

Las privatizaciones en
Cartagena y Barranquilla
Un paradigma mercantilista en la
gestión de los servicios públicos
domiciliarios en Colombia*

Edgar Varela Barrios
edvarela@univalle.edu.co

Filósofo e historiador. Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali (Colombia). Director del grupo de investigación "Gestión y políticas públicas" (Colciencias, categoría A).

* Este texto hace parte del Informe de investigación dentro del doctorado en Administración que curso en la HEC (Ecole des Hautes Etudes Commerciales), Université de Montreal (Canadá).

Resumen

En este artículo se analizan los procesos de privatización parcial de dos de las más importantes empresas de servicios públicos domiciliarios en Cartagena y Barranquilla: a) Empresa de Servicios Públicos de Cartagena, que fue la base para la aparición de la concesionaria mixta “Aguas de Cartagena”, y b) “Triple A” de Barranquilla, que heredó el desempeño de la empresa de servicios públicos municipales luego de su liquidación.

Palabras claves: Empresas de servicios públicos, proceso de privatización.



Abstract

This article analyzes the partial privatization process of two of the most important domiciliary public enterprises in Cartagena and Barranquilla: a) Public Services Enterprise of Cartagena as the base for the “Waters of Cartagena” creation and, b) “Triple A” of Barranquilla that inherited the municipal public services enterprise after its liquidation process.

Key words: Public service enterprise, privatization process, case studies.

1. PRESENTACIÓN

En este artículo se analizan los procesos de privatización parcial de dos de las más importantes empresas de servicios públicos domiciliarios en Cartagena y Barranquilla. Nos referimos respectivamente a la empresa de servicios públicos EPM de Cartagena, que fue la base para la aparición de la concesionaria mixta “Aguas de Cartagena”, y al caso de la “Triple A” de Barranquilla, que heredó el desempeño de la empresa de servicios públicos municipales de dicha ciudad, luego de su liquidación. Es importante destacar que las empresas estudiadas, “Aguas de Cartagena” y “Triple A”, se ocupan preferencialmente, o de manera dominante, de la provisión de los servicios de agua y alcantarillado conexos a los mismos¹. Y, adicionalmente, en el caso de esta última a la recolección de las basuras.

Tales experiencias implican un significativo aprendizaje en el campo de políticas públicas, que además tiene una considerable utilidad analítica en el contexto nacional. Así, en este artículo nos proponemos mostrar cuál fue el camino que asumieron estas dos grandes empresas en relación a las formas de gestión y a la articulación del trípode: público-privado-mercado. En el centro del análisis estará la cuestión del desempeño y las transformaciones organizacionales de estas empresas frente a las reglas de apertura a la competencia regulada, que fueron los diseños de política constitutivos del sector, desde los comienzos de la década del noventa del siglo pasado.

Una mirada retrospectiva de los procesos de transformación de las empresas de servicios públicos en Colombia, a doce años de aplicación de las leyes 142 y 143 de 1994, nos muestra situaciones diferenciadas y contrapuestas. En efecto, una parte significativa de las principales empresas de servicios públicos domiciliarios colombianas transformó su naturaleza

¹ En general, en Colombia, al igual que en la mayor parte del mundo, la dotación de los servicios de acueducto y alcantarillado ha tenido un carácter monopólico, dado que prácticamente el conjunto de las actividades las realiza un único operador, que integra verticalmente desde la aducción del agua en sus fuentes, hasta la propia recolección y tratamiento de las aguas residuales. En algunos casos, en Colombia se ha empezado a implementar la creación de empresas diferenciadas (PTAR) encargadas de tratar las aguas residuales, pero éstos son apenas pasos iniciales y el modelo aún no se ha generalizado.

del modelo anterior de empresas industriales y comerciales del Estado, hacia el esquema de las sociedades por acciones. Este fue un paso incitado en el diseño de la Ley 142, con el fin de promover la participación del capital privado en la inversión y gestión de dichas empresas.

El derrotero de las empresas estatales del sector ha sido, ciertamente, bastante diferenciado e, incluso, contradictorio: las más significativas organizaciones empresariales públicas mantuvieron su naturaleza completamente estatal. Quizás los casos más remarcables en esta última dirección sean los de las Empresas Públicas Municipales de Medellín –EPM; y EMCALI (Empresas Públicas Municipales de Cali). En ambos casos, las dos grandes empresas de la segunda y tercera conurbaciones colombianas decidieron, como fruto de un consenso político local y regional, mantener su naturaleza estatal. Sin embargo, los resultados fueron bastante diferenciados: Las Empresas Públicas Municipales de Medellín han sido grandes ganadoras en el terreno de la adaptación y la innovación que se estableció a partir del nuevo esquema de competencia regulada y de apertura en el sector². En tanto que las Empresas Públicas Municipales de Cali tuvieron una serie de traspiés significativos hasta el punto de que el gobierno nacional tomó posesión de la compañía, interviniéndola. También se han dado fenómenos de concentración del poder empresarial en el propio aparato empresarial público. El caso más sintomático es el, ya citado, de EPM de Medellín, que actualmente constituye un esquema de **holding** corporativo con numerosas ramificaciones en las diferentes áreas de negocio de la compañía, logrando cobertura tanto nacional como internacional, especialmente en la esfera regional latinoamericana. Empero, al mismo tiempo, numerosas organizaciones empresariales del sector público –y algunas mixtas o privadas–, han colapsado, y son intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; en tanto que otras han sido liquidadas, y en numerosas ocasiones han sido vendidas al sector privado, con una importante participación del capital extranjero en este proceso.

² El caso de EPM Medellín, dentro de las nuevas reglas de concurrencia, es a menudo ejemplificado a escala latinoamericana: Un aspecto exitoso es la permanencia de empresas públicas que han logrado grados significativos de eficiencia, como Empresas Públicas de Medellín (Colombia), o el sistema de transporte público de Curitiba (Brasil), en donde se combina la prioridad asignada al transporte colectivo con respecto al individual y una elevada capacidad gubernamental de regulación de acuerdo con la prioridad, con la participación de empresas privadas prestadoras del servicio (Duhau, 1999: 338).

Las experiencias de “Aguas de Cartagena” y de la “Triple A” han sido largamente aplaudidas por la Banca Multilateral (Beato & Díaz, 2003; R. Cano, 2006) que ha financiado los proyectos de agua, alcantarillado y manejo de residuos en estas dos ciudades. Por eso se trata de la puesta en marcha de un modelo de gestión y de relación entre lo público y lo privado (E. Varela, 2006a; B. Mazouz, 2005). Aunque existen ciertas diferencias entre los dos casos (en especial en materia de relaciones laborales: conflictos con el sindicato de trabajadores en “Aguas de Cartagena”, mientras esto no se da en modo alguno en Barranquilla), hemos agrupado los dos casos bajo un solo enfoque en virtud de que por regla general –como lo veremos– hacen parte de una misma lógica de mercantilización concesionada de la provisión de bienes públicos, y establecen una alternativa que probablemente asuman otras grandes empresas del sector en los próximos años.

En efecto, a partir de la revisión de la literatura y sobre la base del trabajo de terreno realizado, podemos señalar que la transformación de las burocracias públicas en las empresas estatales de servicios públicos en otras ciudades podría, en un escenario alternativo, tender a replicar elementos ya presentes en las transformaciones sufridas en los casos de “Aguas de Cartagena” y la “Triple A” de Barranquilla. En esencia, se trata de procesos de privatización, uno más radical que el otro, que implicaron fracturas significativas en el poder burocrático público, dado que a partir de este modelo de concesiones, si bien es cierto, se conserva la naturaleza estatal de las infraestructuras, se privatiza de manera radical la gestión de este tipo de empresas. Existen significativos indicios de que este tipo de gestión alterna está siendo prolijado por la banca multilateral. Aunque no es automático que de una experiencia se transite a otra, este tipo de escenarios alternativos merece tomarse en consideración como una tendencia emergente altamente probable. Esta es la razón primordial por la cual en este artículo nos ocupamos de los casos de privatización señalados.

2. METODOLOGÍA

Brevemente se consignan los criterios principales que han guiado la investigación doctoral que sirve de base a la redacción del presente artículo. Se trata de tomar en cuenta dos grandes referentes para configurar el cuadro conceptual de investigación *a) El ciclo de políticas públicas de liberalización*

en las empresas de servicios públicos colombianas. Y b) Las transformaciones organizacionales de las burocracias empresariales presentes en el sector en calidad de operadores de los servicios. En el caso de las privatizaciones concentraremos nuestro análisis en las transformaciones sufridas en el campo de la responsabilización de la gestión, en términos de rendición de cuentas, mecanismos de compensación y retribución, etc.

Además, configuramos períodos con los ciclos de aplicación de la política. En una perspectiva macro, de carácter general, existen dos grandes ciclos, el primero, anterior a la expedición de las Leyes 142 y 143, fue una larga fase durante la cual se mantuvo la provisión monopólica de los servicios públicos domiciliarios por agencias estatales, generalmente de corte municipal o regional. La segunda fase corresponde a la aplicación de la nueva política y cubre tres lustros (1990-2005). Esto nos permite determinar los principales trazos con las tendencias pesadas y las emergentes que van a propiciar la liberalización. Para esta investigación utilizamos igualmente una estrategia mixta (Eisenhardt, 1989: 538; Patton, 2002: 247).

El análisis anterior sobre esta temática nos ha permitido comprender la importancia de la dimensión cualitativa pero también la necesidad de capturar, aunque en una perspectiva un poco más limitada, dimensiones cuantitativas de dicho fenómeno. En este sentido, la investigación se centró sobre aspectos cualitativos; y ha sido complementada con ciertos datos cruciales de tipo cuantitativo. Como historiador de formación, en la primera línea de recolección de información, nos basamos en elementos típicos de la investigación historiográfica, tales como el estudio de archivos, la colecta y la interpretación de fuentes documentales. En efecto, existe numerosa documentación institucional accesible hoy en día por medios presenciales y virtuales en bases de datos, que permiten conocer el proceso jurídico, institucional, relacional de las empresas con los miembros de su organización, pero también con el Estado y con los usuarios.

Así, trabajamos en el análisis documental y de archivo, en documentos, tales como informes y memorias de gestión; y en un contexto exterior a las empresas mencionadas, consultamos los principales documentos legislativos sobre política pública, debates parlamentarios y en los concejos de las municipalidades, evaluaciones sobre la política y el desempeño de las

empresas del sector a cargo de los organismos de control, de las agencias ejecutivas que trazan directivas y evalúan el desempeño de las empresas en los sectores mencionados, etc. Igualmente, consultamos la documentación que reposa en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y en la Comisión de Regulación de Aguas. Del mismo modo, tuvimos acceso a documentos y *papers* redactados por y para organismos multilaterales, como el BID y el Banco Mundial. Allí se puede encontrar, efectivamente, un direccionamiento de las políticas de mercantilización del conjunto de los servicios públicos para los países en vías de desarrollo. Existen además un número considerable de monografías con análisis de casos, estudios sectoriales, que resumen diversas experiencias de transformación de las empresas de servicios públicos domiciliarios en América Latina, a lo largo de la última década³.

En un sentido preciso, de lo que se trata en este artículo es de estudiar a la manera de un caso integrado, las experiencias de transformación organizacional y de impacto de las políticas de liberalización en las empresas “Aguas de Cartagena” y “Triple A” de Barranquilla. Adoptamos la estrategia expositiva y metodológica de presentar un caso integrado múltiple, en la medida en que, como se podrá evidenciar a lo largo de la lectura de este artículo, existen similitudes y homogeneidades significativas en estos dos procesos de transformación. Más allá de la cercanía geográfica de estas ciudades costeras colombianas, se encuentra una misma tipología en los antecedentes de provisión de los servicios públicos a cargo del Estado en las dos municipalidades, de los mecanismos de transformación a partir de los procesos de privatización emprendidos y de las soluciones y modelos que se implementaron a mediados de la década de los noventa del siglo pasado en ambas ciudades. Desde luego, también existen diferencias y en

³ Agradecemos a un grupo de académicos de Cartagena y Barranquilla que facilitaron algunas entrevistas semiestructuradas –y documentación pertinente– a través de las cuales obtuvimos una visión crítica de las empresas de servicios públicos. Entre ellos, Jorge Iván Zapata y Enrique Mesa (Fundación Visión sin Fronteras, de Barranquilla), los profesores de la Universidad de Cartagena, José Villalba Hernández, Efraín Cuadros Guzmán, Ramón Baños y Jorge Navarro, del Departamento de Economía; y Paulo Sexto Oyola, profesor del departamento de Administración. Del mismo modo, fue bastante útil la programación de un seminario por parte de la de la Corporación Universitaria Luis Amigó en Cartagena, en los que pudimos exponer el modelo de análisis y recibir retroalimentación.

la medida en que éstas sean pertinentes serán presentadas y precisadas en las diferentes secciones de este artículo.

Además, hacemos un uso extensivo de la metodología de los estudios de casos, yendo más allá de su simple modelización como casos ideales o como meros casos narrativos. Al contrario, abordamos una perspectiva del estudio de casos, que ancla en una tradición rigurosa que pretende construir dichos casos a partir de paradigmas conceptuales y metodológicos largamente probados en las ciencias administrativas contemporáneas (Eisenhardt, 1989; Yin, 1989). Desde luego, no pretendemos a partir del estudio de este caso integrado, generar extrapolaciones y generalizaciones indebidas.

En nuestro informe de investigación doctoral —como ya lo advertimos—, se integra este análisis a las experiencias que venimos sistematizando de las Empresas Públicas de Medellín (EPM-Medellín), y de las Empresas Públicas Municipales de Cali (EMCALI). Igualmente, hemos venido elaborando un análisis del conjunto sectorial de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, y de sus interrelaciones más significativas con las tendencias globales que la mundialización de políticas de tipo neoliberal le ha impreso a la transformación organizacional y al tipo de gestión que prevalece en la actualidad en las empresas de servicios públicos a escala mundial, con algunas referencias especiales en el estudio que hemos elaborado a ciertos casos en América Latina.

3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN CARTAGENA Y BARRANQUILLA - UNA BREVE VISIÓN RETROSPECTIVA

Sin pretender hacer aquí hacer una historia exhaustiva de los servicios públicos domiciliarios en Barranquilla y Cartagena, a lo largo del siglo pasado, la provisión de los mismos en estas dos ciudades costeras colombianas correspondió en general a un mismo modelo de gestión. Es decir, en una primera etapa algunos empresarios privados, e igualmente a través de iniciativas de las elites políticas locales, se otorgaron concesiones para la provisión de los servicios de telefonía, energía eléctrica, agua potable alcantarillado y, finalmente, recolección y disposición de las basuras. Prontamente, hacia la década de los veinte, la mayor parte de las pequeñas

compañías privadas de servicios públicos fueron transferidas a las respectivas municipalidades, al igual que ocurrió en buena parte de las ciudades colombianas grandes e intermedias.

3.1. La gestión empresarial de los servicios públicos en Cartagena (1920-1980)

En lo que concierne a Cartagena, esta ciudad poseía una mayor tradición –como centro administrativo y económico– que Barraquilla, dado que fue el principal puerto y el centro comercial y político más significativo de las costas colombianas durante la época de la Colonia y el siglo XIX. Durante la época colonial, la administración española desarrolló una serie de importantes trabajos de ingeniería para dotar de agua a la ciudad, y para darle un manejo a las aguas de las ciénagas que, además, eran vitales desde el punto de vista geomilitar. De otro lado, el Canal del Dique fue construido para conectar el mar Caribe con el río Magdalena. Obra monumental realizada igualmente por la administración hispánica que resolvía, simultáneamente, aspectos de logística comercial, la conexión política y militar del control de estadía, la más importante en esa época, y que conectaba al corazón del virreinato con la costa atlántica y facilitaba el tráfico de mercaderías con la metrópoli y los demás países del área imperial hispánica.

Sin embargo, las condiciones de salubridad de los sistemas sanitarios de la Cartagena colonial y del siglo XIX hicieron crisis, y ya al final de dicho período una serie de intelectuales, médicos y administradores públicos debatieron en torno a la necesidad de modernizar los servicios de agua potable en la Ciudad Heroica. Así, se acometió el proyecto denominado “Acueducto Russel”, mediante un contrato firmado en 1892 entre dicho empresario y el gobernador del Departamento (León Casas, 2000). Dicho acueducto comenzó a funcionar en 1907, y fue transferido prontamente a la compañía inglesa **Cartagena Water Works** Limitada, la cual a su vez vendió el 20% de sus acciones a empresarios cartageneros. Sin embargo, esta solución fue sólo parcial, pues buena parte de la ciudad carecía aún de agua potable. Además de la modalidad dominante en este período de inicios del siglo XX, pues la utilización de aguas estancadas en aljibes o pozos dado el crecimiento de la población, eran cada vez más insuficientes, careciendo de tratamiento sanitario alguno (Navarro, 1986: 24).

Los esfuerzos de configuración de un sistema de acueducto moderno, que se concretaron en el proyecto de Matute en 1904 solo lograron copar a las capas más privilegiadas de la sociedad cartagenera, dado que éste fue un servicio altamente mercantilizado, que excluyó a la mayor parte de la población de la ciudad. Esta situación propició más adelante, en 1961, la aparición de una empresa de servicios públicos municipales de la ciudad de Cartagena (EPM) —sobre la base de una entidad anterior que se remontaba a 1931— y que, a diferencia de la situación de Barranquilla antes anotada, fue desde sus comienzos una empresa integrada que tomó, en cierta manera, el mismo modelo que asumieron las ciudades de Medellín y Cali (León, 2006). Incluso, la cobertura y la tipología de los servicios públicos en Cartagena fue bastante amplia. Esta entidad municipal actuaba en áreas, tales como las plazas de mercado, mataderos, recolección de basuras, barrido de calles, conservación de vías, bomberos de la ciudad, acueducto, alcantarillado y cobro de impuesto predial. No tenía a su cargo los servicios de teléfono y energía aunque antes del año 61 tenía la energía, pero posteriormente se creó la Electrificadora de Bolívar como una empresa estatal a nivel departamental, y ésta se separó de las Empresas Públicas Municipales de Cartagena.

Podríamos afirmar que aquí nos encontramos ante una versión patológica de la integración empresarial en los servicios públicos. Pues, efectivamente, a la empresa cartagenera se le “cargaban” asuntos disímiles, desde el recaudo de impuestos locales hasta el apoyo logístico de los procesos electorarios en la ciudad. Era una suerte de caja negra de la cual hacían uso discrecional las alcaldías y las administraciones locales con fines diversos. Esto, desde luego, tuvo a la larga un efecto bastante pernicioso sobre las finanzas de la organización empresarial pública y fue uno de los catalizadores del incremento desmedido de la nómina de sus trabajadores y empleados. La distinción entre las empresas y el resto de la administración pública municipal permaneció, en general, durante esta larga fase, confusa. Era frecuente que los alcaldes y las administraciones locales utilizaran discrecionalmente los recursos de las empresas. Por ejemplo, en la logística del día electoral se movilizaban los vehículos de las empresas de servicios públicos, tanto de Cartagena como de Barranquilla. En Cartagena, en particular, cuando se crea la Secretaría de Obras Públicas Municipales en los años sesenta, buena parte de la gestión de dicha secretaría se hace con infraestructura,

maquinaria, recursos humanos y físicos de la empresa de servicios públicos de Cartagena. Patrullaje de las fuerzas militares igualmente se hacían con vehículos y recursos de las empresas públicas

La marcha de esta Empresa fue por lo anterior, en términos generales, traumática. Los servicios prestados fueron insuficientes en cobertura, se generó una gran tensión política por el cabildeo del poderoso gremio hotelero, debido a la mala calidad de los servicios, y a ello se aunaron los enormes problemas de gestión de la EPM de Cartagena. Esto se expresó en un bajísimo recaudo tarifario, con una evasión mayor al 50%, anticuados sistemas de medición del consumo y retraso tecnológico generalizado. Eran comunes además las críticas a la excesiva politización clientelar de la nómina de personal por parte del Concejo Municipal y de la propia Alcaldía, así como los problemas derivados de los costos y prerrogativas de las convenciones laborales. De tal modo que la municipalidad a lo largo de varias décadas hubo de sufragar el déficit.

Al igual que ocurrió en muchas otras empresas de este mismo tipo, durante los años 50-80, en Cartagena y Barranquilla las negociaciones de las convenciones colectivas generaron un esquema de amplia favorabilidad en términos de derechos laborales, primordialmente en función del tipo de remuneración salarial establecido en la generosa determinación de políticas pensionales, tanto en montos como en relación con la edad límite, generalmente fijada solamente a partir de los 20 años de trabajo continuo o discontinuo. De igual manera, las convenciones colectivas reconocieron numerosos **emolumentos** de carácter extralegal, y se carecía de fondos pensionales para la provisión y el pago de éstas. Al igual que en muchas otras empresas del sector, no existían fondos de pensiones y éstas se pagaban de los ingresos corrientes, con lo cual se generaba un suerte de nómina paralela. Finalmente, las convenciones colectivas igualmente otorgaron un poder significativo de co-administración a los sindicatos en muchos de los asuntos vitales de las compañías, incluyendo aquellos del ingreso del nuevo personal. Estas empresas estructuraban sus nóminas a partir de su parcelación burocrática entre los diversos concejales e, incluso, con una injerencia significativa de los parlamentarios que provenían de dichas regiones.

Para revertir dicha situación, en los comienzos de la década del noventa del siglo pasado se dieron los primeros intentos de reestructuración de las empresas municipales de Cartagena. En particular, esta iniciativa fue acometida por la alcaldía de Gabriel García que, a través del Decreto 1540 del 23 de diciembre de 1992, transformó a esta entidad en una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, en adelante denominada “Empresas Públicas Distritales de Cartagena (EPD)”. Con esta reforma se concentró la actividad de la empresa únicamente en la provisión de los servicios de agua y alcantarillado, y fue descargada del resto de funciones arriba anotadas.

Sin embargo, no se resolvió el problema de la carga pensional de los trabajadores jubilados y de los que ejercían labores que ya no ejecutaban las Empresas Públicas Distritales. En esta misma fecha, la administración municipal de Cartagena contrató un estudio con la firma **HelpPower** de Colombia para reorganizar las Empresas Públicas Distritales. Posteriormente, esta misma empresa elabora un estudio adicional para definir las acciones futuras de privatización tomando en cuenta como elementos significativos reformar los costos de los servicios de personal, el peso de la carga pensional sobre la empresa, los costos reales del consumo de energía, los costos de la deuda financiera de la municipalidad y de la propia empresa y, finalmente, los costos de auditoría e interventoría en las diferentes facetas de la vida empresarial de ésta. Por supuesto, en este estudio se identifica como problema principal el exceso de los costos laborales y la carga pensional. Como argumento conexo para la necesidad de la privatización se plantea la crisis ambiental que en ese momento enfrentaba la ciudad de Cartagena y sus cuerpos de agua, de cara a las demandas del poderoso sector de hotelero y turístico, pero igualmente en virtud de la creciente contaminación generada por la industria y por la actividad portuaria asentada en la bahía de Cartagena y en sus cuerpos de agua conexos (Navarro, 2001: 24-27).

3.2. El caso de la emergencia de la Triple A en Barranquilla.

En Barranquilla también se dio un proceso semejante a Cartagena y otras ciudades en donde las pequeñas empresas privadas se municipalizaron. En efecto, a finales de diciembre de 1924, se municipalizó el acueducto (González. 2005: 188-189). A través del legendario hombre de negocios

Roberto A. Parrish, se contrató un empréstito con la Central Trust de Chicago por 4 millones de dólares, para invertirlo en la modernización del acueducto municipal. Empero, la mayor parte del programa de modernización diseñado por el citado empresario se frustró y el servicio de acueducto y las redes de alcantarillado en la siguiente década, eran muy inferiores al servicio que ciudades semejantes como Cali o Medellín ofrecían.

Por esa misma época –en mayo de 1925– se crearon las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla. A éstas se las encargó de la gestión del acueducto, el tranvía, la plaza de mercado y el matadero municipal. Así mismo, se le otorgaron los impuestos municipales sobre vehículos que, agregados a las hipotecas de los anteriores negocios, facilitaban un capital inicial para la compañía, la cual debería además financiarse mediante el cobro de tarifas por el respectivo servicio. De manera paralela, en la ciudad de Barranquilla igualmente se municipalizó el servicio de energía eléctrica, pues la compañía de energía eléctrica, que era privada y con participación de capital extranjero, le fue vendida a la municipalidad en 1929. Cabe destacar la curiosa modalidad de gestión de los servicios públicos municipales en Barranquilla a mediados del siglo pasado. Esta modalidad ciertamente ha sido destacada como muy exitosa por parte de diversos historiadores urbanos y analistas de las dinámicas de modernización industrial de dicha ciudad.

En esencia, éste consistió en que, sobre la base de un empréstito cuantioso de un sector de la banca privada estadounidense para la modernización de los servicios, la municipalidad concesionó en delegados de dichos empresarios la gestión de los mismos. Esta gestión fue dirigida por el administrador norteamericano Samuel Hollopeter, durante más de 20 años⁴. Durante estos

⁴ “Una de las condiciones de la Central Trust Company fue lo referente a la traída a Barranquilla del encargado de encaminar las obras de la ciudad y dirigir los dineros de las empresas municipales. Ante tal situación, la comisión que se había escogido para estudiar el convenio de las obras hizo una serie de reformas a las propuestas de Parrish, según la cual la junta administradora asumía toda la responsabilidad que dicho contrato exigía. Bajo estas circunstancias, la nueva entidad compró por cuenta del municipio las plantas, enseres, materiales y equipos que se requerían para las labores emprendidas. Superado este impase, el Consejo le dio vía libre al contrato en el cual el municipio tendría como utilidad el 8%

años, de la segunda preguerra, Barranquilla tuvo un importante ímpetu de desarrollo urbanístico e industrial. A esto se sumaría la significativa transformación de la actividad portuaria al ser construido un terminal sobre el río Magdalena, que remplazaría las antiguas instalaciones de Puerto Colombia. Este auge fue facilitado por el papel positivo que cumplieron las agencias locales y nacionales que proveían los servicios públicos en Barranquilla:

“Entre 1925 y 1945, la ciudad demostró tener la empresa de acueducto y alcantarillado más eficiente del país. Era ejemplo en América Latina y su cobertura alcanzaba el 87% de la población, la más alta registrada por Barranquilla en este siglo. Sin embargo, en 1945 sus socios principales –los banqueros del Trust Company of Chicago– se retiraron, iniciándose un proceso de rápido deterioro en la prestación del servicio” (Faimboin Y. & Rodríguez, 2000: 17).

Barranquilla, sin embargo, después de haber atravesado por una etapa de relativa prosperidad durante la primera mitad del siglo pasado, sufrió un retraso y, en algunos campos, un colapso de su desarrollo económico, el cual tendió a detenerse e, incluso, a retrotraerse en sus ámbitos más significativos a partir del medio siglo. Existían, de un lado, problemas complejos de navegabilidad y acceso de las embarcaciones modernas al puerto sobre el río Magdalena que hicieron que Barranquilla perdiera su posición de entrada privilegiada de mercaderías y lugar de exportación, en desmedro del puerto Pacífico de Buenaventura y, en menor medida, de las ciudades cercanas de Cartagena y Santa Marta. Del mismo modo, es constatable una cierta decadencia del desarrollo industrial de la ciudad, sobre cuyas causas historiadores y analistas no terminan de ponerse de acuerdo, pero los hechos constatan tal situación de retroceso.

El corolario de dicha crisis recurrente a lo largo de la década de los cincuenta se intentó resolver durante el año 1960 con la fundación de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla (EPM). Esta empresa

estipulado en dicho acuerdo. Al mismo tiempo, tratando de buscar otras entradas que ayudaran a pagar la deuda asumida, se admitió el aumento al impuesto sobre los vehículos agregado a la hipoteca del mercado, del matadero, del tranvía y del antiguo acueducto” (González Ch., 2000: 197).

proveyó los servicios públicos municipales hasta el año 1991, cuando fue liquidada, como resultado de su gran ineficiencia, su elevado nivel de corrupción, particularmente por haber sido capturada por las lógicas clientelares de la clase política local.

En efecto, de forma semejante al caso de Cartagena, la situación que se presentó desde los años cincuenta hasta avanzados los setenta, fue la de una crisis estructural de la empresa municipal. Esta crisis es explicable por la creciente politización perversa de las empresas públicas municipales de Barranquilla, su copamiento por la clase política local, presentándose recurrentes episodios de corrupción político administrativa; y por la implantación del ya recurrente mecanismo de configuración de un sindicalismo patrimonial articulado a las mencionadas elites políticas. La carencia de una administración gerencial moderna implicó una caída en los indicadores de cobertura y calidad de los diferentes servicios domiciliarios. En el caso, por ejemplo, del agua, ésta en buena medida se encontraba como un servicio carente de potabilización; el mantenimiento de ciénagas y caños fue altamente insuficiente, igual sucedió con la recolección de las basuras. A mediados de los años ochenta del siglo pasado, los analistas coincidían en que las empresas de servicios de Barranquilla estaban en una situación crítica. En especial, por la calidad del servicio. Los racionamientos eran crónicos, las aguas residuales se encontraban desbordadas y había prácticamente una ausencia total del servicio de aseo, lo que era causal de las enfermedades gastrointestinales y de piel que padecían los habitantes de la ciudad. Esta situación fue aprovechada por las élites gremiales barranquilleras, las cuales promovieron la creación de la sociedad de acueducto, alcantarillado y aseo de Barranquilla (Triple A), y se le dio la forma jurídica de sociedad económica mixta del orden municipal.

3.3. El agotamiento de un modelo de gestión

En realidad, entre los años 1910-1970 se replicó en América Latina un modelo que, en sus trazos generales, tenía grandes identidades. La evolución reciente de los servicios públicos en América Latina se presenta bajo el trasfondo de un paradigma absolutamente dominante hasta los años setenta: El del Estado - Nación como contenedor de la sociedad. En este contexto se consolidó, a su vez, en la región el paradigma de producción

y de aprovisionamiento de infraestructura y de servicios públicos, en el marco del modelo económico de inspiración keynesiana conocido como “Economía Mixta”⁵.

La mayoría de los diagnósticos sobre esta época de monopolización de los servicios públicos coincidía en identificar patologías de dicha estructura de provisión, particularmente en términos de: a) Ineficiencia estructural de las empresas en cuanto a la cobertura y calidad de los servicios; b) Déficit estatales debido a la corrupta administración de los recursos, a los subsidios extendidos de manera antitécnica y clientelar, y a la politización perversa de los contratos laborales, al peso negativo de un modelo de sindicalismo patrimonial, y a la pérdida de la profesionalización en virtud de la politización clientelar de las empresas. Finalmente, este modelo generó un significativo retraso económico, que hizo crisis cuando las sociedades latinoamericanas se vieron enfrentadas a los retos de la apertura de los mercados y a su inserción forzosa en los procesos globalizadores.

En Colombia, en el anterior modelo cepalino, de desarrollo hacia adentro o endógeno, la función de la provisión del agua potable se había centralizado en dos instituciones del gobierno nacional. En una primera etapa (1936-1950), se creó el Fondo de Fomento Municipal, encargado de financiar la modernización y amplificación de los tradicionales sistemas de acueducto y alcantarillado de las ciudades colombianas, tanto en grandes municipalidades como en pequeñas y medianas poblaciones. Posteriormente, entre 1950 y 1986, esta iniciativa de centralización de la política de diseño de los planes de acueducto y alcantarillado se amplificó fortaleciéndose financieramente dicha entidad, que se transformó en el denominado Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL). Durante este período la relación preferente para la modernización de los sistemas de acueducto y alcantarillado se dio a

⁵ “Al igual que la producción y abastecimiento de bienes para el mercado interno, la producción y suministro de servicios públicos tendió a ajustarse a un paradigma estatal nacional... Se trataba de un modelo que tenía como supuesto fundamental actores nacionales o que, en caso de no ser nacionales, de todos modos, habrían de estar subordinados a un único orden jurídico garantizado por el poder estatal - nacional. Los actores transnacionales o multinacionales debían respetar reglas de juego establecidas por el Estado - Nación dentro de cuyo territorio operaban o con el cual interactuaban” (Duhau, 1999).

partir de una interlocución entre las alcaldías de las municipalidades de Colombia con el INSFOPAL⁶. De tal suerte, el INSFOPAL fue una organización estatal que coadyuvó a la construcción de los servicios de agua potable de las pequeñas y medianas municipalidades. Este, en efecto, asumió las funciones del FEM, sobre la base de recursos provenientes de otras rentas. El INSFOPAL tenía como funciones financiar, planificar, diseñar, construir, operar, mantener y administrar los servicios públicos municipales. Debido a ello, se clasificó a los municipios según su población y rentas en siete categorías, priorizando el fortalecimiento del INSFOPAL a los municipios pequeños y medianos⁷. En el caso de Barranquilla, es importante destacar que fue el INSFOPAL la entidad que promovió la creación de los acueductos municipales y de las redes de alcantarillados de la conurbación de esa ciudad que, posteriormente, tenderían a ser asumidos por la Triple A⁸. Después de la liquidación de INSFOPAL en 1986, la política pública se encaminó a la creación de empresas departamentales y/o municipales de servicios públicos y, en el caso particular del agua potable y el alcantarillado (ACUAS y EMPOS), se transfirieron a la figura de empresas municipales, o fueron subsumidas como parte integrante de las administraciones públicas locales⁹.

⁶ Ciertamente, las grandes ciudades, tales como Bogotá, Cartagena, Medellín, Barranquilla y Cali, tendieron prontamente a asumir por sí mismas la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado. En general, el modelo asumido en la mayoría de ellas fue el de articular la provisión de dichos servicios en un esquema más general de configuración de empresas monopólicas de servicios públicos de carácter local, con una estructura multiservicios. La excepción más significativa se dio en el caso de Bogotá, donde nunca ha existido una provisión unificada de los servicios públicos domiciliarios sino que éstos han sido prestados a través de tres grandes empresas sectorizadas en energía; acueducto y alcantarillado; y telefonía y telecomunicaciones.

⁷ Una evaluación del impacto de esta actividad de promoción de los servicios públicos domiciliarios nos indica que durante el período 1950-1957 mientras que la inversión necesaria para modernizar el sector era de \$31 millones de 1951, las inversiones del INSFOPAL fueron de \$5.4 millones, equivalentes a un 16% de lo estimado (Domínguez & Uribe, 2005: 11).

⁸ “La desaparición del INSFOPAL creó un vacío en la financiación del sector, que afectó el ritmo de la inversión y de los niveles de cobertura. Comenzando la década de los noventa (del siglo pasado), los índices de cobertura se encontraban cerca de 7 puntos porcentuales por debajo de los patrones internacionales para países con un grado similar de desarrollo al de Colombia. Además, las entidades territoriales y el gobierno nacional se encontraron sin un marco regulatorio claro y adecuado que les permitiera asumir las nuevas responsabilidades asignadas por la descentralización” (Faimboin & Rodríguez, 2000: 8).

⁹ Como regla de excepción, solo tres empresas conservaron su carácter departamental: ACUAVALLE en el Valle, la cual es una asociación entre las municipalidades y la Gobernación del Departamento; ESAQUIN en el Quindío y EMPOCALDAS en Caldas. Adicionalmente, las

4. LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN BASADOS EN LAS CONCESIONES

Lo que en realidad resulta clave en las dos empresas objeto de análisis ha sido la manera como en Colombia, a partir de ellas, se construyen modelos paradigmáticos de irrupción del capital privado multinacional en la provisión de los servicios públicos. Este ejercicio de implantación de lógicas privadas de grandes corporaciones ha sido propiciado, indudablemente y de manera abierta, por la banca multilateral a través de diversos documentos¹⁰. Por ello, existe desde la década de los noventa una mega política pública: La privatización de las empresas de servicios públicos y, en términos más generales, del aparato del Estado es, sin duda alguna, una política transnacional, largamente influenciada por los organismos multilaterales que surgieron desde Breton Woods. Empero, aunque los defensores de las privatizaciones no aceptan esta afirmación y, a menudo, sugieren que tales críticas simplemente se basan en clichés, es posible constatar abundante evidencia documental que corrobora lo aquí señalado. Véase, por ejemplo, un Informe del Banco Mundial (Sader, 1995) que hace un balance del proceso de privatización en el planeta durante el período 1988-1993. Allí se destaca que el tema de las privatizaciones ha sido una de las grandes políticas que promovieron un rápido incremento de la inversión extranjera directa en los países crecientes en el período anotado. Sader ejemplifica argumentando que las grandes empresas públicas necesitan como un prerrequisito favorable de competitividad en la globalización su articulación con multinacionales con

Empresas Públicas de Medellín prestan igualmente a los 10 municipios de la conurbación los servicios de agua potable. En el resto de los municipios colombianos una empresa municipal, una división o secretaría, tienen la tarea de proveer los servicios en las cabeceras urbanas de las municipalidades (Acueducto, alcantarillado y aseo 1998-2001, 2002: 17).

¹⁰ Véase al respecto una enunciación del Banco Interamericano de desarrollo, BID: “El Banco Interamericano de Desarrollo está desarrollado iniciativas que permitan a la región la consecución de las metas del milenio... Las evidencias indican que una política basada en la ampliación de la oferta y los subsidios públicos para todos no ha sido eficaz en llevar los servicios a los más desfavorecidos. Los fondos públicos asignados al sector se han dirigido con frecuencia a mejorar la calidad de los servicios a los usuarios existentes, a precios muy por debajo del costo.... El Banco está preparando unas guías para la aplicación de las políticas de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) al sector de agua y saneamiento. Esta política establece un marco para compatibilizar los objetivos de aumento de cobertura y calidad con el resto de los objetivos de desarrollo y eficiencia de cada país”. (Beato & Díaz, 2002: 1).

elevada reputación, que además les proveen de experticia administrativa sofisticada, habilidades técnicas, recursos financieros que generalmente no se encuentran en los países en vías de desarrollo¹¹.

Es evidente que en los casos numerosos en los que el BID, el Banco Mundial u otras instituciones como la CAF o el FMI financian los proyectos de inversión en infraestructura de los servicios, esto supone una fijación previa, un condicionamiento de las políticas, de tipo tarifario, laboral, de las formas de gestión, etc. De otro lado, en esa misma dirección, las privatizaciones son justificadas por la banca multilateral como una manera de contribuir a la consecución de recursos de los que no disponen fácilmente los estados territoriales en los países en vías de desarrollo. Según dicha ideología, de esta suerte se liberarían recursos estatales para inversiones más directas en gasto social. Sin embargo, evidentemente una de las principales razones que han motivado la inversión del capital privado multinacional en las diferentes áreas de los servicios públicos es su enorme rentabilidad y la posibilidad de reemplazar los monopolios público - estatales, por monopolios privados o por asociaciones de capital público con el privado, en donde las ventajas y prerrogativas las tiene este último.

En especial, resaltamos la experiencia de transformación de las empresas de servicios públicos domiciliarios en el caso del agua potable, respecto de los modelos más conocidos de la privatización en el campo de las telecomunicaciones y la telefonía, y en la provisión, distribución y

¹¹ Según este informe, 69 países en vía de desarrollo vendieron 2.300 empresas en el período anotado. Estas ventas implicaron transacciones cercanas a los US\$100 billones, siendo relevantes los casos de América Latina y de Europa Oriental. Estas privatizaciones implicaron transferencias de fondos internacionales de capital por una cifra cercana a los US\$35 billones como inversión directa. El Informe considera positivas las dinámicas de privatización en los servicios de infraestructura, particularmente en actividades como la generación y distribución de energía, el tratamiento de agua, el transporte público y las telecomunicaciones. Igualmente, enfatiza las diferentes modalidades del proceso: venta directa, *joint venture*, asociaciones de capital público y privado para crear empresas y corporaciones mixtas; concesiones y modalidades de arrendamiento o *leasing*; y finalmente destaca como una alternativa radical la liquidación de las empresas gubernamentales o una completa privatización en la provisión de ciertos servicios públicos. En síntesis, la oferta pública mediante mecanismos, tales como la licitación y afines, es largamente la estrategia más utilizada, y le sigue en importancia el mecanismo de concesiones, los *joint venture* y las ventas directas.

comercialización de la energía eléctrica. En efecto, en el campo de la privatización de los servicios de agua potable y conexos, ha existido desde los años setenta del siglo pasado, un predominio de multinacionales europeas y, particularmente, francesas. En efecto, las grandes corporaciones “Suez” y “Vivendi” capturan dos tercios del mercado mundial privatizado del agua. Las restantes compañías, fundamentalmente inglesas y norteamericanas, son muchísimo más pequeñas. En el caso norteamericano, los procesos de privatización se han concentrado prioritariamente en el enorme mercado interior de dicho país. De ellas, “Suez” es dominante en América Latina. En especial a partir de su propiedad mayoritaria sobre la empresa “Aguas de Barcelona”, de España. “Suez” controla, en este sentido, la empresa “Aguas Argentinas”, con participación accionaria de “Vivendi” y “England Water”; es dominante igualmente en Chile a partir de EMOS en Santiago, y en Bolivia. Incluso a “Suez” le fueron adjudicadas por el gobierno socialista las concesiones de agua de La Habana (Cuba) y Varadero. La lógica a través de la cual “Suez” ha tomado control de dichas empresas y de los procesos de privatización ha implicado una importante acción diplomática del gobierno francés (Hall & Lobina, 2002: 4-8).

El proceso de concentración y centralización de los derechos de propiedad y de las formas organizacionales de gestión ha sido percibido como una tendencia altamente negativa de la actual dinámica de transformación de la provisión de estos servicios públicos. Por ello, diversos sectores de opinión y estudiosos del tema se han erigido para criticar el unanimismo de la fórmula de privatizar entregando la gestión de las E.S.P. a las transnacionales. Se afirma en tal dirección que sería viable de forma alternativa utilizar la sinergia de lo público no estatal¹², lo comunitario (bajo las formas de autogestión y

¹² “El caso del agua potable y saneamiento lo hemos caracterizado de *inflexibilidad tozuda* por poner al descubierto la debilidad de los resultados, sus perversas consecuencias sociales, confrontadas a una persistencia institucional, aparentemente muy poco reflexiva.... vale insistir en que la persistencia en el modelo podría implicar consecuencias sociales aún más negativas de las hasta ahora constatadas. Un segundo aspecto de esta *inflexibilidad tozuda* tiene que ver con las consecuencias institucionales y jurídicas del incumplimiento sistemático de unos mandatos claramente pasados por alto por los municipios del país, los cuales han persistido en fórmulas que no corresponden con el modelo empresarial que quiso implantar la Ley 142. Esta resistencia silenciosa concede razón a las inquietudes formuladas (sobre) la inconveniencia de aplicar una única fórmula en un país tan diverso como Colombia. ...

asociacionismo cívico). Del mismo modo, se considera igualmente válido propiciar que en otros casos el Estado actúe como un proveedor más, con base en ciertas experiencias de gestión que son también —si se lo quiere ver así— paradigmáticas.

Esta tendencia implica una reducción significativa del papel empresarial del Estado, sobre todo en las esferas de la vida local, y un vacío en las dimensiones de tipo regulador, dado que se implantan nuevos monopolios de los servicios, en los que los gobiernos locales actúan como juez y parte, con lo cual se debilita el control político.

“El esquema de privatización adoptado implicó la reducción del papel del Estado a su instancia reguladora y, por consiguiente, a una redefinición de lo que implica “interés público”, puesto que de hecho éste resulta reducido a garantizar el cumplimiento del contrato, en condiciones plenamente mercantilizadas entre el concesionario del servicio y los consumidores del mismo. La privatización implica la redefinición del compromiso del Estado respecto del acceso al servicio: el Estado se desembara de compromisos presupuestales y, al mismo tiempo, se desentiende de los problemas derivados de la existencia de una franja no incorporada de la población que constituye, en parte, una demanda no solvente, sobre todo si de lo que se trata es de costear la infraestructura. La privatización supone acabar con una forma de politización perversa de la producción y suministro de un servicio público y, por otra, atribuir al mercado, a través de una decisión de política, la gestión de una cuestión que no por ello deja de ser atravesada por lo político” (Duhau, 1999: 337).¹³

debería seguirse el ejemplo de otros sectores y generar un modelo de *flexibilidad razonada*, aprovechando en este caso las potencialidades ofrecidas por fórmulas empresariales de carácter comunal, cooperativo, asociativo y municipal” (Cuervo, 2004).

¹³ No obstante, no es tan fácil como lo supone Duhau que el Estado en América Latina se pueda simplemente desentender de aquel sector de la población que resulta excluida de la provisión mercantil de los servicios públicos. Particularmente, porque siendo los servicios públicos una fibra esencial de la sensibilidad y de las formas de vida de nuestras poblaciones, la exclusión del servicio se transforma de manera prácticamente inmediata en un conflicto político, que incorpora movilizaciones sociales y es uno de los elementos catalizadores en América Latina de la protesta social (Véanse en este sentido casos diversos en países como Argentina, Perú, Colombia, México, a lo largo de los últimos diez años). De tal manera que los Estados latinoamericanos han tendido a resolver reactivamente, en términos de política pública, estas protestas sociales, generando mecanismos de carácter compensatorio sobre el modelo neoliberal de la “focalización del gasto”.

En el caso colombiano, las dos formas dominantes de privatización han sido: a) La licitación pública para abrir los mercados y buscar una subasta de las empresas gubernamentales que serían de manera total o parcial privatizadas; y b) El otro mecanismo preferente –particularmente en el campo de los servicios públicos domiciliarios– ha sido el de las concesiones. Éstas últimas sobre la base de que los inversionistas privados “ahorran” el tener que invertir una parte significativa de su capital en la compra de los activos, las instalaciones, redes y sistemas que poseían las empresas de servicios públicos antes de los procesos de apertura y de privatización.

En Colombia, el proceso de apertura y liberalización de las empresas del sector comenzó un poco antes de la promulgación de la Ley 142 de 1994. Las situaciones críticas de Barranquilla y Cartagena hicieron que en los dos casos analizados se anticipara el sentido de las reformas. Con el nuevo marco estatutario este proceso se radicalizó y numerosas ciudades, grandes e intermedias, concesionaron y privatizaron los servicios de agua y alcantarillado. Según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a finales de 2001, entre las grandes ciudades, solamente en Barranquilla y Cartagena se había avanzado significativamente en la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado a partir de la provisión monopólica de las dos empresas aquí estudiadas. En tanto que en el rango de las ciudades intermedias aparecían ya un número significativo de proveedores privados, o mayoritariamente privados, en sociedades de economía mixta. Tales son los casos de METROAGUAS S.A. de Santa Marta (que hace parte del *holding* Triple A); ACUAVIVA S.A. en Palmira; PROACTIVA en Montería; CONHYDRA en Buenaventura; CENTROAGUAS en Tuluá; ACUAGYR en Girardot; SERVAT en Florencia; AGUAS DE LA PENNÍNSULA en Maicao; SERAP.QA en Tunja; y, finalmente, AGUAS DE LA GUAJIRA en Riohacha. En suma, doce empresas son parcial o totalmente controladas por el capital privado, con una influencia creciente de capital proveniente de multinacionales.

En términos generales –para todos estos procesos– podríamos afirmar que el modelo de Barranquilla resultó inspirador, de tal suerte que luego fue replicado en Cartagena, y en otras ciudades del interior del país. Particularmente, debido a que al conformarse la “Triple A” se diferenciaron dentro de la empresa de economía mixta las acciones de tipo A, que per-

mitían un control efectivo de la empresa, específicamente en el área de su gerenciamiento; mientras que las acciones de tipo B mantenían solamente los derechos de propiedad. De esta forma, las administraciones municipales conservaron el derecho de propiedad, de una forma pasiva, en tanto que los derechos activos les fueron transferidos a los propietarios privados, que además por cláusulas adicionales estipuladas en los respectivos contratos, les fue delegada la gestión de la empresa.

De esta forma, los miembros de la clase política local y la propia municipalidad en cabeza del respectivo alcalde fueron excluidos de la gestión de los servicios públicos domiciliarios. El argumento era evidente: Se trataba de blindar a las empresas contra la interferencia de la clase política local que había desestabilizado la calidad de los servicios públicos, clientelizado la administración de las empresas, y por tales razones las había hecho inviables desde el punto de vista de su sostenibilidad financiera.

La concesión de los servicios de acueducto y alcantarillado comenzó en Cartagena en junio de 1995, cuando se le entregó la operación de éstos a una nueva empresa: "Aguas de Cartagena S.A.". En ella, la municipalidad concurre con el 50% de las acciones, un grupo de pequeños accionistas con otro 5% y el restante 45% lo asumió la sociedad española "Aguas de Barcelona". A esta última se le entregó además la operación general de los servicios, asumiendo pues un doble carácter: socia capitalista y operadora autónoma. Según "Aguas de Cartagena":

"Al momento de iniciar operaciones, la infraestructura del sistema de acueducto y alcantarillado y su servicio, atravesaban por una fuerte crisis, con un déficit de agua potable de 60.000 metros cúbicos y pérdidas en las redes del orden del 60%, pues tenían una antigüedad mayor a 30 años, con un 30% inservibles. Las inversiones eran mínimas y los ingresos no cubrían la totalidad de los gastos. La gestión comercial era deficiente, existía poca información, una mínima medición, pocos controles y los recaudos alcanzaban sólo el 45% (Documento de "Aguas de Cartagena", 2005).

Es conveniente resaltar que, jurídicamente, se trata de operar una concesión por 25 años para proveer el servicio, y dejar a un lado la injerencia política directa, en virtud del modelo de concesión establecido por un acuerdo del Consejo Municipal de la ciudad. La infraestructura urbana de

acueducto y alcantarillado, las plantas de tratamiento de aguas y tubos de conducción, etc. siguen siendo propiedad del distrito de Cartagena de Indias (Montoya, 2006). Sobre esta base, la empresa es operadora del servicio durante el tiempo de concesión establecido. En la eventualidad de que tal concesión se termine anticipadamente o simplemente al finalizar la operación, la totalidad de los activos de la operación del servicio de agua y alcantarillado, incluyendo equipos de oficinas, edificios, etc., se devolverían al distrito de Cartagena de Indias. Esta es la razón por la cual los empréstitos por valor superior a 280 millones de dólares, asumidos para la ejecución de Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Cartagena, son contratados por el distrito de Cartagena de Indias. El modelo de concesión estableció que una porción del cobro tarifario estaría dirigida al pago por parte de los usuarios, vía tarifa de la inversión municipal en infraestructura, particularmente, en mantenimiento, reposición e inversión en nuevos equipamientos urbanos.

El modelo de Cartagena de Indias, en el cual la administración municipal, es decir, el Estado continúa siendo el propietario de los activos y bienes públicos, pero un operador privado ejecuta la gestión del servicio, es un modelo altamente apreciado por la Banca Multilateral. Ello se pudo comprobar en especial en la presentación de dicha experiencia en un seminario con el Banco Mundial en la ciudad de Bruselas (Bélgica) durante el año 2001. En este seminario, y en otros documentos del Banco Mundial, se observó que esta modalidad ha sido aplicada igualmente a la gestión de los servicios públicos en países como Argentina, Bolivia, Sudáfrica. Más recientemente, en Saltillo (México), la empresa “Aguas de Saltillo” opera mediante un esquema similar con el patrocinio financiero, mediante empréstitos de la Banca Multilateral. Tal modelo es altamente apreciado en la medida en que la Banca Multilateral Internacional tiene, por supuesto, mayores garantías para el pago de sus inversiones, recibiendo el aval, o estableciendo las propiedades de los equipos y de las inversiones que estaban en manos de los gobiernos, que si se tratase simplemente del aval de una empresa privada o mixta operadora del servicio.

Alternativamente, la empresa “Triple A” de Barranquilla hace parte de un consorcio trasnacional, cuya matriz es la corporación Canal Extensia (INASA) que opera este mismo tipo de servicios en América Latina en la

ciudad de Amagua, cercana a Guayaquil en el Ecuador; en Santo Domingo, a través de la “Triple A” dominicana, empresa que se encarga a la manera de un *outsourcing* de la gestión comercial de los servicios de acueducto y alcantarillado en la capital dominicana; y con “Metroaguas” de Santa Marta, que es, al igual que la “Triple A”, una empresa directamente operadora de los servicios públicos a su cargo. “Triple A” es una empresa que opera, adicionalmente a los servicios directos de acueducto, alcantarillado y aseo, la gestión del relleno sanitario del área metropolitana en la zona del Henequén; en los servicios de agua y alcantarillado es el único proveedor del área metropolitana, mientras que en el aseo en algunas de las pequeñas municipalidades de la zona metropolitana, como Soledad, existen otros operadores privados.¹⁴

Las transformaciones de los servicios públicos domiciliarios en las áreas de agua potable, alcantarillado y recolección de las basuras, confluyeron por caminos paralelos en Cartagena y Barranquilla. Resulta significativo que, al momento de darse las concesiones, una misma empresa española asumiera la administración de las dos compañías. En efecto, “Aguas de Barcelona” licitó y ganó el concurso de administración de las empresas concesionadas. Y durante un tiempo determinado implantó progresivamente un mismo modelo de gestión. Posteriormente, otra compañía española asumiría el control de la “Triple A” en Barranquilla. Pero más allá de

¹⁴ Sobre la filosofía y las políticas de los inversionistas españoles véanse las declaraciones del presidente del grupo empresarial: “La creación del Grupo Empresarial, TRIPLE A, con capital español en Colombia, fue motivada por el buen desempeño financiero de la compañía en 1999 y por los desafíos que se esperaban lograr en agua, saneamiento, manejo ambiental: calidad, crecimiento, bienestar, protección del medio ambiente, y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. El establecimiento de tres nuevas compañías de agua (Soledad, Galapa y Puerto Colombia), en la ciudad capital del departamento del Atlántico, una (Metroagua), en la ciudad de Santa Marta, departamento de Magdalena, y otras dos en otros países latinoamericanos (Ecuador y República Dominicana), ha llevado en corto tiempo a la creación del grupo corporativo, Grupo Empresarial TRIPLE A. ... (que) a través de Interamericana de Aguas y Servicios (INASSA) está también integrada con grupos multinacionales de renombre mundial en el sector de agua en España: Canal de Isabel II, una compañía española exitosa, con más de 150 años de experiencia. ... El estilo directivo del grupo ha sido reconocido por el Banco Mundial como un modelo y se considera un ejemplo para aplicarse en compañías de agua, salubridad y medio ambiente en los países latinoamericanos y del Caribe que requieren modernización” (Roca, 2006).

estas transferencias de capital internacional nos interesa destacar de qué manera estos casos de evidencian la implantación en Colombia de modelos de gestión de los servicios domiciliarios que corresponden a una especie de *Isomorfismo* transnacional.

La transnacionalización de los derechos de propiedad va de la mano igualmente con una implantación de modalidades de gestión que se basan, sin decirlo explícitamente, en las recetas y lógicas instrumentales del “*Management Estratégico*”. En otras palabras, los modelos de gestión estandarizados, cuyos criterios centrales son los de la eficiencia económica, la rentabilidad en el corto plazo y una peculiar relación entre lo público y lo privado, que permite subsidios sociales hacia las empresa transnacionales, y una diferenciación altamente asimétrica entre beneficios y responsabilidades, caracterizan este modelo.

5. CAMBIOS EN LA COBERTURA, CALIDAD Y FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS

Uno de los efectos más formidables de la legitimación de los servicios que ofrecen la “Triple A” y “Aguas de Cartagena” es la percepción ciudadana en ambas municipalidades sobre los significativos cambios en la calidad de la provisión de los servicios de agua y aseo. En efecto, existe un amplio consenso sobre el impacto positivo de los procesos de concesión en la medida que a través de ellos se ha logrado una cobertura prácticamente universal en la provisión de agua potable y, al mismo tiempo, se ha dado en Barranquilla una significativa mejoría en la recolección y disposición de las basuras y otros residuos sólidos.

Los planes maestros de modernización de los sistemas de agua y alcantarillado que se emprendieron en ambas ciudades, con la financiación de la Banca Multilateral, han contribuido significativamente al posicionamiento geo-económico y geo-estratégico de las dos ciudades en el contexto una apertura a la competencia y la liberación del comercio que caracteriza a Colombia en el curso de los últimos quince años. Sin embargo, los principales problemas se han presentado en la evaluación social del desempeño de las empresas, en las dos ciudades estudiadas, por el elevado costo tarifario, como resultado de las privatizaciones.

Estos monopolios concesionados se basan en el nuevo modelo, en una estructura de precios sobre la base de la apertura a unas tarifas “libres”, que flotan en franjas determinadas según la capacidad adquisitiva o de pago de los usuarios: Residenciales, industriales y comerciales o, incluso, estatales. Los criterios de rentabilidad de la comisión de regulación de aguas se basan, igualmente, en minimizar el impacto de los costos laborales dentro los costos operacionales generales; en propugnar por una minimización de los subsidios directos al consumo, de tal forma que se cobren tarifas plenas, y que en el caso en que este tipo de subsidios tengan alguna persistencia se hagan sobre la base de que sean cruzados. Es decir, que los usuarios de mayor capacidad paguen un sobre precio, destinado a generar un equilibrio, de tal manera que ni las empresas ni el propio aparato tengan que erogar los subsidios.

En el tema tarifario generalmente se encuentran argumentos para incrementar sustancialmente las tarifas, y éstos son cobijados por la comisión regulatoria de agua, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Banca Multilateral financiadora de los proyectos de expansión y por grupos de consultores. Todos convergen en el argumento de que las tarifas anteriores a los años noventa eran de tipo político, y con ellas resultaba imposible financiar los servicios. Con base en estas argumentaciones, en los últimos años se ha procedido a actualizar las tarifas sobre la base de cálculos y modelos fijados por las oficinas centrales de regulación, que determinan una tasa media de rentabilidad de los inversores públicos y privados que actúan en el sector.

Es evidente aquí que la condición monopólica no ha desaparecido, pues aunque es cuestionable el manejo clientelar de los esquemas tarifarios que afectó en el pasado el desempeño financiero de las citadas empresas, aunado a las controversiales políticas laborales de las empresas estatales, bajo el nuevo esquema regulatorio existe, según muchos analistas, una clara situación de abuso de la posición dominante –por no decir monopólica– de los nuevos operadores. Ello ha llevado, incluso, a que en Cartagena un sector cada vez más creciente de los usuarios más pobres se retiren de la provisión directa de los servicios de agua, de parte de “Aguas de Cartagena”, y se retorne a una informalización y precarización del comercio del agua. Si se recogen las expresiones de la opinión pública a lo largo de la última década, registradas en la prensa local y nacional, se encontrara que la

queja recurrente, que “el lunar negro” del modelo de concesiones, es principalmente la cuestión tarifaria.

La situación de favorabilidad de “Aguas de Cartagena” en el ámbito de la clase política local ha implicado una postura dividida: una parte de los concejales y dirigentes políticos locales apoya el proceso de despolitización y gestión autónoma de “Aguas de Cartagena”, mientras un sector de naturaleza más tradicional y clientelar rechaza este proceso y pretende capitalizar eventuales descontentos de la ciudadanía en materias como la calidad del servicio, la cuestión tarifaria, etc.

En cuanto a los aspectos de mercadeo, las cuestiones más innovativas que la empresa “Aguas de Cartagena” ha adoptado son las siguientes: en primer lugar, la emisión de facturas de cobro cerradas, sobre la base de una política que pretende el respeto de la privacidad. Así mismo, se ha elaborado una estrategia de diferenciación por parte de la empresa, particularmente en términos de su imagen pública, un esfuerzo destacable por la mejoría de la atención del usuario, la utilización de turnos automáticos para los reclamos y los pagos, etc.

En cuanto a la relación de la empresa con “Aguas de Barcelona”, básicamente se vivieron dos etapas. En la primera de ellas, se enfatizó en el aspecto de la capacitación técnica y la transferencia de tecnología tanto en la operación propia de las especificidades de la empresa como en cuestiones de carácter más gerencial. La mayor parte de los cuadros directivos colombianos de la empresa fueron capacitados en España, mediante programas cortos de entrenamiento encaminados a los dos aspectos arriba señalados. En esta primera etapa, la cúpula directiva corporativa de “Aguas de Cartagena” estuvo en manos españolas; luego se dio paso a una segunda etapa, en la cual ciudadanos colombianos entrenados por la matriz fueron encargados de la gestión de la compañía, y desde entonces “Aguas de Barcelona” mantiene un mecanismo de veeduría, auditoría y seguimiento de la gestión. En este último campo, particularmente a través de sistemas de Intranet.

Un elemento importante que se destaca de Cartagena es que, al tener la gestión del plan de expansión de acueducto y alcantarillado en manos de la empresa, ésta es la encargada de adjudicar los contratos y licitaciones

pertinentes y no el distrito de Cartagena de Indias, con lo cual se evita la interferencia de la politiquería y la corrupción, que son males bastante arraigados en esa ciudad.

Las reparaciones y mantenimiento de la infraestructura y de la calidad del servicio son responsabilidad de “Aguas de Cartagena”, aunque ésta no descarta y, por el contrario, utiliza frecuentemente, las modalidades de subcontratación y de *outsourcing*. Es destacable el alto nivel de tecnificación de la empresa, los mecanismos de seguimiento mediante sistemas computarizados en el caso de control de fugas o pérdidas de agua potable y también de sofisticados sistemas de medición y de facturación. En la operación de la provisión del servicio de agua, se señaló que el agua para potabilizar es tomada del Canal del Dique, que es una derivación construida durante la época de la Colonia que comunica el mar Caribe con el río Magdalena, que existe adicionalmente una serie de cuerpos de agua cenagosos que son utilizados como fuentes de provisión a través de la estación Vivero- Manglares en la zona del Paraguay. Hay una estación de rebombeo que funciona a través de la instalación de obras hidráulicas; en especial de una dársena en la región de Dolores, al sur de Cartagena y, posteriormente, el agua es rebombada hacia la zona de Albornoz en los suburbios de la ciudad, donde existe propiamente la planta de tratamiento principal que utiliza la empresa. Existen modalidades técnicas para el bombeo del agua, particularmente mediante estaciones elevadoras en la zona sur oriental de la ciudad.

En relación con el Plan de Maestro de Acueducto y Alcantarillado, éste comenzó en el año 1992, por la asesoría de la empresa “Aguas de Cartagena” y con la matriz “Aguas de Barcelona”. Este proceso permitió que, a partir del año 1997, la ejecución del Plan Maestro y la redefinición y ajuste del mismo estuvieran a cargo de la empresa “Aguas de Cartagena”. En la actualidad, la cobertura de acueducto sobre la base del suministro de agua potable alcanza en el distrito de Cartagena el 97%, mientras que una proporción parecida se obtiene con el servicio de alcantarillado. En especial, se destaca la enorme inversión del distrito de Cartagena, a partir de los citados empréstitos, para el establecimiento de sistemas de acueducto y alcantarillado en la zona turística de Boca Grande y en algunas de las

áreas de la ciudad tradicional y, por supuesto, en la mayor parte de los barrios marginales de la zona continental.

Uno de los proyectos más importantes que se desarrollan dentro de este Plan Maestro es el llamado “Emisario Submarino”. Este consiste en un tubo de conducción de 2,5 metros de diámetro y 3 kilómetros de extensión que está siendo construido para resolver el problema de contaminación de las aguas de la bahía y de las propias playas de Cartagena. Al finalizar dicho proyecto se esperará que el grueso de las aguas residuales sea depositado en mar profundo, para resolver así el problema de la contaminación. Igualmente, “Aguas de Cartagena” enfrenta el vertimiento de aguas residuales que actualmente contamina la Ciénaga de la Virgen y la zona cenagosa denominada “Manzanillo”. Estas actividades incorporan, en el caso del “Emisario Submarino”, la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales que, si bien es cierto, no tienen el propósito de una potabilización plena, disminuyen el impacto de la contaminación marítima.

En cuanto a los costos operacionales, se señalan como grandes rubros los siguientes: La facturación de energía, particularmente la consumida en el proceso de bombeo, dada la naturaleza geográfica de las plantas y de la ciudad, éste es uno de los costos más elevados de “Aguas de Cartagena”. De otro lado, un costo significativo también lo constituyen los insumos químicos para el tratamiento de las aguas. Y la parte adicional se refiere a los costos laborales. Faltaría precisar la porción de los costos que corresponde a los procesos de mercadeo y configuración de la imagen corporativa. Igualmente, habría que revisar en los estados contables y en los informes de gestión el grado en el cual la empresa transfiere utilidades a sus accionistas y, en especial, a la casa matriz “Aguas de Cartagena”; y también qué tipo de excedentes operacionales son utilizados para pagar el empréstito con la Banca Internacional para la infraestructura sanitaria de la ciudad, y qué otro tipo de transferencias son hechas hacia la administración municipal de Cartagena.

A continuación se presenta, de forma sintética, la composición del destino de las inversiones producto de los empréstitos con la banca multilateral:

(Cifras en millones de dólares)

Proyectos de acueducto	9.91
Proyectos de alcantarillado	35.73
Conducción emisario terrestre	28.35
Sistema de tratamiento	6.95
Emisario submarino	22.90
Control descarga industriales	0.62
Componente social y medio ambiental	3.60
Gerencia, diseño y supervisión proyecto	9.14
TOTAL PROYECTO BANCO MUNDIAL	117.2

Del conjunto de estas inversiones le corresponde a “Aguas de Cartagena” aportar el 17% de los recursos económicos, alrededor de US\$ 20 millones; la nación concurre con otros US\$ 20 millones y, finalmente, el distrito de Cartagena de Indias asume el 66% restante, o sea, US\$ 77.2 millones¹⁵.

En lo que se refiere a la experiencia de la “Triple A”, los procesos de estandarización y de normalización han sido bastante difundidos dentro de las políticas corporativas de esta empresa. En este sentido se destaca que el *holding* transnacional replica procedimientos corporativos, tales como procesos de compra, contratación, los aspectos técnicos derivados del tratamiento de las aguas residuales, potabilización de las aguas, etc., mediante fórmulas normalizadas que se aplican en Santo Domingo, Ecuador, Colombia, y en las matrices españolas de la empresa.

Existen comités de calidad sobre la base de la obtención de certificaciones ISO, particularmente los de calidad en las modalidades de comités de gerencia, comités de procesos de calidad (de carácter más general que involucran a las gerencias y a las subgerencias operacionales) y comité de procesos especiales en cada uno de los grandes ámbitos sectoriales. Se tienen cuatro certificaciones de tipo ISO, incluyendo la norma de laboratorios de tratamiento de aguas, ISO 17000.25, referidas al control de calidad y bajo la vigilancia de la IDEAM.

¹⁵ En lo que concierne a la inversión del Plan Maestro ésta fue de 64,6 millones de dólares, equivalentes al 27%; mientras que en alcantarillado se destinaron 171,4 millones de dólares, para un total de 236 millones de dólares. (“Aguas de Cartagena”, 2005).

Finalmente, el centro de la discusión efectivamente se trasladó al del reconocimiento de la eficiencia y los logros del modelo de gestión privatizada y concesionado:

“Hace unos años las empresas públicas de Barranquilla eran un desastre. No sólo porque prestaban un servicio deficiente sino que arrojaban pésimos resultados financieros. Todo eso parece haber cambiado con la entrada de la “Triple A” –la empresa que presta servicios de acueducto, alcantarillado y aseo–. Esta compañía no sólo ha mejorado ostensiblemente sus resultados sino que hoy es ejemplo para muchas empresas de este tipo en América Latina. Funcionarios de Perú, México y Venezuela están estudiando la gestión de la empresa para aplicarla en sus países, con el fin de solucionar los problemas de agua potable e infraestructura en los acueductos de sus ciudades”. (Revista *Semana*, edición 941; junio de 2000).

En este mismo sentido, una evaluación reciente destacaba:

“Los casos exitosos demuestran que es posible avanzar en eficiencia, en aumentos de cobertura y mejoras en la calidad del servicio prestado sin descuidar la rentabilidad. Sobresalen EPPM y Codensa, EAAB y “Triple A” en la Costa Atlántica. Esta última, por ejemplo, realizó la primera emisión en el país de bonos corporativos garantizados por la Corporación Financiera Internacional y captó \$180.000 millones, probando la confianza en la misma”. (Revista *Dinero*, 2003).

Pasando a otro campo de análisis, un aspecto significativo que se destaca por parte de “Aguas de Cartagena” es el trabajo comunitario que la empresa ha desarrollado en determinados sectores marginales. Es el caso del barrio “Faldas de la Popa”, donde no existía el servicio de agua potable sino que ésta era provista a través de mecanismos artesanales de venta, la empresa lideró una interlocución con las comunidades organizadas, a partir de un proyecto avalado por la municipalidad y con el concurso de la nación que permitió extender el servicio de acueducto a dicha zona, enfrentando exitosamente el problema de la cultura del no pago.

Igual situación se vivió en la comunidad marginal “Nelson Mandela”, en el área urbana marginal del “Pozón”, en donde la Banca Multilateral, como financiadora del distrito de Cartagena, y la nación a través de algu-

nos de los proyectos de la dirección nacional de “Aguas de Cartagena”, intervinieron para enfrentar la débil disposición del pago. Con la intervención se evidenció que la cultura del no pago es mucho más fácil de resolver en las zonas que carecían totalmente de los servicios que en aquellas que venían acostumbradas a una provisión paternalista, aunque largamente insuficientes, de sus servicios públicos. Se destaca en estos casos la gestión de los servicios hacia los clientes, a través de oficinas móviles de pago, procesos de capacitación con los líderes comunitarios que provienen de inmigraciones más recientes de la Sabana de Bolívar que se caracterizan por poseer una cultura criolla contrapuesta a la cultura de las negritudes de la zona sur oriental, más renuente esta última a la aceptación de pago de los servicios que suministra la empresa (Cano, 2006). Estas acciones han sido desarrolladas a través de un departamento de atención a las comunidades creado por “Aguas de Cartagena” en el año 1996. Un plan de choque de acueducto, en efecto, se ha asumido desde esa época con el propósito de mejorar significativamente la cobertura y la continuidad en el servicio del agua.

En el caso de la “Triple A”, la dinámica de relación con la ciudadanía ha estado más centrada en la transformación de éste en “Cliente” y en las estrategias de marketing en relación con los beneficios que obtuvo el área metropolitana de Barranquilla con el proceso de privatización. La “Triple A”, por ejemplo, le presta mucha atención al registro de sus actividades en los medios de comunicación locales e, incluso, nacionales, y se encuentra siempre presta a reaccionar allí donde considere que su imagen puede verse cuestionada o desdibujada.

6. LAS TRANSFORMACIONES DE LAS BUROCRACIAS EMPRESARIALES EN LA “TRIPLE A” Y EN “AGUAS DE CARTAGENA”

Las experiencias de privatizaciones en estas dos empresas resultaron premonitorias del modelo que lo luego se establecería en las Leyes 142 y 143 de 1994, y que tenían como uno de sus ejes centrales destruir el papel influyente que jugaban los sindicatos de trabajadores y empleados en dichas empresas, y sus articulaciones con la clase política local. De cierta manera, se buscó la reducción drástica de los costos laborales de las

empresas de servicios, tanto en Cartagena como en Barranquilla, para lo cual se requería, antes de la iniciación de los procesos de privatización, un saneamiento de los pasivos y costos laborales¹⁶. En el caso de Cartagena, la liquidación de las empresas municipales (EPM), se dio sobre la base de que el distrito absorbiera la totalidad de los trabajadores que fueron desplazados al transformarse la empresa. De este modo, más de 500 trabajadores ingresaron a la nómina del distrito, en tanto que a un sector significativo de los empleados antiguos se les ofreció un programa amplio de jubilación anticipada, que permitió la salida de la vinculación laboral de 540 trabajadores en 1993. Así, el descargue de costos implicó una pesada transferencia en la nómina de la ciudad y en su déficit pensional. Y esto porque, posteriormente, los empleados y trabajadores que en un número mucho menor se vincularon a “Aguas de Cartagena”, partieron de cero. Allí se dio claramente un subsidio directo, generalmente no contabilizado en la evaluación integral del proceso de las concesiones en Cartagena.

La resistencia social a los procesos de liquidación durante los años noventa estuvo básicamente centrada en los sindicatos de las empresas de servicios públicos privatizadas, y en una medida determinada en la acción solidaria de las seccionales de las centrales obreras, en especial de la CUT. Del mismo modo, en dicha época a nivel nacional se trabajó en una campaña de rechazo a las privatizaciones y la manera como se liquidaron estas empresas por parte de los sindicatos SIMTRAEMDES y SINTRAELECOL. Algunos sectores minoritarios de la izquierda, que se expresaban políticamente en las ciudades costeras, tuvieron también un papel pequeño de recusación del proceso.

Sin embargo, fue mucho más fuerte el apoyo a las liquidaciones por parte de la opinión pública, en especial de las elites empresariales, primor-

¹⁶ Más allá de esta situación de arranque, la política laboral, al lado de la cuestión tarifaria, ha sido uno de los ejes centrales de las reformas en las E.S.P. En particular porque el régimen anterior ha sido visto como una gran barrera a la entrada de capitales privados, nacionales y extranjeros. Como lo advertía hace poco un informe de consultoría de la Universidad de los Andes: Antes de la reforma el sector se caracterizaba por tener una amplia injerencia política en el manejo de las empresas y en la definición de las tarifas... las empresas carecían de incentivos para operar eficientemente. Sus cargas prestacionales y plantas de personal eran muy costosas, las pérdidas de cartera y por concepto de agua no contabilizada eran elevadas, y las empresas contaban con débiles sistemas gerenciales” (Domínguez & Uribe, 2005:29).

dialmente industriales y comerciales en Barranquilla; y también con un papel protagónico y significativo para el poderoso gremio hotelero de la ciudad turística de Cartagena de Indias. Los medios de comunicación regionales, en especial la prensa diaria y los principales noticieros de radio, fueron en general favorables a las iniciativas de privatización. El grueso de la ciudadanía tuvo una expectativa favorable a la liquidación de las empresas de servicios, debido a sus crónicos y estructurales problemas en la provisión de éstos y al elevadísimo grado de corrupción, que había hecho metástasis, de tal forma que resultó prácticamente imposible que la solitaria lucha reivindicativa de origen o corte sindical recibiera un respaldo popular.

En el caso de la “Triple A”, el proceso de liquidación de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla llevó, efectivamente, a una suerte de “borrón y cuenta nueva”. De esta forma, tanto la administración local, como la Banca Multilateral que prohió el proyecto, al igual que los empresarios nacionales e internacionales, que asumieron la concesión, desvertebraron totalmente las estructuras sindicales existentes. De tal suerte que, desde el mismo momento de su fundación, la “Triple A” de Barranquilla careció de interlocución sindical y se limitó a aplicar las leyes laborales existentes, con base en estándares mínimos de remuneración y derechos de aseguramiento social. Según los directivos de la empresa, ellos se rigen por las leyes laborales colombianas, y no existe algún tipo de prestación o de cobertura de seguridad que vaya más allá del mínimo legal.

En lo atinente a las cuestiones laborales, la empresa poseía a diciembre del 2005, 826 trabajadores y empleados, mientras que en enero del mismo año tenía 920 contratos de trabajo. La disminución del personal que puede observarse también de manera continuada en años anteriores se explica, fundamentalmente, en virtud de la unificación de procesos administrativos, y la incorporación de tecnologías como, por ejemplo, la lectura de los medidores de consumo que, en general, tienden a reemplazar trabajo directo. Además, en algunos otros espacios de la acción de la empresa se presentan modalidades de *outsourcing*, particularmente, en el cobro de cartera. Los recaudos y los tributos se hacen a través de un *outsourcing* en Barranquilla y Santa Marta llamado R&T (Recaudos y Tributos), que es una empresa colombiana que opera a la manera de un *Outsourcing*.

Igualmente, la empresa ha resuelto la subcontratación cuando se dan aumentos de producción a partir de un *outsourcing* denominado “Extra”, una empresa privada de empleos temporales de la ciudad de Cali. Esta misma empresa, bajo otra denominación: “Eficacia”, suministra los trabajadores contratistas de carácter más estables de la “Triple A”. La empresa incorpora en su planta actualmente a 26 aprendices del SENA, en virtud de una Ley que obliga a las entidades en este aspecto. Adicionalmente, existen pasantías y convenios con instituciones educativas que permiten que estudiantes puedan desempeñarse en oficios temporales mediante procesos de capacitación. De otro lado, en este mismo campo, mediante acuerdos con el SENA, tanto los contratistas como los restantes empleados eventualmente obtienen certificaciones de oficios que otorga dicha entidad pública.

En esta dirección podremos afirmar taxativamente que se ha implantado en “Aguas de Cartagena” y en la “Triple A” de Barranquilla, extensamente el modelo de *outsourcing* o subcontratación. Este modelo implica que la alta dirección estratégica de las empresas define cuáles son las áreas centrales de negocios (*Core Business*), la cual, se supone, debería ser provista por trabajadores y empleados de planta; mientras que las actividades colaterales deben ser subcontratadas. En ambas organizaciones empresariales, con mucha más fuerza en la “Triple A”, desde su constitución se usa ampliamente esta modalidad.

Aunque en el caso de la “Triple A” cabe precisar que las políticas de promoción de personal buscan, básicamente, que la primera prioridad de las vacantes las tengan los trabajadores ya vinculados a la empresa, en especial los contratistas para nombramientos, y los empleados de planta para ascensos. En cuanto a incentivos, es usual que a los funcionarios de nivel alto se les patrocine el que tengan vehículos privados, sobre la base de que la empresa paga los costos de su movilización, especialmente en combustibles. Hay también auxilios educativos, que son el 35% de la matrícula, sin que ésta exceda los cuatro salarios mínimos mensuales para los empleados que desarrollen estudios postsecundarios. Igualmente, se informa de un plan de formación para los trabajadores y empleados con base en un portafolio de entidades, en donde se destaca la educación continuada que ofrece la Universidad del Norte.

En cuanto a programas de bienestar, la “Triple A” patrocina una comparsa en el Carnaval de Barranquilla, y otro tipo de fiestas como las del Día de los Angelitos, las de fin de año, los cumpleaños de los trabajadores y empleados. Igualmente, existe un papel significativo de la promoción del deporte de recreación y “Triple A” juega un papel importante en los juegos inter-empresariales del área metropolitana de Barranquilla. Con respecto al bienestar familiar, tanto para los trabajadores de base como para los contratistas, existen modalidades de *outsourcing* para la atención psicológica y social de las familias de los trabajadores.

En el caso de “Aguas de Cartagena”, la situación fue diferente. El sindicato de trabajadores realizó una toma parcial de las instalaciones de la empresa y, de igual forma, se tomó una sede diplomática en el casco antiguo de la ciudad, donde funcionan algunos programas de la Agencia de Cooperación Española. Este episodio fue muy publicitado en la prensa nacional e internacional, y les permitió a los directivos sindicales un grado determinado de negociación que, sumado a otras estrategias, finalmente se concretó en el reconocimiento, luego de una ardua discusión y un proceso político complejo, de la empresa “Aguas de Cartagena” respecto de los derechos de los nuevos trabajadores de afiliarse a una organización sindical.

Esta organización fue SINTRAEMDES, un sindicato de industria que surgió originalmente en el Valle del Cauca en la Hidroeléctrica de Anchicayá, y que posteriormente se consolidó por ser su filial mayoritaria la base principal de la lucha sindical en EPM de Medellín. Hoy en día SINTRAEMDES es, junto con SINTRAECOL, uno de los sindicatos más poderosos que aún actúan en el sector, y que constituyen un baluarte desde el cual las posiciones nacionalistas y anti-privatizadoras de corte radical se expresan en el campo de las empresas de servicios públicos estatales o semi-estatales.

El reconocimiento de SINTRAEMDES como un actor legítimo dentro de “Aguas de Cartagena” no fue una tarea fácil ni una concesión dadivosa de las directivas de la empresa y de la administración distrital. Al contrario, fue el resultado de un complejo proceso político de resistencia y forcejeo de las bases sindicales, que a través de movilizaciones sociales y de un significativo respaldo de la ciudadanía lograron, finalmente, el reconocimiento de

sus derechos de negociación colectiva y la continuidad de los contratos laborales. Los sindicalistas, por ejemplo, participaron activamente en el proceso eleccionario subsiguiente al periodo del alcalde García Romero, apoyando las aspiraciones del futuro alcalde Guillermo Panisa, quien llegó a un compromiso con éstos, que posteriormente incumplió, según lo expresan los directivos sindicales que participaron en dicho proceso. El sindicato fue menos exitoso en su propuesta de presentar una alternativa a la privatización, que consistía en una reestructuración de las Empresas Públicas Distritales, que conservando su carácter estatal, permitiera una modernización de su gestión (León, 2006).

Sin embargo, la crisis de esta empresa era irresoluble; el peso heredado de las decisiones equívocas y clientelares de política, el modelo de financiar las convenciones colectivas con el gasto público local, los problemas derivados de su incapacidad para resolver las demandas sociales, políticas y empresariales en relación con los temas del agua y el alcantarillado en la ciudad, hicieron que esta alternativa fuera reconocida por la opinión pública local como negativa y que, al contrario, se propiciara un significativo apoyo social, al igual como ocurriría en Barranquilla, a los procesos de privatización.

Así, “Aguas de Cartagena” ha coexistido como una organización sindical que agrupa aproximadamente al 60% de sus trabajadores y empleados. Cabe destacar que las relaciones entre la empresa y el sindicato no han tenido un elevado grado de conflictos; aunque se han presentado amagos de huelga, éstos nunca se han concretado y generalmente se ha llegado a acuerdos convencionales signados por las dos partes. Se destaca aquí el papel mediador que en algunos de los conflictos que se han presentado en la negociación de los pliegos ha asumido la seccional Bolívar de la Central Unitaria de Trabajadores – CUT. Buena parte de los empleados de base y de los directivos de la compañía provienen de personal de las antiguas empresas de servicios públicos de Cartagena, la que operaba estos servicios y otros adicionales antes de los procesos de concesión y privatización a comienzos de la década del noventa.

En síntesis, el proceso de transformación en las empresas “Aguas de Cartagena” y “Triple A” tuvo como una de sus principales estrategias

la modificación de los costos laborales, y en particular de las relaciones entre el capital y el trabajo a nivel de las relaciones internas de cada organización. La situación anterior, es decir, cuando los servicios los proveían las empresas municipales incorporaba al sindicato como un actor clave en la gobernabilidad administrativa, pero esto fue cortado de un tajo. Como ya se dijo, en “Aguas de Cartagena”, el sindicato SINTRAEMDES presentó estrategias de resistencia y propició una movilización social que, en su momento, le permitió obtener un triunfo político: La aceptación por parte de la empresa de la incorporación de un número significativo de trabajadores sindicalizados de la antigua empresa liquidada. Más adelante, el sindicato lograría ampliar su radio acción con la incorporación de un sector de los trabajadores contratistas a la planta laboral de la compañía. En el caso de Barranquilla, la situación fue totalmente contraria, dado que el sindicato anterior no tuvo ningún espacio de reconfiguración. Y en ausencia de la organización sindical, la dirección de la empresa “Triple A” se ha ceñido a mantener como política laboral el mínimo legal que fijaron en su momento la Ley 50 de 1990, y más adelante la Ley 789 del 2002.

Los estudios técnicos del gobierno colombiano coincidían con esta estrategia. Se consideraba en ellos que uno de los factores más negativos que influía en la competitividad de los servicios de agua y afines, era el excesivo peso de la carga laboral. Ésta correspondía a dos situaciones diferenciadas: en primer lugar, los regímenes de jubilación con edades tempranas para los estándares internacionales, con numerosos beneficios extralegales para los pensionados de las empresas de servicios públicos estatales. Y, adicionalmente, lo que representa evidentemente una espada de Damocles para cada empresa: La inexistencia de fondos pensionales, de tal forma que la provisión de los pagos de pensiones se hacía de la operación ordinaria de cada una de estas empresas.

Adicionalmente, en el caso de aquellos trabajadores que lograban ser transferidos al anterior sistema de jubilación con Cajanal o el Instituto del Seguro Social, había una gran diferencia entre los montos y los rubros reconocidos por estas entidades, respecto a los pactados convencionalmente. De tal suerte que la diferencia, cuantiosa por cierto, habría de ser asumida por las empresas. Este mismo caso se presenta en relación con la edad de jubilación, puesto que los sindicatos colombianos del sector público

plantearon como una reivindicación la jubilación a los 20 años de trabajo ininterrumpido, sin importar la edad.

Esto ha sido, igualmente, un talón de Aquiles para el sindicalismo, pues le ha resultado difícil defender ante la opinión pública jubilaciones tempranas y, muchas veces, “privilegiadas” de una franja de sus afiliados, en tanto que las condiciones de deslaborización y de precarización del trabajo han crecido vertiginosamente en Colombia. De allí la facilidad con la cual los medios de comunicación, los gobiernos y el gran empresariado pudieron descalificar las reivindicaciones de los sindicatos en términos de privilegios y de una estructuración de elites “oligárquicas de overol”.

En estas empresas se ha dado también un proceso continuado de capacitación corporativa en cuestiones administrativas de carácter general, en algunos ámbitos gerenciales especializados y en la operación técnica de los servicios, y que aún continúa en la actualidad, y tiene como centro a España. Además, existe una comunicación bastante fluida mediante mecanismos de Intranet con las otras entidades empresariales que son miembros del corporativo. En general, se comparten los documentos corporativos generales, salvaguardando algunos aspectos de diferenciación que tienen que ver con especificidades operacionales de carácter local o regional. En el caso de la “Triple A”, desde el punto de vista de la gestión humana, los cuadros directivos de las empresas circulan por ellas a lo largo y ancho de las estructuras de dirección del *holding*.

Otro aspecto que vale la pena subrayar es la pérdida del poder de las burocracias tecno-administrativas e, incluso, de la burocracia media de las empresas, en tanto se constituyen líneas de mando verticales como bases estructurales del régimen disciplinario de cada de las compañías. Además, recuérdese que las concesiones implican exitosamente de acuerdo al modelo, la supresión del juego político en el cual se presentaban claras funciones de mediación en las lógicas internas de las empresas de servicios públicos por parte de la clase política local. Indudablemente, el proceso de privatizaciones en Cartagena y Barranquilla ha implicado un incremento sustancial de la profesionalización en el entendido weberiano de saber técnico instrumental que se distancia de la esfera de lo político; por lo tanto, ello equivale a la despolitización de las propias burocracias. Sin embargo, según

los analistas ortodoxos favorables a una mayor liberalización, la meta de reducción de los costos laborales aún no se ha cumplido¹⁷. Esto significa una lógica futura de competitividad donde la rebaja adicional de los costos laborales es vista como una clave competitiva, prohijada por la Comisión de Regulación del Agua (CRA).

7. CONCLUSIONES

Las dos experiencias estudiadas –como se mencionó al comienzo– se han constituido en paradigmas de “buena gestión” y en ejemplos a seguir, tanto por parte de los **Mass Media** colombianos, como por los expertos y consultores organizacionales del sector. Estamos pues ante un proceso mucho más acusado que en el pasado, de extensión de los principios neoliberales de mercantilización de los servicios públicos domiciliarios. Sin subsidios, la tarifa que se cobre a los usuarios se ata a la racionalización o disminución de los costos administrativos y/o operacionales. Se pretende que estos últimos se disminuyan en función de las innovaciones tecnológicas, tales como la sistematización, la modernización de las plantas y los mecanismos de operación e, incluso, de recaudo. En tanto que los primeros costos se disminuirán sobre la base de una mayor flexibilización laboral, con una importancia creciente de la subcontratación o tercerización de ciertas actividades de las empresas. De otro lado, se apela a la continuidad de las políticas de racionalidad administrativa en términos del adelgazamiento organizacional, disminuyendo numéricamente el peso específico de las burocracias tecnoadministrativas e industriales de las dos compañías.

En los temas propiamente organizacionales dentro de los casos estudiados, existe una plena incorporación de las modalidades de gerencia correspondientes a las corrientes dominantes del *management* estratégico,

¹⁷ “Los costos laborales en los que incurrir las personas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado son muy superiores a los que tendría una empresa que aplicara un régimen laboral ordinario. Para 70 empresas el costo laboral por concepto de prestaciones sociales en el 2001 se estimó, en promedio, en un 100.4% de salario base. Esto contrasta con el costo de prestaciones mínimo establecido en el régimen laboral, que es de 57.6%. En la nueva regulación se considera un promedio de los costos laborales a nivel nacional equivalente al 107% del salario base” (Domínguez & Uribe, 2005:37).

pues se configura una visión de la dirección empresarial de carácter neutro, deliberadamente alejada del reconocimiento de los conflictos políticos en el seno de estas empresas. En especial, el énfasis se ha colocado en los últimos años en la implantación de procesos estandarizados, en función de la extensión a todas las formas organizacionales y de funcionalidad de las empresas, de las normatividades del tipo ISO 9000 y afines. A ello contribuye un uso extendido de las metodologías avanzadas en sistemas de información. En este modelo no se trata solo de sistematizar la información operacional de las empresas en relación con la naturaleza, tipologías y modalidades de la provisión de los servicios públicos o relacionamiento con clientes y proveedores.

Lo significativo es que el modelo de estandarización y los sistemas de información se funden en uno solo, y son la marca distintiva en las formas de gestión organizacional. Ello implica un altísimo grado de despersonalización que reduce significativamente los márgenes de liberalidad en el accionar de las nuevas burocracias, más estrictamente de las tecno-burocracias empresariales, que actúan en la gestión de los diferentes servicios de las dos empresas estudiadas.

Sin embargo, ello no elimina el arraigo de procesos posmodernos de burocratización. Al contrario, en un sentido neoweberiano, ACUACAR y la “Triple A” son empresas altamente burocratizadas que se guían, aun para sus acciones más nimias, por reglas y procederes preestablecidos, y los mecanismos de gestión anulan todo tipo de liberalidad, incluso de parte de la alta dirección de la compañía, la cual debe responder a los estándares predefinidos por las multinacionales españolas, que son propietarias parciales y administradoras de dichas empresas. Es aquí donde reside, en este caso, la concreción de la enorme camisa de fuerza, de “la nueva caja de hierro”, a la que aludía el discurso de estirpe weberiano sobre los procesos de burocratización.

De otro lado, uno de los aspectos más destacables es la manera como la extensión de estas modalidades de concesión podría afectar la actual estructura de las relaciones laborales en el sector¹⁸, tanto en términos de la

¹⁸ A comienzos de la actual década existían en Colombia alrededor de 40.000 trabajadores

estabilidad de los contratos (flexibilidad y precarización), como en términos de las remuneraciones (salarios y beneficios convencionales adicionales al mínimo de ley), del propio poder de las burocracias frente a los directivos y a los propietarios y, finalmente, frente al impacto de estas nuevas políticas de gestión sobre la competencia profesional de las burocracias.

De otro lado, es necesario reconocer con claridad que el movimiento sindical ha sido uno de los grandes derrotados en los procesos de privatización en Cartagena y Barranquilla. Sin bien es cierto se mantiene un sindicato que agrupa aproximadamente al 60% de los trabajadores de Cartagena, estas formas de defensa de los derechos laborales no existen en la “Triple A” de Barranquilla. Y en términos generales, el papel de los trabajadores es muy limitado, dado el actual modelo de gestión, y su práctica social es más bien un esquema de resistencia, frente a prerrogativas anteriores o un mínimo de reivindicaciones sociales y de bienestar. Ello explica la posibilidad de que las administraciones de las dos compañías estudiadas, realicen algunas acciones en política asistencialista, antes que corresponder a una lógica de interlocución construida sobre la base del reconocimiento de los derechos laborales. En este mismo sentido se interpretan las numerosas acciones que, más allá de la relación laboral, “Aguas de Cartagena” y “Triple A” realizan con las comunidades organizadas, particularmente en los sectores más pobres ambas ciudades. Esto ha sido claramente funcional con las políticas promovidas en materia de bienestar social por las administraciones municipales en Barranquilla y Cartagena. De esta forma una suerte de

vinculados al sector, “de los cuales 24.346 se desempeñan en empresas de acueducto y alcantarillado (61%) y 15.876 lo hacen en empresas de aseo (39%). El personal técnico-operativo representa el 68% en las empresas de acueducto y alcantarillado y el 95% en las empresas de aseo. El análisis sobre la distribución ocupacional permite concluir que la mayor cantidad de trabajadores técnico-operativos se desempeñan como obreros, fontaneros, obreros especializados, operadores de plantas, operadores de equipos electromecánicos, mecánicos y electricistas e inspectores. Estos resultados permitirán la identificación de las áreas ocupacionales que requieren desarrollo prioritario de Normas de Competencia Laboral y de Programas de Formación. No obstante, en el desarrollo del análisis funcional podrán surgir otras ocupaciones. Del análisis del personal ocupado en empresas de acueducto, alcantarillado y aseo se concluye que, aproximadamente, el 12% de los trabajadores no está vinculado por nómina, sino que presta sus servicios mediante diferentes modalidades de contrato” (Moreno, Barajas y otros, 1998).

cooperación estrecha entre las empresas y diversas secretarías de las administraciones municipales, han legitimado el papel de provisión de bienes públicos que las empresas concesionadas cumplen, y que extienden este papel en el imaginario social, más allá de la mera provisión oportuna y con calidad, de los servicios de agua, alcantarillado y aseo.

En las dos empresas estudiadas claramente el poder disciplinario se disfraza u oculta tras mecanismos participacionistas del tipo de los “círculos de calidad”. La verticalidad organizacional va, incluso, hacia una transferencia o fuga del verdadero poder organizacional desde los círculos internos de cada una de estas empresas hacia los centros decisorios de los respectivos *holdings* corporativos multinacionales. La democracia organizacional en este proceso ha sido pues invisibilizada social y políticamente negándosele, a sus empleados, en la práctica, su interlocución pública, con lo cual se expresa la funcionalidad organizacional de estos nuevos arquetipos de gestión tecnocrática. El discurso gerencial despolitizado adquiere un corte neutro y la ingeniería de procesos y la normalización en la “Triple A” intentan suprimir el debate público sobre los impactos de la provisión mercantilizada de los servicios públicos domiciliarios.

En el contexto actual, la percepción del problema de los servicios públicos domiciliarios se concentra pues en los aspectos funcionales: calidad, cobertura, tarifas, y se deja en la penumbra la evaluación del desempeño organizacional, los tipos de gestión, los modelos organizacionales e, incluso, no tiene demasiada importancia o visibilidad la cuestión de la efectividad y eficiencia del desempeño económico financiero de las empresas, salvo en la medida en que se acercan al umbral de la insostenibilidad, para lo cual el mecanismo preferente es la toma de posesión o intervención de las mismas a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos.

Sin embargo, esto no ha evitado la recurrencia del debate político sobre el efecto de las privatizaciones. Finalmente, el debate sobre la calidad de los servicios públicos ha cedido terreno a la discusión sobre la inconveniencia sobre el actual modelo tarifario. Este es el punto crítico, desde el punto de vista de la percepción social, de los procesos de mercantilización privatizada en Barranquilla y Cartagena. Se trata, en suma, de un balance en cierta medida agrídulce, dado que se reconoce ampliamente el salto cuantitativo

y cuantitativo en la calidad de los servicios, pero se cuestionan los efectos sociales y los mecanismos reales de exclusión que el cobro tarifario, carente de subsidios, tiene en una sociedad donde una buena parte de ésta, se encuentra bajo elevadísimos niveles de pobreza, y una situación de absoluta exclusión social. Y el tema organizacional tratado en este artículo no aparece en la agenda pública de discusión. Sin embargo, consideramos que en la medida en que se intenten –desde la investigación académica y también desde la consultoría– procesos evaluativos integrales de la evaluación del modelo de mercantilización de los servicios públicos, la cuestión de la calidad de la gestión, las tipologías y las taxonomías de ésta, así como del estudio de los cambios en las relaciones laborales, las tipologías emergentes de profesionalización de las burocracias industriales y las transformaciones respecto de sus paradigmas clásicos. Eso, sin duda, constituye una agenda investigativa que es necesario profundizar sobre la base de un mayor número de estudios de caso y de estudios sectoriales comparativos que cotejen, al menos, las grandes tendencias del sector en América Latina.

Referencias

A. Libros, artículos, monografías y tesis

- Beato P. & Díaz J. (2003, abril). *La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento de la ciudad de Cartagena de Indias*, Washington: BID.
- Belhocine, N., Facal, J. & Mazouz, B. (2005, febrero). “Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l’intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d’aujourd’hui” en *Revue d’analyse comparée en administration publique – TELESCOPE*, 12 (1).
- Boneo, H. (1979). *Las empresas estatales en América Latina*. Caracas: CLAD.
- Buitrago, C. M. et al. (1998). *El impacto de la ley de servicios públicos domiciliarios: logros y dificultades*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Cuervo, L.M. (2004, julio). “Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia”, Bogotá: *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 28.
- Cuervo, L.M. (1994). “Privatización de las empresas de servicios públicos”. En *Modernización económica vs. modernización social*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Cuervo, L.M. et al. (1998). *Economía política de los servicios públicos – una visión alternativa*. Bogotá: CINEP.

- Duhau, E. *Infraestructura y servicios públicos en América Latina. Colapso, privatización y alternativas*. México: FLACSO.
- Eisenhardt, K.M. (1989). "Building theories from case study research". En: *Academy of Management Review*, 14 (4). Stanford University.
- El Espectador (2005, 6 de noviembre). Bogotá: "La triple A y el renacer de los servicios".
- Giauque, D. (2005, février). "Les partenariats, une affaire d'adhésion et de valeurs. Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique" en *Revue d'analyse comparée en administration publique – TELESCOPE*, 12 (1).
- Golden-Biddle, K. & Locke, K. D. (1997). *Composing qualitative research*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Huici, H. (2002, septiembre). "Regulación de los Servicios Públicos". Buenos Aires: *Revista Política Pública*, 11.
- Jaramillo Panesso, R. y otros. (2005). *La encrucijada de los Servicios Públicos*. Bogotá: Norma.
- Leonard-Barton, D. (1990, agosto). "A dual methodology for case studies: synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites". En: *Organization Science*, 1 (3). Massachusetts: Harvard Graduate School of Business, Soldiers Field Road.
- Miles, M.B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*, 2a ed. Newbury Park, CA : Sage.
- Moreno, C., Barajas, G. y otros, (1998). "Hacia la cualificación del talento humano del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia", Bogotá: Seminario Organización y Gestión de proyectos de reforma de formación profesional basada en competencias- Programa de Cooperación Iberoamericana para el Diseño de la Formación Profesional. IBERFOP, 26 al 30 de octubre (1998)
- Navarro E., J.L. (2001). "Participación privada en el servicio de agua potable en Cartagena de Indias (Colombia): Economía política, análisis institucional y desempeño", memoria de tesis en el Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Sader, F. (1995, julio). "Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries, 1988-1993". *Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper*, 5. Washington: World Bank.
- Triple A de Barranquilla, (2004). *Informe de gestión de 2004*, Barranquilla.
- Triple A de Barranquilla, (2003). *Informe de Gestión de 2003*, Barranquilla.
- Viloria, M. (1997). "La gestión de las personas en las Administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico", en Bañón, R. y Carrillo, E.: "*La nueva administración pública*", Madrid: Alianza textos.
- Yin, R.K. (1994). "Case study research: design and methods". *Applied Social Research Methods*, 5. Thousand Oaks, CA: Sage.

Zapata Sierra, J. I. (2000). *Hacia dónde va la intervención de la superintendencia en EDT*, Barranquilla: Centro de Estudios por la Nueva Cultura –CENC- Fundación Visión sin Frontera.

Zapata Sierra, J. I. & Meza Espinosa, L. (2002). *EDT – Metrotel. El Fracaso de la Libre Competencia*, Barranquilla: Centro de Estudios por la Nueva Cultura –CENC- Fundación Visión sin Frontera.

B. Entrevistas realizadas

Cano, Rodrigo, Gerente comercial de “Aguas de Cartagena”: Cartagena de Indias, febrero 9 de 2006

Dabaguer, Sabas, Subgerente de “Triple A”, Barranquilla: 8 de febrero de 2006.

León, Rafael, dirigente sindical de SINTRAEMDES – Seccional Cartagena, febrero 9 de 2006.

Navarro, Jorge, profesor universitario e investigador, Cartagena de Indias: 9 de febrero de 2006.

Rinaldi, Oriana, Subgerente de “Triple A”, directora del Programa de Calidad, Barranquilla: 8 de febrero de 2006.

Zapata, Jorge Iván. Investigador y consultor organizacional, Barranquilla: 7 de febrero de 2006.