

# Estrategias de expansión y modos de gestión en Empresas Públicas de Medellín, EPM\*

Edgar Varela Barrios\*\*

## Resumen

Este artículo analiza el estudio de caso sobre Empresas Públicas de Medellín (EPM), cuyo modelo de gestión y resultados son hoy clara evidencia de su aprovechamiento de las oportunidades que le brindaron a las empresas de servicios públicos (ESP) públicas, las reglas de liberalización de los servicios públicos domiciliarios (SPD) fijadas en la Constitución Política colombiana de 1991 (artículos 367 a 370), y en el marco regulatorio de 1994 (Leyes 142 y 143). Esta línea de estudio sobre EPM es el fruto de la interpretación que de este caso se ha consignado a partir de diversas fuentes: análisis documental e institucional, datos y análisis cualitativo. En tal sentido, el punto central de análisis en este artículo es la manera como se evidencia en EPM un profundo proceso de innovación y modificación de los Modos de Gestión en el contexto de desempeño mercantil de un importante actor empresarial público.

## Palabras clave

Modos de Gestión; EPM; Servicios Públicos Domiciliarios; Empresas Públicas; Mercantilización de Servicios Públicos.

Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2008 • Fecha de aprobación: 4 de mayo de 2009

## Cómo citar este artículo

Varela, Edgar. (2009, junio-diciembre). Estrategias de expansión y modos de gestión en EPM Medellín. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 141-165).

---

\* Este texto se deriva del trabajo realizado por el grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas” desarrollado en el marco de la investigación sobre políticas públicas, reforma del Estado en América Latina y los estudios organizacionales.

\*\* Licenciado en Filosofía (1984) y Magister en Historia Andina (2002) de la Universidad del Valle. Doctor en Administración (opción Management) (2007) de la HEC - Universidad de Montreal. Director Grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas”, categoría A - Colciencias, Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Profesor Titular de la Universidad del Valle (Cali, Colombia). E-mail: edvarela@univalle.edu.co, varelabarrios@gmail.com.

## **Expansion Strategies and Management Methods in Empresas Públicas de Medellín, EPM**

### **Abstract**

This article analyzes the Case Study of Empresas Publicas de Medellin (EPM), whose management model and results are now clear evidence of the use of the opportunities provided to the Public Services Enterprises (ESP), the rules of liberalization of Domiciliary Public Services (SPD) set out in the 1991 Colombian Constitution (Articles 367-370), and in the regulatory framework of 1994 (Laws 142 and 143). This line of study about EPM is the result of the interpretation that from this case has been consigned from various sources: documentary and institutional analysis, data and qualitative analysis. In this regard, the focus of analysis on this paper is the way that EPM evidence a profound process of innovation and modification of management methods in the context of commercial performance of a major enterprise of public services.

### **Keywords**

Modes of Management; EPM; Domiciliary Public Services; Public Enterprises; Commercialization of Public Services.

## 1. Una visión retrospectiva de EPM

Para investigar por qué EPM ha sido históricamente una empresa tan fuerte, se realizó un trabajo de investigación buscando fuentes primarias y leyendo algunos trabajos académicos escritos en un contexto regional. En especial, se hace referencia a una monografía contratada por la propia empresa hace 10 u 11 años que narra los primeros 50 años (Botero y López, 2005), amén de otros trabajos de historiadores regionales (López, 2003, 2005) que dan cuenta de la evolución histórica de la empresa. En efecto, EPM fue creada en el año de 1955 como una empresa multiservicios, pero en realidad la empresa integraba los servicios públicos de tres o cuatro operadores municipales, que venían desde los años 20 del siglo pasado, cuando el Concejo Municipal en este período era en realidad la junta administradora de los antecesores de EPM, que tenían nombres parecidos y nominaba al gerente general y a varios de los miembros de su junta directiva. Antes de 1955, era el Concejo Municipal el que hacía las veces de Junta Administrativa (Ospina, 1966).

Este hecho también se evidencia en otras regiones de Colombia, tales como Cartagena, Barranquilla, Bogotá (en algunas de sus empresas) y en Cali; de tal manera que éste no ha sido un caso excepcional, sino una característica general. Sin embargo, el año de 1955 fue un punto de quiebre muy significativo, porque allí se presentó la configuración de un modelo de gestión de EPM, que sorprendentemente se ha preservado en toda la historia de la empresa. Este modelo se basa en una separación tal que a los gestores de la misma y a sus directivos se les otorgó: a) autonomía administrativa; b) un patrimonio público; c) un capital constitutivo con base en las empresas; d) un mercado productivo. Adicionalmente, se señaló que a partir de esa constitución, la empresa no sería nuevamente capitalizada por el municipio de Medellín, sino que debería ser capaz de sostenerse a sí misma a partir del cobro de los servicios tarifarios (incluso el endeudamiento), el cual luego sería un mecanismo muy significativo para su amplificación y que tendría que ser pagado por las tarifas que cobraban a los usuarios.

Las características constitutivas de EPM siguen siendo, por regla general, válidas. En el caso de la autonomía, se basa en tres grandes puntos que fueron remarcables en los años 50 y que continuaron a lo largo de la historia de EPM. El primero de ellos, fue el predominio de las burocracias profesionales, en especial, de la burocracia industrial (Down, 1967): el gobierno de los ingenieros y los técnicos en la empresa. Como corolario de lo anterior, un segundo punto clave fue el apoliticismo: se produjo, de este modo, una separación tajante entre el ámbito político y el empresarial que fue una

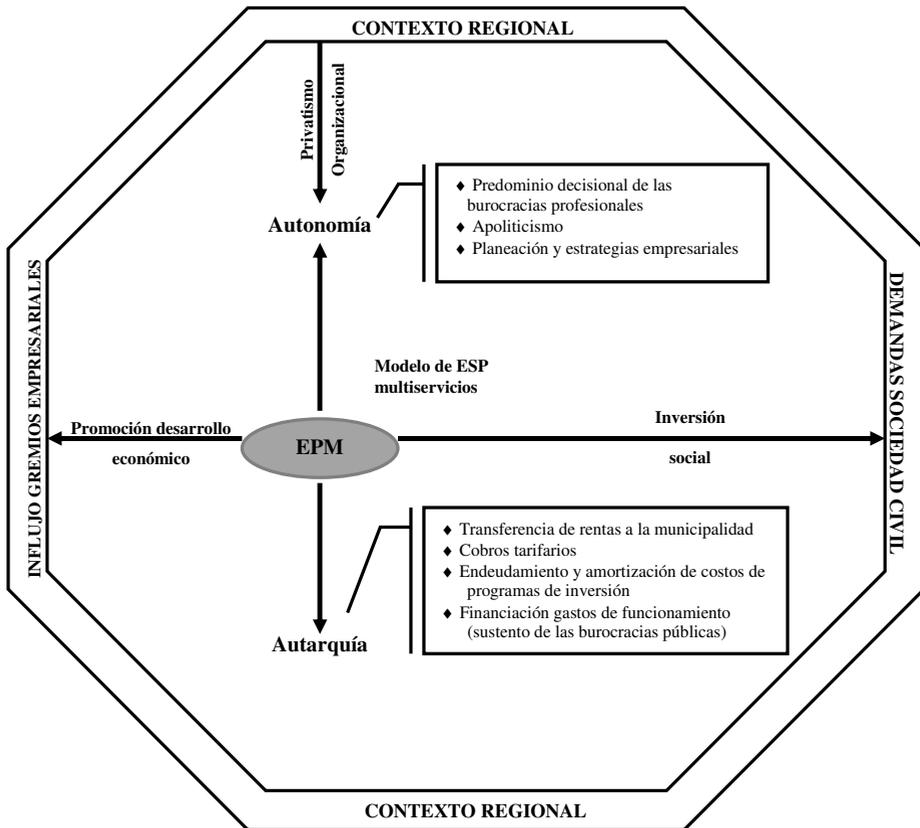
especie de punto de clivaje constituido en los años 50 y que, a lo largo de la historia de Medellín, en términos generales, se ha cumplido. En tercer lugar, se encuentra el proceso de otorgarle a la propia dirección administrativa la potestad de controlar la planeación y las estrategias empresariales, que ya no estarían en manos del Concejo Municipal, ni de los alcaldes que en esa época eran nombrados directamente por los Gobernadores, quienes a su vez eran nombrados por el Presidente.

Un aspecto central en este sentido lo configuró la autonomía de EPM, es decir, la llamada autarquía que consiste en la capacidad de autosostenerse económicamente, solamente con la configuración de un capital inicial. La autarquía significa autosostenibilidad, la cual, en el caso de EPM, estaba condicionada a la transferencia de rentas a la municipalidad, a que EPM tuviera el manejo de los cobros tarifarios, asumiera el endeudamiento y la amortización de los costos en programas de inversión, aún cuando muchas veces el departamento, el municipio o la Nación fueran garantes de dichos empréstitos. Sin embargo, se pretendió y se logró siempre funcionar de tal manera que la totalidad de los gastos de funcionamiento de EPM han derivado de su propia operación.

[ 144 ]

Esta situación se dio en Antioquia porque hubo un consenso en las elites, a través del influjo de los medios empresariales, que consideraron fundamental que EPM fuera estatal y multiservicios, con capacidad de generar las infraestructuras básicas para el desarrollo económico de la región. En realidad, EPM fue la primera Empresa de Servicios Públicos (ESP) que se planteó el autoabastecimiento energético a través del sistema de presas hidroeléctricas, aprovechando las condiciones del terreno de la montaña que predomina en la región antioqueña y, adicionalmente, haciendo que la operación de las empresas hidroeléctricas generara también un abastecimiento con precios bajos relativos de agua potable. De tal manera que la integración del agua y la energía, generó una complementariedad que hizo históricamente fuerte a EPM y, posteriormente, le permitió ser uno de los dinamizadores de la configuración del sistema eléctrico nacional (Álvarez, 2004; López, 2005).

Un poco más adelante, a mitad de los años 70, se encuentra un punto de quiebre que resulta muy significativo: la asunción de la gerencia de la empresa por parte del economista Diego Calle Restrepo, que ocupó ese cargo durante 11 años, hasta su muerte, y a quien el historiador Juan Carlos López denomina como uno de los tres “Gerentes míticos” que ha tenido EPM durante su historia (López, 2005).

**Gráfica 1.** Poder relacional en la gestión en EPM (1955-1970)

[ 145 ]

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, al estudiar la empresa, se encuentra un gran salto desde el punto de vista de la modernización de sus estructuras organizacionales, particularmente del fortalecimiento de las divisiones de carácter funcional para obtener los tres grandes servicios, un mejoramiento sustancial del papel de la planificación y una modernización de los mecanismos de control de la gestión (Garcés, 2004). Este esquema le permitió dar un salto cualitativo y de expansión que básicamente consolidó en los años 70 una estrategia que EPM había tomado desde el comienzo de su creación: la de convertirse en una empresa regional.

EPM prestó sus servicios a los municipios vecinos aún antes de que la conurbación estuviera plenamente constituida (Bañol et al., 2000). Desde los años 60, EPM hizo alianzas, compró en parte acciones y se fue articulando

progresivamente a la provisión de los servicios públicos de Antioquia al comprar la Empresa Antioqueña de Energía (EADE). Al integrar el conjunto de los servicios, prácticamente se puede decir que —salvo ciertos acueductos locales y algunos servicios que se prestan en el golfo de Urabá— EPM es el operador principal de los servicios públicos de la región antioqueña. Así, EPM dio un salto muy grande de ser un operador municipal a un operador de carácter regional, cuando eso ni siquiera estaba postulado en términos de lo que podía ser el marco legal<sup>1</sup>.

Debe tomarse en cuenta en el análisis el intento de privatización de EPM en la época en que Sergio Naranjo fue alcalde de Medellín, cuando incluso desde la propia EPM, un sector de la Oficina de Planeación de entonces elaboró un documento que fue bastante cuestionado y discutido, el cual proponía el avance hacia un modelo de privatización y en donde, por vez primera, aparece la idea de escisión del área de telecomunicaciones (G. Jiménez, 1997; J. C. López, 2005). Este asunto fue debatido en los años 1996/97 y hubo una gran movilización social; el sindicato de la empresa (SINTRAEMSDDES) cumplió un papel fuerte y protagónico —y también buena parte de la clase política asentada en el Concejo de Medellín—, lo cual conllevó finalmente a que la propuesta de privatización y escisión del área de telecomunicaciones en este período fallara.

[ 146 ]

Seguidamente, se dio un fenómeno que consolida el modelo creado por el economista Diego Calle que va a configurar el salto que se da en términos cualitativos, y es el de posibilitar que la ley de servicios públicos permitiera la expansión nacional de EPM. Como se sabe, ya desde los años 80, EPM fue convirtiéndose en accionista significativo de otras empresas del sector de Servicios Públicos Domiciliarios (SPD). De este modo, en 1967, poseía el 13% de las acciones de ISA; en 1983, tenía el 27%, y así sucesivamente. Después de 1995/96, comienza un proceso grande de expansión en el que termina por incursionar en el mercado internacional en los campos de asesoría y consultoría, primordialmente, de tal manera que se podría decir que, desde

---

<sup>1</sup> En términos comparativos con otras empresas y dirigencias, EPM ha cumplido un papel activo en la formulación de políticas públicas, ya que no se ha limitado a aceptar un marco regulatorio sino que la alta dirección, el mando estratégico de la empresa, ha configurado un tejido de forma recurrente de políticas públicas favorable a su esquema de direccionamiento estratégico. Desde cuando se aprueban las leyes de servicios públicos 142, 143 (Cuervo, 1993) y el marco regulatorio en la Constitución, uno de los puntos fuertes de EPM ha sido su capacidad de cabildeo en la construcción de políticas públicas. Revisando las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, particularmente las relacionadas con la forma como directivos y funcionarios de EPM fueron citados y participaron activamente en las sesiones de las Comisiones de la Constituyente de 1991, que se ocupó de elaborar la reglamentación de los artículos que están en la Constitución sobre servicios públicos (art. 367 a 370).

1997 a la fecha, EPM da el salto de ser la empresa regional que había sido ya plenamente consolidada, a ser una empresa que opera en el plano nacional y aprovecha el diseño institucional derivado de la Constitución Política de 1991 y las leyes que reglamentan el sector; particularmente, aquellos apartes que le permitían estar domiciliada en una ciudad y tener cobertura nacional.

En este sentido, con la Ley 142 de 1994 se da una paradoja: se sigue insistiendo constitucionalmente que el prestatario principal o el tutelar de la prestación de los servicios públicos son los municipios; eso es algo que contemplan los primeros artículos de esa Ley, pero en la práctica se desmunicipaliza la provisión de los servicios públicos, porque cualquier prestador de servicios públicos u operador puede tener una cobertura de carácter nacional, expandiéndose mas allá de sus fronteras territoriales domésticas. Este es el caso que significativamente cumple EPM, que solamente es comparable con una empresa que tenía ya un monopolio nacional consolidado antes de las leyes de 1994 y de la Constitución de 1991: TELECOM, que por supuesto, poseía un dominio grande cuando era empresa estatal en la provisión de telefonía de larga distancia nacional e internacional.

## 2. El modo de gestión prevaleciente en EPM

[ 147 ]

Al estudiar los procesos de direccionamiento estratégico en esta Compañía, se encuentra un énfasis muy fuerte en las teorías de liderazgo empresarial, muy de la mano del *New Public Management* (Varela, 2008b; Sader, 1995; Stiglitz, 2003). En particular, se nota un esfuerzo significativo de la empresa desde 1997, que lo impulsó decididamente el entonces gerente Ramiro Valencia Cossio, buscando transformar la estructura burocrática pública tradicional, sustituyéndola por el trabajo en equipo y la polivalencia. Además, enfatizando en el *outsourcing* y la subcontratación que hace que hoy en día de los alrededor de 20 mil empleados y trabajadores relacionados con el conglomerado y la propia empresa, solamente unos 5.500 sean actualmente empleados estatales directos de la misma; en tanto que las otras dos terceras partes, están operando bajo el mecanismo de tercerización con afiliados desde el punto de vista de su vínculo laboral a empresas diferentes.

### 2.1 El privatismo organizacional predomina en EPM

Un primer rasgo por destacar es el del privatismo organizacional (Vergés, 2003; Varela, 2007a, 2007b), que ha estado siempre presente en EPM desde los años 50, pero que arraiga mucho en la última década, en especial, después de la escisión de UNE Telecomunicaciones y de la decisión de crear tres grandes

unidades estratégicas de negocios, consignada en el plan estratégico que se elaboró en el año 2005, el plan 2005-2015.

El privatismo organizacional consiste en que una empresa estatal, bajo las condiciones de liberalización del mercado y de los servicios, y en el marco de la autarquía económica y de la imposibilidad de recibir subsidios públicos para su funcionamiento, se comporta como un operador privado desdibujando las fronteras entre lo público y lo privado<sup>2</sup>.

## 2.2 Un fuerte énfasis en la profesionalización de las burocracias públicas

Otro punto clave ha sido la profesionalización de las burocracias (Longo, 2004). EPM es quizás la empresa pública que más ha invertido en el área de la formación del capital humano, en consultoría y asesoría para su propia capacitación, en una reconversión muy grande del capital humano, haciendo que buena parte de los más de 5000 empleos del corporativo propio, sean empleados profesionales de nivel técnico y directivo; y que el personal operacional cada vez esté más en la estandarización del proceso, con base en una estrategia que le permita generar un conocimiento, un capital intelectual y experto acumulado, lo cual hace que el trabajo de menor valor agregado sea desempeñado por los operadores contratados (López *et al.*, 1998).

[ 148 ]

La estructura funcional de EPM consiste en una alta burocracia muy posicionada, que incluso rota hacia empresas privadas. Al respecto, se ha realizado un estudio parcial para investigar lo que hacen los gerentes y altos directivos de EPM cuando se retiran de la empresa, descubriéndose que ellos se convierten en directivos de multinacionales del mismo campo de las telecomunicaciones y energía o se convierten en consultores organizacionales del sector privado y unos pocos van a los Ministerios. El personal de EPM, por regla general, permanece en la empresa más de 20 años hasta jubilarse y se da la consolidación de un modo de gestión basado en el privatismo

---

<sup>2</sup> Este modelo se está implementando también en ECOPETROL, convertida ahora en una sociedad por acciones con un 90% de capital estatal y un 10% de capital privado. ECOPETROL tiende hacia el mismo modelo de privatismo organizacional. Los directivos públicos neomanageriales consideran indebido que el nominador (llámese Alcalde, Presidente, Ministro), o funcionarios de los organismo de control (Comisión Sexta del Senado o Concejo Municipal de Medellín o Cali), intervengan en los asuntos de la empresa, puesto que lo ven como una intromisión inconveniente de la política respecto al negocio “neutro” en manos de los *managers* de las empresas. El privatismo organizacional es una forma de privatización de las empresas públicas sin que éstas sean vendidas. No se requiere que una empresa esté subastada o que su propiedad accionaria pase formalmente al sector privado. El privatismo organizacional es la lógica de la rentabilización como guía principal de la organización, así sea una organización empresarial pública.

organizacional y, en el último período, una apuesta estratégica de expansión para consolidarse en el mercado nacional en las tres grandes áreas.

Además de ser percibida dentro del grupo de personas que están al frente de EPM en su organización por una especie de “meritocracia tecnocrática” que ha tenido un papel predominante al interior de la organización, reconociendo que lo político no ha sido ajeno a esta temática porque cuando se elige el gerente de EPM no es por concurso de tecnócratas, sino que es la decisión de un Alcalde que, supuestamente, elige la persona que él considera debe dirigir esa organización.

### 2.3 La imagen corporativa y el *marketing* en EPM

La estrategia de posicionamiento mediático es muy importante en EPM. Esto se evidencia claramente en el caso de las telecomunicaciones. Allí, EPM y UNE Telecomunicaciones se han gastado cifras millonarias en publicidad, tal cual lo hace cualquier operador privado para posicionarse dentro del mercado.

Debe recordarse que en este sentido, un área central de las grandes empresas de servicios, públicas y privadas, es la de *marketing*. En efecto, una característica central del capitalismo global consiste en que los grupos de producción, que fueron siempre los grupos fuertes en las grandes corporaciones industriales, le cedieron terreno a las áreas financieras y de mercadeo (Lazzarato, 2004; Stiglitz, 2003; B. Harrison, 1997). Incluso esto se puede comprobar desde el punto de vista de los salarios, de la retribución a sus directivos y de la composición de la masa salarial de estos mismos.

[ 149 ]

En el caso de la capacidad de tomar decisiones estratégicas, hoy las consultorías financieras y de mercadeo, tienen un factor determinante prioritario respecto a la consultoría técnica relacionada con la expansión de las plantas de producción. Por ejemplo, en la creación de nuevas plantas hidroeléctricas, o la expansión de las telecomunicaciones. La variable dependiente hoy es la producción, mientras que variables independientes y determinantes son las áreas de finanzas y mercadeo (Lazzarato, 2004). Eso es muy claro en el caso de EPM. Como lo advierte el profesor John Cardona (2008):

EPM es gran jugador estratégico, pues en términos de *marketing* ha tomado decisiones audaces. La última decisión que se tomó el año anterior en este tópico, fue la de asociarse con otros para comprar la transmisión de fútbol profesional colombiano por televisión. Lo anterior, unido a las grandes campañas, al cambio de imagen corporativa que implicó un debate público en esta ciudad, porque se dice que el cambio

de imagen corporativa de EPM generó un costo como de seis mil millones de pesos; un desembolso muy significativo para lo que representa. Comparativamente, si se observa el cambio de imagen corporativa de BANCOLOMBIA, que tiene una suma también importante detrás. En fin, es una similitud de organizaciones que tratan de demostrarse dentro del ámbito empresarial como protagonistas en estos aspectos.

Se presenta además, como base del proceso de predominio del *marketing* y la visión financierista de la gestión de la Empresa, un fenómeno en el cual, a pesar de ser EPM una empresa pública, no se hace una diferenciación entre zonas de mercado y zonas de no mercado. De tal suerte, se supone que el usuario debe alcanzar las condiciones de inserción mercantil, es decir, pagar los costos tarifarios, so pena de que éste no pueda tener el derecho al servicio. Este tipo de esquemas, también se observan en otros campos de política pública como la salud (Ley 100 de 1993), suponiendo un predominio muy fuerte de este esquema de privatismo organizacional sobre las propias sociedades.

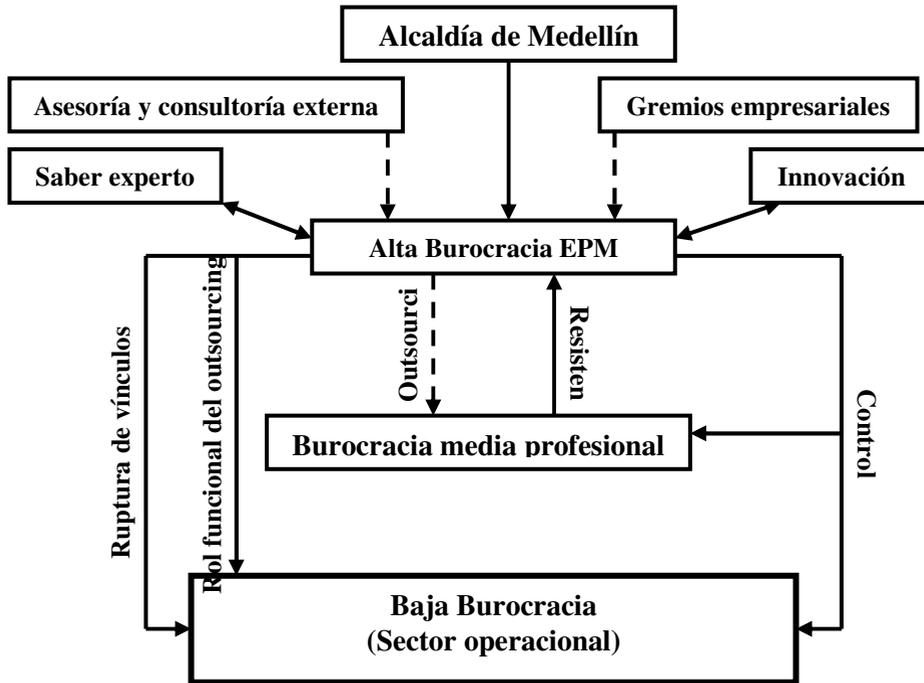
Un segundo punto a destacar es que, en relación con la burocratización de ganadores y perdedores, la burocracia alta y media ha sido ganadora y la burocracia baja ha sido perdedora. Las empresas públicas, o más bien, todas las empresas (públicas o privadas), han reducido la participación de la masa salarial en los costos operacionales de la empresa<sup>3</sup>. Los trabajadores de nivel bajo de las ESP han sido los perdedores, porque han sido expulsados de la actividad, vía jubilación anticipada, indemnizaciones, jubilaciones tempranas, muchas de ellas pactadas por los propios sindicatos; y el sector ganador han sido los niveles medio y alto de las burocracias profesionales.

En EPM existe una burocracia media profesional que ha logrado ciertos beneficios, y que incluso se configuró en el período de la Alcaldía de Luís Pérez: un sindicato paralelo que todavía existe y que nació como una manera de generar resistencia al segundo intento de toma política de la empresa por parte de la clase política (Jiménez, 2003; SINTRAEMSDES, 2008). Por otra parte, existe una baja burocracia que ha sido la más golpeada y que además no ha salido bien librada del proceso de modernización y de la gran capacidad de acumulación de rentas de EPM.

---

<sup>3</sup> Esta situación se evidencia en el caso de EMCALI que pasó de tener 5.500 trabajadores directos hace seis años, a tener escasamente 2.100 empleados hoy, es decir que en menos de seis años, redujo su planta laboral en menos de la mitad y al observar la estructura de costos de EMCALI, se encuentra hoy que los costos laborales de la empresa —salvo en los estudios actuariales, que es el tema que tiene que ver con pensiones— son acumulados, pero los costos operacionales directos de año a año indican que, por pagos salariales, una empresa como EMCALI paga hoy una cuota de menos del 19% de sus costos generales en salarios a sus empleados, trabajadores y directivos (M. Duarte, 2001; E. Varela, 2008a).

Gráfica 2. El poder burocrático en EPM



[ 151 ]

Fuente: Elaboración propia

Hace poco la empresa atravesó por una negociación con SINTRAEMSDES, que es un sindicato de industria predominante en la propia empresa. Es claro que si una empresa estatal o del sector público no acumula capital, no reparte rentas salariales adicionales. Lo paradójico aquí es que sí tienen una acumulación significativa de capital. En este sentido, resulta notoria la debilidad de SINTRAEMSDES para negociar (SINTRAEMSDES, 2008; White, 2006). Se da una gran asimetría en la manera como se trata a los trabajadores y empleados que tienen participación sindical, dándoles un ajuste salarial muy parecido al salario mínimo legal vigente para los colombianos. Queda claro que el reparto del capital no ha incorporado rentas salariales y que SINTRAEMSDES, como la mayoría de los sindicatos del mismo sector en Colombia, tienen un margen de negociación política muy reducido. En parte porque, en el imaginario de los colombianos, los sindicalistas del sector público son portadores de privilegios indeseables, como el de tener trabajo estable frente a la marginalización del grueso de la sociedad.

## 2.4 Una apuesta fuerte en el direccionamiento estratégico

De otro lado, aparece el tema del direccionamiento estratégico de la empresa que, básicamente, hoy busca el eslogan de ser una empresa de clase mundial. Este eslogan venía de tiempo atrás, y eso se puede leer en documentos de los años 70, pero sobre todo es parte del discurso y de la retórica managerial en el último período, después de la configuración del conglomerado de EPM en la presente década.

EPM se ha proyectado, en términos del *Management* estratégico, en tres niveles: un primer macronivel de definición de políticas institucional, que incorporaría al Alcalde, a la Junta Directiva de la empresa y a lo que ellos llaman en su jerga “Corporación EPM”; la matriz EPM EICE. Es curioso, porque aquí no está el Concejo, sino el Alcalde y la Junta Directiva, por lo cual el control político del Concejo Municipal no está expresamente considerado. En un segundo nivel, aparecen los grupos estratégicos, que son los tres grandes grupos identificados desde hace 25 años en energía, telecomunicaciones y aguas.

[ 152 ] Este artículo fue realizado un poco antes de que se produjera la división formal de UNE Telecomunicaciones y aparecieran las unidades de negocios un poco más especializadas que serían, en el caso de la unidad de telecomunicaciones, el operador de celulares TIGO aliado con MILICOM, el operador de larga distancia que era, hasta hace algún tiempo, ORBITEL que fue comprado por EPM, y otros operadores que serían base para la prestación de los servicios de transferencia de datos, vídeo, voz, entre otros, así como el del grupo que maneja la televisión por cable que se vende en Medellín. En materia de energía, estaría un grupo estratégico de producción, uno de distribución, otro de mercadeo y, probablemente, otro para abrir nuevas posibilidades, incluyendo el gas domiciliario. Por su parte, en el grupo de agua, básicamente el grupo que trabajaría en el proceso de potabilización, sería el mismo que trabajaría en los temas de alcantarillado y demás oportunidades de negocio. La idea del modelo actual de EPM es que la competencia o la operación de la competitividad en el mercado regulado está en el nivel bajo, que sería el nivel propiamente operador. De otra forma, de tipo complementario, existiría una gran autonomía para que los grupos estratégicos de aguas, energía y telecomunicaciones tengan sus propias orientaciones.

## 2.5 Un modo de gestión que combina la centralización estratégica con la autonomía operacional

El esquema implementado en EPM pretende una autonomización significativa de las tres unidades de negocios, que no está hoy permitida tal cual por la propia Ley 142. Por eso, el mecanismo para lograr tales propósitos consiste en constituir empresas por acciones, con un carácter independiente, como ocurre con TELCO S.A. (UNE Telecomunicaciones). Lo mismo se haría en el caso de la energía y las aguas, para que al configurarse como empresas por acciones, el papel del control político de la municipalidad, y particularmente del Concejo, o la propia capacidad del Alcalde, estuvieran anuladas o limitadas.

Los documentos de EPM de los últimos años proponen transformaciones estratégicas: inclusive propugnan abiertamente modificar la Ley 142 para que no sea el Alcalde el que nombre al gerente general de la empresa, sino que, de manera similar a lo que ocurre con las corporaciones ambientales, una junta directiva colegiada decida quién será el gerente por un período determinado. Es decir, existe una intención política muy clara en la alta dirección de la empresa en el último período para autonomizarse respecto al Principal (la Alcaldía de Medellín) (EPPM, 2005a).

Existe, por otro lado, en EPM un ciclo que algunos caracterizan como ciclo o círculo virtuoso. Michel Crozier (1963) hablaba, en efecto, de que las burocracias oscilaban o navegaban en medio de un círculo vicioso que consistía en que estas burocracias, cada vez que afrontaban procesos de cambio o transformación, se bloqueaban. Solamente cuando tales burocracias estaban al borde de su desaparición o en un grado elevado de inestabilidad, se veían obligadas a buscar los cambios, y precisamente ésta es una de las patologías que Crozier encontraba propia de las burocracias públicas<sup>4</sup>.

De este modo, existen dinámicas externas que provienen de los grupos empresariales; entre ellas el de GEA (Grupo Empresarial Antioqueño o Sindicato Antioqueño) y de algunos otros conglomerados, para que la empresa sea la gran operadora y, a su vez, garante de la sostenibilidad de las infraestructuras básicas para la acumulación de capital de la industria, el

---

<sup>4</sup> El círculo virtuoso de EPM, que consistiría como punto de partida en el contexto regional de industrialización, que ha sido tan fuerte en Antioquia. Desde principios del siglo pasado, estamos hablando de 100 años en los que en Antioquia ha habido un desarrollo económico. La región antioqueña y el valle de Aburrá se han constituido en emporios de industrialización muy fuertes en nuestro país, que han demandado para la acumulación de capital, desde los años 20 al 70 y 80, un impulso energético de autarquía y, en una segunda etapa, desde finales de los 80 y particularmente en las últimas dos décadas, una demanda muy grande de mejoría y de provisión de servicios de telecomunicaciones.

comercio y los servicios de la región antioqueña. Esto ha sido posible porque, a nivel municipal, se han mantenido las reglas constitutivas legales tales como el Acuerdo del Concejo Municipal acerca de la creación de EPM en 1955, el cual sigue vigente y consolida esta modalidad de gestión: la permanencia de los gerentes por largos períodos; y se establece además la permanencia de las burocracias medias en escalas mucho mayores.

Por otro lado, EPM actúa impulsando la configuración de políticas públicas; es decir, no tiene una postura reactiva, sino que asume una función directiva de orientación estratégica promoviendo mecanismos de naturaleza innovadora, lo cual consolida la fuerte identidad corporativa de la empresa. Tal promoción de identidad construye agresivamente su legitimidad social y managerial.

En síntesis, el apoliticismo total no es un buen logro. Si una empresa es pública, tiene que hacer rendición de cuentas sobre su futuro; si es una empresa del país, como ECOPETROL, o es una empresa de la ciudad como EPM, tiene que darse un debate público. Se debe reconocer que el Principal, como lo dice la teoría económica, de una empresa como EPM es el Alcalde y la elite política legítimamente elegida que la constituyen los Concejales. El apoliticismo nunca es total. En 1955, EPM tuvo como principio que se le entregaba la gestión de las empresas a gerentes que venían del sector privado. Recuérdesse que, durante los años 50, los primeros gerentes de EPM fueron empresarios que se decía —en la retórica de la época— venían a prestar un deber cívico. Cuando se reconstruye el apoliticismo, lo que querría decir en este modelo fundacional de EPM, es privatismo: hay que entregar la administración de las empresas a los gerentes privados, porque éstos, ocupando cargos en la función pública, sí tienen la capacidad de orientarla profesionalmente y no serían influenciados por los concejales<sup>5</sup>.

[ 154 ]

---

<sup>5</sup> Cuando el Concejo Municipal o la dirigencia política ha intentado tomar el control de EPM (no hacer control político de la empresa, sino tomar el control de la empresa, que son los episodios del 70 que ya mencioné), la ciudadanía de Medellín, rodeó el lema de la empresa apolítica. Así, al repasar la historia de EPM, se encuentra una palabra muy recurrente que es la de *blindaje*: blindaje contra la politiquería, contra el hecho de que los concejales o el alcalde de turno vayan a romper el principio del apoliticismo de la empresa, el cual cuenta con el apoyo popular, pues siempre la opinión pública de la ciudad y de la región se ha movilizad para salvaguardar el patrimonio sobre la base, por supuesto, de los negros antecedentes que en Colombia existen (casos como los de Barranquilla, Cartagena y la propia EMCALI), en donde la clase política que ha capturado las empresas las ha saqueado.

### 3. La gobernabilidad corporativa en EPM

La gobernabilidad corporativa es un tema clave en la gestión contemporánea, derivado de la propia capacidad de los *managers* para —en ciertas ocasiones y contextos dados— usurpar las decisiones de los accionistas. El gobierno corporativo, que llaman en inglés “*Corporate Governance*”, se puede ejemplificar en los últimos años con los casos de la ENRON en los Estados Unidos y PARMALAT en Europa, en los que se presentaron lógicas de ocultamiento —asimetrías de información— entre los Principales (accionistas) y los Agentes (alto *management*), que conllevaron procesos especulativos producto de la sobrevaloración de las acciones de estas empresas en el mercado bursátil.

En el fondo de esta lógica especulativa se presenta el fenómeno de que el alto *management*, aparte de recibir salarios elevados, percibe incentivos monetarios (sobresueldos) representados, entre otros, en dividendos accionarios. Ello se explica porque tanto el Principal como el Agente, tienen racionalidades económicas diferentes, en la medida en que el primero actúa con una lógica de largo plazo; mientras que el segundo opera con una racionalidad de corto y mediano plazo. En este sentido, al sobrevalorarse las acciones en el mercado, los beneficiados inmediatos son los Agentes en un juego de “suma cero”, pues de esta manera socavan paulatinamente la confianza de los inversionistas y de los usuarios, en detrimento de la imagen corporativa. Esto hizo que se entendiera que los administradores deban ser controlados por el Principal en las empresas privadas, para que existieran juntas directivas profesionales bien remuneradas y tuvieran la capacidad de hacer seguimiento a la gestión de los altos directivos.

En el caso de las empresas como las de los servicios públicos ocurre el mismo fenómeno. En relación con este tópico el profesor Cardona subraya la manera como se presenta la gobernabilidad en EPM:

Este puede citarse como un buen ejemplo en el cual concurren el gobierno y la gestión. Allí existen rasgos fundamentales que han llevado a tenerlo como ejemplo al momento de construir su “Código de Buen Gobierno”. Ese código se construyó en EPM en dos etapas: primero, se hizo uno que no fue muy aceptado porque no tuvo el concurso de toda la comunidad de EPM, ya que fue el modelo del código de gobierno del municipio de Medellín. En este proceso, por ejemplo, tuvo un papel protagónico el sindicato de profesionales de EPM. En ese sentido, la existencia de un sindicato de profesionales en EPM ha sido un factor clave del blindaje del que hablábamos. Este es un grupo de interés muy importante en EPM. Otro elemento dentro de esa gobernabilidad, es el

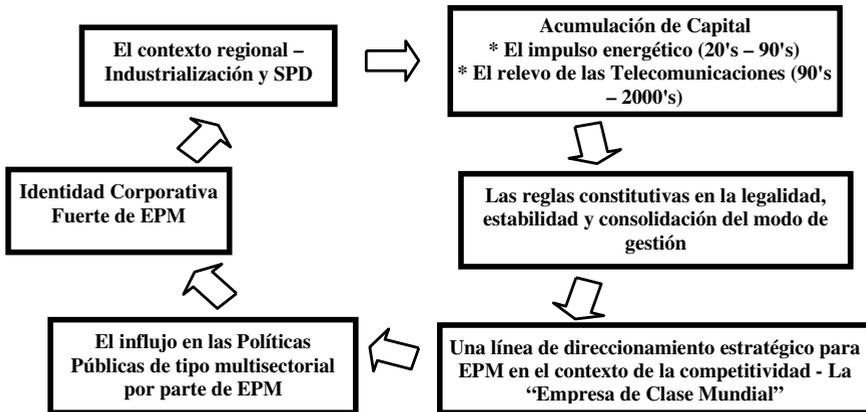
manejo de la junta directiva. EPM no es manejado solo por una gerencia, sino por una junta directiva. Una de las condiciones fundamentales de la gobernabilidad corporativa es la fortaleza que tenga la junta directiva y la profesionalización de la misma para manejar los intereses en custodia de una sociedad. Resalto el manejo de la junta directiva, que es la principal característica del buen gobierno corporativo, porque hace presencia en EPM, a pesar de no reunir el resto de las características. Además, los grupos de interés de EPM, tales como el sindicato de profesionales, el Concejo de Medellín, los ciudadanos organizados, las veedurías y, en general, el empresariado antioqueño, los cuales en el Comité intergremial vigilan también la gestión de la empresa. EPM es una empresa observada por muchos ojos y controlada a nivel social, político y fiscal.

En tal sentido, el poder y la autonomía managerial siempre tienen que ser relativos; relativos en función de las determinaciones de política. Por ello, se considera válida la diferenciación entre política y administración (Olsen, 2004; Osborne, 1999; Oszlack, 2005, 1979). Así, los administradores deben rendir cuentas y responsabilidades, no sólo frente a la ciudadanía, sino también frente a sus propios directivos, en este caso, el alcalde de Medellín y la junta directiva de EPM.

[ 156 ]

Tal como se viene argumentando, uno de los factores del éxito de EPM ha sido la capacidad de acompañamiento de la junta, las elites empresariales y los “*think tanks*” (Centros de Pensamiento Estratégico), para que las decisiones más importantes de EPM no sean decisiones discrecionales de un gerente o de una tecnocracia, sino decisiones políticas consensuadas con la ciudadanía.

**Gráfica 3.** Las causas del éxito empresarial de EPM en el contexto de la liberalización de políticas



Fuente: Elaboración propia

Una estrategia que se destaca es el papel complementario que juega EPM desde el momento en que constituyó la Fundación EPM. Allí, se observa una paradoja puesto que, por regla general, las Fundaciones en Colombia las constituyen las empresas privadas con el fin de hacer manejos fiscales, tributarios, direccionar ese tipo de tributos y, a la vez, ganar imagen corporativa. EPM, en ese sentido, es un caso un poco singular y paradójico. Configurar una Fundación siendo una entidad pública que ya transfiere cuantiosas rentas, es una estrategia beneficiosa en diferentes campos<sup>6</sup>.

#### **4. Los aportes en la gestión de EPM: una lección para el empresariado público en el contexto de la liberalización de políticas**

EPM es un buen ejemplo de lo que se ha denominado la consolidación del Estado empresarial, producto de las tendencias modernas de gestión transferidas y consignadas en los mandatos de los organismos internacionales, abarcando no solamente los planes de desarrollo sino también las directivas presidenciales. Por ejemplo, la más sonada de ellas, es la directiva presidencial 10 del año 2002 de Álvaro Uribe Vélez sobre la nueva gestión pública, la cual traza líneas gruesas sobre todo en el contexto de gerenciamiento de las organizaciones públicas.

[ 157 ]

EPM es un conglomerado público neomanagerial. En los años 90, mucha gente pensaba que las Leyes 142, 143 y toda la política pública de liberalización de los últimos años, tendería inevitablemente hacia la privatización del sector público y a desaparecer al Estado empresarial. Pero en realidad, si se estudia a nivel mundial, se encuentra que el Estado empresarial no ha desaparecido en diferentes partes del mundo: en Europa, Canadá, Estados Unidos, Japón, todavía son muy importantes los conglomerados públicos que actúan como conglomerados empresariales. De este modo, por regla general, se rigen por la lógica del privatismo organizacional sin transformar su naturaleza jurídica. En cambio, y de modo dramático, sí cambia el modo de gestión y la filosofía managerial que está detrás, sustentando tales transmutaciones.

---

<sup>6</sup> A través de la Fundación, EPM logra tener un manejo relativamente autónomo que le permite direccionar estrategias. Por ejemplo, las inversiones realizadas en dotación a escuelas y colegios, bibliotecas, el parque “Pies Descalzos” y otras inversiones, que hacen parte de lo que podríamos denominar, en el lenguaje del *Management*, marketing relacional. Aquel que permite trabar una relación positiva con los clientes. En este caso, con la simbiosis compleja que tienen las empresas de servicios con el cliente-ciudadano. Ciudadano al cual hay que ofrecerle valores agregados en los servicios y generarle externalidades positivas.

Antes que transitar hacia una privatización total de los servicios, este Caso nos demuestra las formas complejas en las que se está dibujando el tramado de la relación público–privado y público– público. Como se ha advertido en otros textos (Varela, 2008a, 2005), es necesario captar la diferencia conceptual existente entre mercantilizar y privatizar, y ver a la segunda opción de política subsumida en el marco que le ha fijado la primera. Esto no implica que tales direccionamientos de política pública sean contradictorios, sino que vale la pena precisar sus campos de acción, sus interrelaciones y diferenciaciones.

EPM aprovechó, a lo largo de su historia organizacional, de una manera clara las oportunidades y fortalezas que se desprendían de su carácter de empresa multiservicios, en especial, antes de la Ley 142 de 1994. Ello permitió, en cierta medida, que los servicios públicos sectoriales con mayor tasa de rentabilidad y volumen de ventas, facilitaran la transferencia interna de rentas para la capitalización y la expansión de las otras actividades con tasas de rentabilidad menor. Esto fue fundamentalmente focalizado al fortalecimiento del sector de aguas. De manera explícita en EPM, esta correlación se dio en el proceso de expansión de EPM como una empresa productora de energía eléctrica sobre la base de la construcción del sistema de presas ya referido, en diversas áreas de Antioquia.

[ 158 ]

En términos generales, la configuración de un corporativo unificado ha sido una experiencia altamente positiva en términos de su capacidad de satisfacción de sus demandas sociales y económico-empresariales para la provisión de los servicios públicos básicos. Sin embargo, en la actualidad la velocidad y la diferenciación entre los comportamientos de los distintos mercados sectoriales, han generado una tensión tal que probablemente sea inevitable el fraccionamiento de las empresas y su asimilación en el futuro al modelo implantado desde hace décadas en Bogotá. Esta es la explicación principal de la reciente escisión de EPM, al crear su corporativo en el área de telecomunicaciones.

Las llamadas “unidades de negocio” han sido para EPM los referentes organizacionales que actúan en esta dirección a la manera de antecedentes históricos que han preparado las condiciones para las especializaciones funcionales. De modo que el modelo al cual probablemente hayan de adaptarse las empresas de servicios sea el de la autonomización relativa o absoluta. Esto responde a cada contexto político y regional en unidades de prestación de servicios especializados, sobre la base de las tres grandes áreas ya identificadas. Esta ha sido igualmente la tendencia mundial que se corrobora

en América Latina en el hecho de que las empresas integradas multiservicios son más la excepción que la norma.

En este sentido, cabe distinguir entre dos niveles de transformación de las ESP. Por un lado, la ya señalada tendencia hacia la división funcional, en virtud de los procesos de especialización y segmentación de los propios mercados de los servicios públicos. En este orden de ideas, juega un papel preponderante la introducción de permanentes innovaciones tecnológicas, cuya velocidad determina la necesidad adaptativa e innovativa en términos de capacidad de respuesta. Históricamente hablando, aunque en las tres grandes áreas de los servicios públicos se presentan transformaciones aceleradas, es más dramático el proceso de transformaciones en el campo de las telecomunicaciones, pues éstas son impactadas de manera inmediata por las revoluciones científico-técnicas en materia informática y telemática. Los cambios en el sector energético son más lentos y además, en términos generales, requieren de inversiones significativas en capital fijo que implican una mayor durabilidad relativa de las infraestructuras y las tecnologías a ellas vinculadas.

No se trata de que hoy no se opere en esta área de los servicios públicos sin diseños flexibles, pero desde luego la propia naturaleza de la actividad hace mucho menor el ciclo transformativo y más duraderas las infraestructuras y las lógicas productivas relacionales. Por otra parte, en materia de agua, alcantarillado y saneamiento básico, la cuestión no reside tanto en las innovaciones tecnológicas sino en las exigencias de política pública que están íntimamente relacionadas con la tendencia ambientalista cada vez más arraigada, que presiona contra la polución y la contaminación del agua, y que exigen niveles mayores de calidad en los procesos de depuramiento. Esto ha impactado significativamente elevando los costos operacionales de tales servicios. De forma concomitante, la incontrolable expansión urbana que evidencian las urbes colombianas, a la par con los procesos de deforestación acelerados, han convertido al agua en un recurso escaso, cuyo valor de almacenamiento, transporte y distribución se ha encarecido significativamente.

Las opciones de diversificación del portafolio, desde el punto de vista funcional, son igualmente diferenciales. Hoy en día, son enormes las posibilidades que se ofrecen en el área de telecomunicaciones; mientras que en el caso de la energía, se trata fundamentalmente de una diversificación de sus fuentes de aprovisionamiento. Empero, en Colombia las fuentes más avanzadas —como las de producción de energía atómica— no se han experimentado y se sigue manejando un esquema relativamente ortodoxo en el cual son dominantes las fuentes hidroeléctricas, mientras que las térmicas

son de naturaleza complementaria. Recuérdese que las diferencias entre los costos de producción y operación de estas fuentes aún son favorables a la primera de ellas, haciendo que la energía eléctrica concentre el grueso de las inversiones y domine el panorama sectorial.

De otro lado, tal como se anotó, las ventajas ostensibles del modelo de empresas multiservicios tienden a transferirse y no a desaparecer, hacia instancias corporativas más complejas. El ejemplo exitoso de EPM Medellín consiste precisamente en estructurarse sobre la base la autonomización funcional y operacional de las tres grandes unidades de negocios, pero manteniendo un centro corporativo, a la manera de un  *Holding*  multiempresarial.

La conformación de nodos empresariales centralizados para administrar los negocios de los servicios públicos, sigue siendo una alternativa válida y en proceso de arraigo en el sector. En tal medida, se comprueba que existe una “unidad de base” que atraviesa transversalmente los diferentes campos sectoriales en los servicios públicos. En el caso colombiano, tal unidad de base resulta reforzada por la legislación que unifica los preceptos de política pública que rigen a la totalidad del campo de los servicios públicos.

[ 160 ]

En tal sentido, el modelo estructurado en Colombia mantiene un esquema de regulación, fiscalización o intervención estatal; frente a un área de operacionalización mercantilizada de forma estandarizada para los tres negocios. Los mercados en cambio sí permanecen diferenciados desde el punto de vista funcional, aunque en las empresas multiservicios como EPM se maneje las facturas de integración parcial de los servicios.

En suma, recuérdese que los usuarios son los mismos, pues tanto las personas que habitan las unidades residenciales y los barrios, como las empresas industriales, comerciales, las organizaciones de servicios e intangibles, requieren para su funcionalidad y operacionalidad las tres dimensiones que oferta EPM. En el fondo, en la práctica coexisten usuarios polivalentes, los cuales son interlocutores relativamente unificados en términos convergentes; esto, por supuesto, mucho más evidente en el caso del universo empresarial: los conglomerados económicos y corporativos tienen una capacidad de interlocución que es en cierta medida explicativa de la configuración unificada de la política pública en modelos de tipo Ley 142 de 1994 o del que eventualmente la reemplace en un futuro cercano.

Colombia, en efecto, es un país con profundas fracturas y rivalidades regionales que, por un lado, han enfrentado a las diferentes ciudades con el centro, bajo la antigua pero actuante dicotomía centro-periferia; capital-

regiones. El papel de las ESP ha sido decisivo, en tanto sus servicios constituyen una condición indispensable para la modernización institucional, despegue de la industrialización, y también para la respuesta estatal frente a las crecientes demandas ciudadanas en materia de servicios públicos, como resultado de los fenómenos de concentración y crecimiento demográfico.

En términos generales y sin pretender caer en un reduccionismo, cabe reiterar que el contexto regional juega un papel determinante en el desempeño diferenciado de las empresas. En particular, la fortaleza de EPM Medellín es explicable en términos externos y sistémico-relacionales, a partir del aprovechamiento que desde muy temprana época se hizo, por parte de las elites políticas y empresariales antioqueñas, de la potencialidad de sus recursos naturales, en especial de su accidentada orografía para hacer de sus recursos hídricos fuente de recursos energéticos. La condición doble como productor y comercializador detallista ha sido un factor decisivo en el fortalecimiento económico, desde temprana épocas, del conglomerado económico que se construyó en torno a EPM en Medellín. Desde luego, no se trata de una “naturalidad” pura, sino del aprovechamiento de ciertas condiciones naturales en términos de la construcción de políticas y decisiones estratégicas por parte de las elites regionales.

Una segunda diferenciación que tuvo que ver con el entorno regional se derivó de las diferentes velocidades, intensidades y complejidades de los fenómenos de urbanización y conurbación. Medellín es hoy un eje industrial sobresaliente en Colombia. No es este el lugar para narrar esta historia y sus causalidades, pero diversos analistas han confirmado este aserto. En particular, la actividad minera en el siglo XIX, la función mercantil, el despegue de la actividad financiera y un poco más adelante la bursátil, hicieron de Medellín y su área metropolitana el polo más importante de industrialización en Colombia.

Otro factor diferenciador que vale la pena subrayar en este punto ha sido el peso político diferenciador de las elites regionales en sus relaciones de conflicto y/o negociación con el poder central. Antioquia, a lo largo del siglo pasado y en lo que va del presente, ha sido la región colombiana con mayor presencia política en el gobierno nacional, en parte en virtud de su mayor representación cuantitativa en el Congreso Nacional, lo cual es resultado proporcional del peso poblacional de cada región. Además, Medellín por la mayor fortaleza de sus procesos de industrialización, ha sido la sede de la ANDI, el más poderoso gremio económico colombiano, que ha tenido una amplia influencia en la construcción de políticas públicas y la gobernabilidad nacional. Recientemente la ANDI amplió su radio de acción y es una asociación

gremial que pretende incluir al grueso de los conglomerados empresariales colombianos<sup>7</sup>. Esto explica el efecto directo que el poder económico regional expresa en su traducción en términos de su poder político nacional.

En términos generales, las altas burocracias de EPM han construido por décadas relaciones privilegiadas con el poder central, no exentas de roces ni de conflictos, pero largamente favorables a su dinámica expansionista.

Hasta la fecha, y sin pretender idealizar esta experiencia, es claramente observable que la gestión de EPM se guía por lógicas manageriales relativamente ortodoxas, que EPM es una organización empresarial preocupada por la innovación y la implantación de los nuevos modos de gestión y que ha tenido siempre un carácter expansionista. No se ha limitado, por lo tanto, a capturar un mercado doméstico y gozar de una benévola posición monopólica, sino que muy prontamente se articuló a proyectos de expansión regional, mediante la integración formal o jurídica, en términos pragmáticos, con las empresas prestatarias de servicios públicos de telefonía, energía eléctrica y afines, en su región de influencia.

## Referencias bibliográficas

[ 162 ]

1. Álvarez H., Carlos. (2004). Las reformas liberales de los servicios públicos, el caso de la reforma eléctrica colombiana. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 29, agosto. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co>.

2. Álvarez H., Gonzalo. (2005). *Con un proyecto de acuerdo ilegal, inician el proceso de privatización de EPM*. Medellín: Gran Coalición Demócrata.

3. Bañol B., Luis et al. (2000). *Servicios públicos domiciliarios esenciales y proceso de transformación empresarial: el caso del departamento de Antioquia*. Medellín: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

4. Botero, J. y López A., Gustavo. (2005). Economía, política económica y servicios públicos. Medio siglo de las Empresas Públicas de Medellín. *Revista Letras Jurídicas*, 10 (1), Medellín: EPM, Secretaría General.

---

<sup>7</sup> De manera complementaria, buena parte de los principales grupos económicos colombianos han tenido también su origen en Antioquia. Me refiero, en especial, al denominado “sindicato antioqueño”, un tejido abigarrado de organizaciones empresariales que actúan en el sector alimenticio, la banca, la industria, los seguros, etc. Esta es quizá la organización económica más influyente de tipo privado en la región. Agreguemos el peso del conglomerado económico liderado por el industrial santandereano Ardila Lule, pero cuya base de operaciones y eje económico son sus empresas en la región antioqueña.

5. Botero, F. (1996). *Medellín 1890-1950. Historia urbana y juego de intereses*. Medellín: Universidad de Antioquia.
6. Breton, Gaétan. (2005). *Tout doit disparaître. Partenariats public-privé et liquidation des services publics*. Montreal: Lux.
7. Cardona, Marleny y Cano, Carlos. (2005). *Territorio, ciclo de vida y estructura empresarial: un puente en la industrialización regional*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
8. Contraloría General de Medellín. (2005). *Informe Especial al Grupo Empresarial EE.PP.M.* Medellín, junio-octubre.
9. Crozier, Michel. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. París: Editions du Seuil.
10. Down, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown and Co.
11. EE.PP. de Medellín. (1955-2005). *Informes de gestión de la gerencia general*. Medellín.
12. EE.PP. de Medellín. (2005a). *Consolidación del grupo empresarial. Estrategia y estructura 2005-2015*. Medellín.
13. EE.PP. de Medellín. (2005b). *EE.PP.M. frente a la negociación del Tratado de Libre Comercio - TLC-*. Medellín, noviembre.
14. EE.PP. de Medellín. (2005c). *Recomendaciones de EEPPM para la fase final de negociación del TLC con los Estados Unidos*. Medellín, diciembre.
15. EE.PP. de Medellín. (2005d). *Una mirada al pasado. Una visión de futuro*. Medellín.
16. EE.PP. de Medellín. (2004). *Normas convencionales y arbitrales vigentes 1958-2003*. Medellín.
17. Fajardo, Sergio y Gaviria, Juan. (2006). Carta al Presidente Álvaro Uribe Vélez (oficio sobre el TLC). Medellín: enero.
18. Garcés, Olga. (2004). *El autocontrol en las organizaciones ¿una construcción desde el sujeto? Estudio del caso: Empresas Públicas de Medellín*. Medellín: Universidad EAFIT (Tesis de Maestría en Administración).
19. Harrison, B. (1997). *La empresa que viene. La evolución del poder empresarial en la era de la flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
20. Huici, H. (2002). Regulación de los Servicios Públicos. *Revista Política Pública*, 11. Buenos Aires, septiembre.
21. Jaramillo, R. et al. (2005). *La encrucijada de los servicios públicos*. Bogotá: Norma.
22. Jiménez, G. (2003). *El señor de las EPM*. Medellín: Impresos El Día.
23. Jiménez, G. (1997). *Las intocables EPM*. Medellín: SINTRAMESDES.
24. Lazzarato, Mauricio. (2004). *Les revolutions du capitalisme*. París: Les Empêcheurs de penser en rond / Le Seuil.
25. Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

26. López, Juan. (2005). La génesis de Empresas Públicas de Medellín: el camino de la autonomía. *Revista Letras Jurídicas*, 10 (1). Medellín, Empresas Públicas de Medellín E.S.P., Secretaría General. Marzo.

27. López, Juan. (2003). *El agua que nos cae. Gestión de los sistemas hídrico-eléctricos: Tensiones entre lo público y lo privado 1890-1980*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

28. Moreno, C. E. (1994). *Las Empresas Públicas de Medellín. Gerencia pública en Colombia*. Bogotá: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.

29. Ospina, Livardo. (1966). *Una vida, una lucha, una victoria. Monografía histórica de las empresas y servicios públicos de Medellín*. Medellín: EPM.

30. Osborne, D. (1999). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.

31. Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.

32. Oszlack, Oskar. (2005). *State Bureaucracies in Politics and Implementing Policies. Handbook of Political Sociology*. Cambridge: University Press.

33. Oszlack, Oskar. (1999). Quemar las naves o cómo lograr reformas estatales irreversibles. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6 (14), Buenos Aires.

[ 164 ]

34. Robledo, Jorge. (2005). *Otra vez la privatización de EPM* (28 de Marzo de 2005). En línea, disponible en: [www.moir.com?idcategoria=15844](http://www.moir.com?idcategoria=15844) (Consultada en Junio de 2006).

35. Sader, F. (1995). *Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries, 1988-1993*. Washington: World Bank-Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper 5.

36. SINTRAEMSDDES (Sindicato de Trabajadores Públicos y Autónomos Descentralizados de Colombia). (2008). Medellín: Entrevista de varios directivos con el autor.

37. SINTRAEMSDDES. Medellín: marginamiento y desconectados. Vídeo. Consultado 15-06-2006.

38. Stiglitz, Joseph. (2003). *Quand le capitalisme perd la tête*. Paris: Fayard.

39. Uribe de Hincapié, María y Álvarez, J. M. (1998). *Raíces del poder regional: el caso antioqueño*. Medellín: Universidad de Antioquia.

40. Varela, Edgar. (2008a). *Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos*. Cali: ECOE Ediciones, Universidad del Valle, Universidad Libre.

41. Varela, Edgar. (2008b). *Gestión y gobernabilidad en EMCALI. Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias*. Cali: ECOE, Universidad del Valle, Universidad Libre.

42. Varela, Edgar. (2007a). *Las transformaciones de la burocracia pública en Colombia. El impacto de las políticas públicas neoliberales en los servicios públicos domiciliarios*. Montreal: Tesis Doctoral, HEC, Universidad de Montreal (Canadá).

43. Varela, Edgar. (2007b). Las privatizaciones en Cartagena y Barranquilla. Un paradigma mercantilista en la gestión de los servicios públicos domiciliarios (SPD) en Colombia. *Revista Pensamiento & Gestión*, 23, Barranquilla, Universidad del Norte.

44. Varela, Edgar. (2005). *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle. Segunda edición.

45. Varela, Edgar. (2003). La mercantilización de lo público. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 13-14, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

46. Vélez, R. A. et al. (2004). *Gobernabilidad local en Medellín: configuración de territorialidades, conflictos y ciudad*. Medellín: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Antioquia, Chocó.

47. Vergés, Joaquín. (2003). *Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión, con especial referencia al caso de España*. España: Supervisión y gestión de la empresa pública.

[ 165 ]