociedad entre CEMEC y EPM para acometer el proyecto.

También buscó el alcalde Pérez Gutierrez forzar la alienación de las acciones EPM con el plan de desarrollo del municipio, recurriendo para ello a la amenaza velada. En la ayuda memoria de la reunión del Comité de Gerentes y Directores del 23 de febrero de 2003, se lee que el gerente general manifestó lo siguiente:

"Plan de desarrollo municipal. Las Empresas están comprometidas con el Plan de Desarrollo. Pide al equipo de gerentes definir el acompañamiento de las políticas públicas del señor Alcalde; en el caso de no compartirlas, tomar la decisión de apartarse de la organización"

En ese período, la vida laboral de profesionales y directivos fue incierta. A cargos importantes llegaron personas sin adelantar los procesos de selección propios de la entidad. El temor siempre presente de verse compelidos a “tomar la decisión de apartarse de la organización” llevó a la creación del Sindicato de Profesionales, algo que nadie había considerado necesario en toda la historia de EPM, porque todos creían que la estabilidad en los cargos y la posibilidad de labrarse un porvenir estaba garantizada a todo quien trabajara con ahínco, como dijera en su momento Oscar Baquero Pinillos.

Tres personas pasaron por la gerencia de la empresa sin dejar tras de sí nada meritorio para destacar. La fortaleza de profesionales y directivos de la vieja escuela y la intervención de la Veeduría Cívica creada por los ciudadanos de Medellín, limitó el impacto de la crisis de gobernabilidad, que no dejó de empañar la reputación de la Empresa.

VII – El Convenio Marco

Sergio Fajardo llevó a la gerencia de EPM a Juan Felipe Gaviria Gutierrez, un hombre con el prestigio grande que en ese momento se necesitaba para recuperar la credibilidad de la Empresa. Gaviria había sido ministro de estado, alcalde de Medellín y había desempeñado importantes cargos en el sector privado y en la academia.

Fajardo y Gaviria entendieron también que, cuando estuvieran fuera de sus cargos, la Empresa, ya irremediablemente convertida en objeto de la disputa política, estaría nuevamente amenazada en su gobernabilidad. Y concibieron el llamado Convenio Marco para regir las relaciones entre el Municipio de Medellín y Empresas Públicas de Medellín.

El Convenio Marco estaba inspirado en el llamado Contrato Plan, instrumento jurídico que regía las relaciones entre el gobierno de Francia y la empresa insignia de ese país: *Electricité de France*. El contrato plan establece las obligaciones con el gobierno a las que se compromete la administración de la empresa en un período dado, durante el cual, siempre que esté cumpliendo los objetivos cifrados cuantitativamente, la administración actúa conforme a sus planes y políticas sin interferencia alguna del gobierno.

Con el Convenio Marco se buscaba dar respuesta al conflicto siempre presente entre el interés del Municipio de Medellín de obtener, en su condición de propietario, ingresos provenientes de la actividad de la Empresa y el interés de que esta pudiera prestar a la comunidad los servicios públicos a su cargo con calidad, continuidad, eficiencia, rentabilidad y mínimo costo; respetando el marco legal y regulatorio de su actividad y las exigencias de los mercados financieros. Con miras a cumplir este objetivo, se establecieron seis principios, a saber:

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

Para el desarrollo de esos principios, el Municipio se compromete con una serie de obligaciones, la primera de las cuales es el Respeto de la Autonomía Administrativa de EPM. Esto significa, entre otras cosas, que el alcalde actuará con relación a la Empresa a través de la Junta Directiva y que se abstendrá de toda injerencia en los procesos de selección y nombramiento de personal y en los procesos de contratación, salvo en lo que corresponda a la Junta con relación a ellos. También se obliga el alcalde a respetar la independencia de la Empresa en su manejo presupuestal y financiero.

Para la nominación del gerente y de los miembros de la Junta, el alcalde debe proceder atendiendo los criterios de experiencia, idoneidad, profesionalismo, honestidad y solvencia moral. Los miembros independientes de la Junta debían ser nombrados de listas de elegibles suministradas por los diferentes grupos de interés como universidades, veedurías ciudadanas, gremios y cámaras de comercio.

Por la inevitable concurrencia entre las acciones de EPM en el ámbito municipal y las incluidas en el plan de desarrollo del municipio se dispuso la participación de la Empresa en la formulación del mismo de forma que los compromisos que esta asumiera en su ejecución fueran coherentes con sus propios planes estratégicos, aprobados por la Junta Directiva.

Con relación a las transferencias de excedentes financieros, se dispuso que estas, atendiendo los requerimientos del Municipio y las necesidades propias de la Empresa, podían ser mayores que el 30% establecido en el acuerdo 60 de 1997, siempre que se destinaran a programas específicos de inversión y fueran autorizadas por acuerdo del Concejo Municipal.

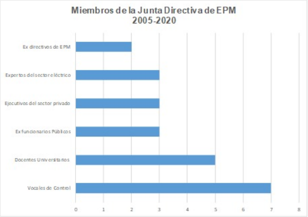
En esencia, el Convenio Marco impone al alcalde ciertas limitaciones consentidas en el ejercicio de sus atribuciones legales con relación a la Empresa y, en particular, a las establecidas en sus Estatutos, Acuerdo Municipal 12 de 1998. La gran debilidad del Convenio radica justamente en ello, es decir, que su cumplimiento, total o parcial, depende la voluntad del alcalde de turno.

De todas formas, el Convenio había funcionado de manera bastante satisfactoria a la luz de dos hechos verificables factualmente: la composición de la Junta Directiva y la evolución de las transferencias al Municipio.

Entre 2005 y 2020 han pasado por la Junta Directiva de EPM 23 persona provenientes de distintos sectores y con experiencia reconocida en su campo. Han llegado allí representantes de los usuarios, docentes universitarios, empresarios privados, expertos en servicios públicos, ex – funcionarios públicos de primer nivel y antiguos directivos de EPM.

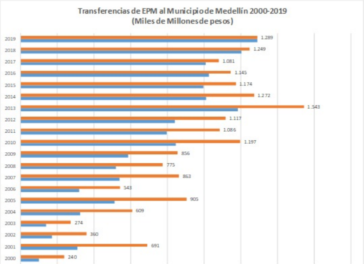
Se destaca también la continuidad en el ejercicio del cargo, lo que permite el objetivo fundamental preservar y transmitir el conocimiento acumulado y la memoria institucional. Tres de los miembros permanecieron en funciones durante más de 12 años, cuatro entre ocho y nueve, entre cuatro y seis estuvieron siete, y ocho menos de tres. La salida de la totalidad de los miembros de la Junta y su reemplazo por personas sin conocimiento ni experiencia acreditada en servicios públicos da al traste con ese importante activo institucional, lo cual debilita la Junta frente a la administración y la alcaldía.

Gráfica 1



Las transferencias al Municipio durante lo corrido del siglo XXI llegan a COP 18,3 billones, en pesos constantes de 2019. Esto ha sido posible gracias al crecimiento nacional e internacional de las actividades de EPM, que en el curso de dos décadas se transformó de una empresa municipal a ser la cabeza de un Grupo Empresarial con más de cuarenta filiales en Colombia y en el exterior.

Gráfica 2



Este aumento de las transferencias, que en promedio equivalen al 55% de las utilidades anuales, se ha realizado sin menoscabo de la capacidad de crecimiento del Grupo EPM, apalancada en el endeudamiento prudente, como lo muestran las buenas calificaciones de riesgo recibidas a lo largo de los años, siempre en elevado grado de inversión.

VIII – Búsqueda de soluciones

A lo largo de toda su historia, EPM ha vivido el conflicto que supone el interés del propietario de obtener dividendos de su inversión y el interés de que su empresa crezca de manera rentable y sostenible. Este conflicto en inherente a toda empresa, pero el fracaso en su manejo adecuado en el caso de las privadas afecta primordialmente a sus propietarios; en el caso de las públicas su impacto lo siente toda la comunidad.

También a lo largo de toda su historia, se han diseñado arreglos institucionales para el manejo del conflicto, los cuales, a la luz de los resultados alcanzados, han resultado exitosos. Cuando temporalmente dichos arreglos han dejado de funcionar, la Empresa se ha visto sumida en la incertidumbre y la inestabilidad, con impactos negativos en su actividad.

La esencia del manejo del conflicto – la clara de delimitación del ejercicio de la propiedad y del ejercicio de la funciones admirativas – es siempre la misma, pero las formas institucionales varían acorde con circunstancias históricas de diversa índole.

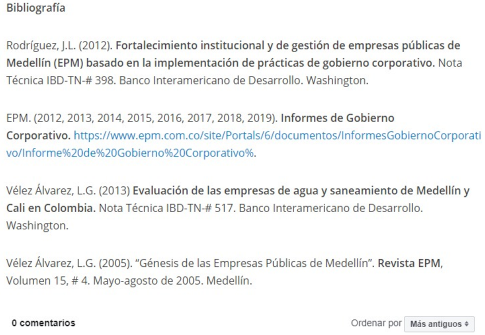
No cabe duda alguna que una empresa, incluso una sociedad, no puede funcionar sin el acatamiento voluntario de las personas al conjunto de normas expresas o tácitas mediante las cuales se rige. Sin embargo, eso no elimina la necesidad de expedir normas de conducta explícitas y de obligatorio cumplimiento. Sin duda alguna – decía el gran David Hume – la mayoría de las gentes son personas decentes y de buena voluntad, pero en el diseño de instituciones es mejor suponer que todos somos unos bellacos.

Probablemente – como lo muestran las experiencias de ECOPETROL, ISA, CODENSA, EMGESA y el GEB – la mejor opción para EPM sea la democratización parcial de su propiedad y su transformación en empresa de economía mixta, con una acción cotizada en bolsa y una junta directiva elegida por la asamblea de accionistas.

Sin embargo, dentro del marco legal actual de los servicios públicos y sin cambiar la naturaleza de la propiedad de EPM, es posible hacer ciertos arreglos que, incorporados a sus estatutos, hagan más difícil a los alcaldes de turno violentar su autonomía administrativa. Estos arreglos serían los siguientes:

1. Nombramiento del gerente a partir de una terna de candidatos elaborada por una firma caza-talentos internacional de reconocido prestigio. Esta es una promesa de campaña del alcalde Quintero.
2. Nombrar a los cinco miembros de Junta de libre designación del alcalde a partir de sendas ternas elaboradas por firmas caza-talentos seleccionas entre candidatos que pueden auto-postularse, previo el cumplimiento de requisitos de profesionalismo y experiencia. Una alternativa es el nombramiento a partir de ternas de candidatos presentadas por las entidades a las que estatutariamente se les confiera en derecho de hacerlo. Esta alternativa está contemplada en el Convenio Marco
3. Nombrar a los miembros de la Junta por períodos fijos traslapados de suerte que se garantice la continuidad requerida para la transmisión del conocimiento acumulado y la memoria histórica y se impida que un alcalde pueda designar a la totalidad de ellos
4. Establecer requisitos para comprobar la existencia efectiva y el funcionamiento real de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos de los cuales deben nombrarse por disposición legal los representantes de los usuarios.

5. Incorporar en los estatutos las principales disposiciones del Convenio Marco, debidamente ajustadas a las normas de Gobierno Corporativo de la OCDE, que si bien están diseñadas para empresas cotizadas en bolsa pueden adaptarse a empresas completamente públicas.



Bibliografía

Rodríguez, J.L. (2012). **Fortalecimiento institucional y de gestión de empresas públicas de Medellín (EPM) basado en la implementación de prácticas de gobierno corporativo.** Nota Técnica IBD-TN-# 398. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

EPM. (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019). **Informes de Gobierno Corporativo.** https://www.epm.com.co/site/Portals/6/documentos/InformesGobiernoCorporativo/Informe%20de%20Gobierno%20Corporativo%.

Vélez Álvarez, L.G. (2013) **Evaluación de las empresas de agua y saneamiento de Medellín y Cali en Colombia.** Nota Técnica IBD-TN-# 517. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Vélez Álvarez, L.G. (2005). “Génesis de las Empresas Públicas de Medellín”. **Revista EPM**, Volumen 15, # 4. Mayo-agosto de 2005. Medellín.