



## PROYECTO CALI VISIÓN 2036

### EJE TEMÁTICO DESARROLLO INSTITUCIONAL Y SERVICIOS PÚBLICOS “ROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO DE LA CIUDAD.”

POR:

**EDGAR VARELA BARRIOS\***  
**RAÚL ANDRÉS TABARQUINO MUÑOZ\*\***  
**WILSON DELGADO MORENO\*\*\***  
**ÁNGELA MARÍA MARTÍNEZ SANDER\*\*\*\***

#### TABLA DE CONTENIDO

0. INTRODUCCIÓN.....	3
1. GESTIÓN Y PROVISIÓN DE LOS SP EN CALI 1940 – 1990.....	5
2. IMPACTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA LIBERALIZADORA SOBRE LA OPERACIÓN Y PROVISIÓN DE LOS SP EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI .....	10
2.1 CONTEXTO REGIONAL Y LOCAL EN LA DÉCADA DE 1990 .....	11
2.2 EFECTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LIBERALIZACIÓN DE LOS SP SOBRE LAS EMPRESAS DEL SECTOR EN SANTIAGO DE CALI Y SUS RESPUESTAS ADAPTATIVAS .....	13
2.3 GASES DE OCCIDENTE S.A.....	37
CONCLUSIONES.....	43
1. SOBRE CALI Y SU CONTEXTO REGIONAL – GLOBAL .....	43
2. SOBRE LOS RETOS EN TELECOMUNICACIONES.....	44
3. SOBRE EL PANORAMA FINANCIERO DE LAS EMPRESAS OPERADORAS DE SP Y LOS RETOS DE POLÍTICA .....	44
4. SOBRE EL PANORAMA DE LA CIUDAD EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA .....	45
5. SOBRE LOS EJERCICIOS DE PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	47
6. SOBRE LA RECONFIGURACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ÁMBITO LOCAL .....	47
7. SOBRE EL ROL QUE DEBE ASUMIR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL .....	48
ANEXO A: DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR DE SPD EN COLOMBIA.....	53
ANEXO B: BALANCE GENERAL CONSOLIDADO EMCALI (BILLONES DE PESOS CORRIENTES).....	54
ANEXO C: MEDICIÓN DE LOS INDICADORES FINANCIEROS .....	55
ANEXO D. CUADRO DE SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO SOBRE SP .....	56

\* Licenciado en Filosofía y Magíster en Historia Andina de la Universidad del Valle. Doctor en Administración, opción Management de HEC – Universidad de Montreal. Profesor Titular de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Director del Grupo de Investigación “Gestión y Políticas Públicas”, Categoría A – Colciencias. Actualmente se desempeña como Vicerrector Administrativo de la Universidad del Valle. E-mail: varelabarrios@gmail.com

\*\* Economista y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Director Encargado del Programa de Economía y Profesor Tiempo Completo de la Universidad Santiago de Cali. Investigador del Grupo “Gestión y Políticas Públicas”, de la Universidad del Valle. E-mail: ranta05@hotmail.com

\*\*\* Administrador de Empresas de la Universidad del Valle. Investigador Grupo “Gestión y Políticas Públicas”, de la Universidad del Valle. E-mail: delgado411@gmail.com

\*\*\*\* Administradora de Empresas de la Universidad del Valle. Investigadora del Grupo “Gestión y Políticas Públicas”, de la Universidad del Valle. E-mail: angela1984@gmail.com

## RELACIÓN DE TABLAS

TABLA 1. ESTADO DE RESULTADOS CONSOLIDADO EMCALI (CIFRAS EN BILLONES DE PESOS)	20
TABLA 2. BALANCE GENERAL ACUEDUCTO EMCALI (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	21
TABLA 3. ESTADO DE RESULTADOS ACUEDUCTO EMCALI (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	21
TABLA 4. BALANCE GENERAL ALCANTARILLADO EMCALI (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	21
TABLA 5. ESTADO DE RESULTADOS ALCANTARILLADO EMCALI (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	22
TABLA 6. BALANCE GENERAL ENERGÍA EMCALI (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	22
TABLA 7. ESTADO DE RESULTADOS ENERGÍA EMCALI (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	23
TABLA 8. BALANCE GENERAL TELECOMUNICACIONES EMCALI (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	23
TABLA 9. ESTADO DE RESULTADOS TELECOMUNICACIONES EMCALI (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	24
TABLA 10. INDICADORES FINANCIEROS DEL CONSOLIDADO EMCALI	26
TABLA 11. BALANCE GENERAL EMSIRVA (EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	34
TABLA 12. ESTADO DE RESULTADOS EMSIRVA (EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	35
TABLA 13. INDICADORES FINANCIEROS DE EMSIRVA	35
TABLA 14. BALANCE GENERAL GASES DE OCCIDENTE (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	39
TABLA 15. ESTADO DE RESULTADOS GASES DE OCCIDENTE (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	40
TABLA 16. INDICADORES FINANCIEROS DE GASES DE OCCIDENTE (2000 – 2008)	40
TABLA 17. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS OPERADORES DE TELEFONÍA MÓVIL A NIVEL REGIONAL ENTRE EL TERCER TRIMESTRE DE 2008 Y EL SEGUNDO DE 2009	42
TABLA 18. ABONADOS POR CATEGORÍA PREPAGO Y POSTPAGO - SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009	42

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. INGRESOS – EGRESOS – UTILIDADES EN EMCALI (2000 – 2007)	19
GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS OPERACIONALES SEGÚN SERVICIOS	24
GRÁFICO 3. ACTIVOS, PASIVOS Y PATRIMONIO DE EMCALI (2000 – 2007)	25
GRÁFICO 4. COMPOSICIÓN DE LOS ACTIVOS POR UNIDAD DE NEGOCIO	28
GRÁFICO 5. COMPOSICIÓN DE LA PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO POR UNIDAD DE NEGOCIO	28
GRÁFICO 6. COMPOSICIÓN DE LOS PASIVOS POR UNIDAD DE NEGOCIO	29
GRÁFICO 7. COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LARGO PLAZO POR UNIDAD DE NEGOCIO	29
GRÁFICO 8. COMPOSICIÓN DEL PATRIMONIO POR UNIDAD DE NEGOCIO	30
GRÁFICO 9. PREDIOS CON REDES VS PREDIOS CONECTADOS	38

## LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO DE CALI: CONDICIONANTES Y CATALIZADORES DE SU DESARROLLO URBANO

### 0. INTRODUCCIÓN

En el marco de los estudios preliminares sobre el Eje Desarrollo Institucional y Servicios Públicos (SP) como parte del Proyecto Cali 500 años Visión 2036, en este documento se parte de la hipótesis de que la oferta de SP en el municipio de Santiago de Cali ha dependido de un desarrollo urbano no planificado y ha estado influenciada en alto grado por el peso de intereses corporativos y particulares que, a la fecha, continúan condicionando la gestión de las empresas de SP (EMCALI, EMSIRVA, Gases de Occidente y las empresas de telefonía móvil) y conduciendo a la implementación de políticas públicas y empresariales de carácter reactivo que, en diversos casos, no satisfacen el interés colectivo. En tal sentido, esta problemática es atribuible a los procesos de conformación acelerada de asentamientos humanos planificados y no planificados, producto del vaciamiento del campo a la ciudad; la industrialización y el crecimiento urbano del municipio; la baja capacidad de adaptación del modelo de gestión de las empresas de SP municipales (en especial, EMCALI y EMSIRVA) al nuevo marco regulatorio y la prolongación de la intervención de las mismas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos (SSP); la permanencia de lógicas clientelistas y patrimonialistas en el manejo de las empresas; así como la existencia de intereses corporativos dominantes que debilitan la función pública y el desarrollo moderno de dichas organizaciones.

En consecuencia, en el municipio de Santiago de Cali, las empresas operadoras han perdido ventaja competitiva en el mercado, dada su débil capacidad de respuesta a las demandas económicas, tecnológicas, sociales y territoriales. A ello se suma su baja capacidad de adaptación al nuevo diseño institucional, derivado de los artículos 367 a 370 de la Constitución Política de 1991, y de las leyes que reglamentan el sector, tales como la 142 y 143 de 1994, y 1341 de 2009 (Ley de TIC's). Adicionalmente, presenta un deterioro gradual de la calidad de los SP y poca incidencia de las empresas operadoras en la planificación de la ciudad en términos urbanos y territoriales (ver Anexo D).

En tal sentido, para el abordaje de esta problemática se analizará cuál ha sido la naturaleza de las relaciones y conexidades entre las políticas públicas locales y nacionales de provisión de los SP en el contexto del desarrollo metropolitano de Cali, particularmente a lo largo de las últimas décadas.

Como la literatura que analiza estos asuntos lo describe reiteradamente, no existe una relación simple y causal entre la dotación de una infraestructura en SP y el desarrollo urbano; en especial entendido éste en sus diferentes dimensiones. La primera de ellas es el considerar el desarrollo urbano como resultado de diversos procesos de configuración de una base industrial metropolitana que, en el caso de la ciudad de Cali, se inicia con una industrialización temprana en los años 30 y 40 del siglo pasado, y posteriormente, durante los años 50 se expande y consolida con una ciudad satélite industrial, la cual fue – desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial – la conurbación industrial del municipio de Yumbo.

En otra dimensión analítica, debe subrayarse que el desarrollo urbano implica también la expansión del hábitat de la municipalidad en términos poblacionales. Este fenómeno se ha presentado en los últimos 70 años a partir de sucesivas oleadas de emigración del campo a la ciudad, en tanto que en América Latina – y Colombia no es la excepción – las áreas metropolitanas se han configurado en términos de poderosas fuerzas centrípetas que concentran recursos de diverso tipo y que particularmente se alimentan de las dinámicas de movilidad migratoria nacionales.

En una tercera línea de análisis, el desarrollo urbano también significa la conformación de una infraestructura y un conjunto de dotaciones institucionales y organizacionales, tanto en los ámbitos públicos o

gubernamentales, como privados, que determinan que las ciudades se doten históricamente a sí mismas con sistemas escolares (primarios, secundarios y universitarios), centros y polos de desarrollo comercial y de intercambio de diferentes bienes – desde la perspectiva de la logística nodal y reticular – en las diferentes etapas del desarrollo del capitalismo urbano que caracterizan los siglos XX y XXI.

En estos tres ejes – económico, del hábitat/residencial y de las dinámicas de configuración de estructuras institucionales – se pueden trazar relaciones simbióticas o complementarias entre el urbanismo y la emergencia y consolidación de políticas para la provisión de los SP.

Por lo tanto, la expansión de las ciudades resulta sobredeterminada por la capacidad que las empresas proveedoras de tales SP alcancen para garantizar el cubrimiento de la demanda y además responder adecuadamente al crecimiento de la misma, mediante procesos de expansión de sus actividades, incorporando la entrada y masificación de nuevas tecnologías en los tres grandes campos de los SP, especialmente los de tipo domiciliario; a saber:

a) *Suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales*, a través de la construcción de plantas de captación, canales de conducción, estructuras industriales de potabilización y redes de acueducto; así como la creación, mediante procesos portentosos y complejos, de una infraestructura que permita la evacuación de las aguas residuales y su tratamiento en términos de las actuales lógicas y requerimientos ambientales.

b) *Una política pública que garantice el suministro de la energía*, particularmente en Colombia, de aquella que proviene de fuentes hidroeléctricas, pero no de forma exclusiva; dado que en Cali – al igual que en otras grandes ciudades latinoamericanas – se ha venido presenciando una expansión de la provisión de gas, tanto de uso industrial como domiciliario. Así mismo, más recientemente, se está llevado a cabo la provisión de energía de fuente biológica, tal como el etanol, y de otras variedades alternas de combustibles no fósiles, las cuales se vienen produciendo industrialmente, sobre todo en relación con nuevos agregados de complejización de la agroindustria azucarera que se ha asentado en Colombia, principalmente en el valle geográfico del río Cauca. Igualmente, se han implementado políticas y estrategias empresariales para producir energía térmica; aunque en este campo los resultados no han sido significativos y constituyen experiencias de aprendizaje negativo. Tal es el caso de TERMOEMCALI.

c) *El subsector de las telecomunicaciones y la telefonía*, constituye un tercer gran ámbito de la provisión y gestión de los SP que coloquial y jurídicamente han sido denominados como “domiciliarios”.

Adicional a lo anterior, en la municipalidad se ha mantenido una política de manejo de los residuos sólidos, para lo cual se creó – paralela a las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) – la Empresa de Servicios Varios (EMSIRVA). Sobre estos casos se hará referencia más adelante para analizar el derrotero organizacional que estas dos empresas estatales han tenido, así como su papel como condicionantes y propulsoras de las dinámicas de desarrollo urbano y la situación crítica que han atravesado, particularmente en los últimos años.

En este orden de ideas, partiendo de que uno de los retos de política pública y de prospectiva más significativos y que recurrentemente sacuden a la opinión pública nacional y regional, es el debate agudo – y en ocasiones apasionado – sobre el papel futuro y las decisiones estratégicas que desde el punto de vista de la administración municipal y también del Gobierno Nacional, se refieren a la suerte de estas empresas estatales (o, en términos más generales, al papel del empresariado público que provee los SP y su área de influencia); resulta pertinente enfatizar en la hipótesis según la cual los SP y el desarrollo humano se relacionan de manera simbiótica y dinámica, condicionándose mutuamente y retroalimentándose. De tal suerte que no se puede comprender el cabal desarrollo y la expansión metropolitana de Cali, sin el papel formidable que las empresas estatales locales cumplieron – particularmente en la segunda mitad del siglo pasado – como garantizadoras, a través de una gestión empresarial pública, de la provisión y la gestión de estos bienes y servicios demandados por la ciudadanía y por los sectores público y privado, y en particular, por las empresas y por todo el tejido económico que se ha construido en torno de Cali y de su área metropolitana de influencia.

En este sentido, puede precisarse que una política pública prospectiva respecto del desarrollo urbano, ha de tener en cuenta el papel que cumplen los SP en sus diferentes ciclos y dinámicas. En primer lugar, en el de la fijación de políticas y planes estratégicos que garanticen de forma previsible, con base en estudios científicos y técnicos, cuáles serán las demandas cuantitativas y cualitativas que en cada uno de los campos de los SP sean previsibles. En segundo lugar, se debe precisar de qué manera el orden municipal entraría a jugar un papel clave de naturaleza complementaria y de construcción de ámbitos de soberanía local y regional respecto de las dinámicas actuales y futuras de la política regulatoria en la provisión y la gestión de tales bienes y SP. En tercer lugar, se deben tener en cuenta las dinámicas de las empresas operadoras de SP, las cuales pueden ser estatales, mixtas o privadas, asociadas bajo diferentes formas de ‘paternariado’ con capitales transnacionales que cada vez ganan mayor fuerza y penetración, integrando los mercados domésticos y nacionales a las dinámicas de la globalización, e incorporando isomorfismos en los modos de gestión. En todos estos temas existen formidables retos que afrontaremos analíticamente a lo largo del presente artículo.

Desde una perspectiva metodológica, para efectos de este análisis se hizo uso de métodos cualitativos y cuantitativos, en donde se realizó consulta a fuentes primarias (mesas de discusión con expertos) y secundarias (información financiera de las empresas operadoras de SP, tales como Balances Generales y Estados de Resultados), se asistió y sistematizó información relacionada con estas temáticas presentadas en los cuatro foros sobre Desarrollo Institucional y Servicios Públicos, Desarrollo Humano y Social, Desarrollo Territorial y Medio Ambiente, y Desarrollo Tecno-económico, Innovación y Transformación de Ciudad, realizados durante el mes de Noviembre y organizados por la Alcaldía de Santiago de Cali y el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle. Así mismo, se han realizado reuniones de trabajo en las que se ha construido un cuadro de síntesis del diagnóstico sobre los SP en la municipalidad, sin desconocer las tendencias nacionales y globales del sector, el cual ha sido presentado por los autores y retroalimentado por parte de un equipo de funcionarios de la Alcaldía de Santiago de Cali en el marco del Diplomado en Prospectiva Territorial, ofrecido por la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Igualmente, este documento ha sido evaluado por un grupo de expertos externos a la Universidad del Valle, cuyas sugerencias – observaciones – han sido incorporadas en esta versión.

## **1. GESTIÓN Y PROVISIÓN DE LOS SP EN CALI 1940 – 1990**

En Cali, al igual que en las otras ciudades más importantes del país, la prestación de algunos SP fue asumida inicialmente por empresarios privados con fondos de capital nacional o extranjero; tal fue la experiencia de algunas compañías de energía y teléfonos. La ciudad inició tardíamente el proceso de modernización de la prestación de estos servicios, en comparación con Bogotá, Medellín y Barranquilla, que iniciaron estas dinámicas desde finales del siglo XIX. Los cambios económicos, políticos, institucionales, demográficos y urbanos ocurridos durante las primeras décadas del siglo pasado generaron una mayor autonomía financiera y configuraron una cierta viabilidad para el emprendimiento de las obras de equipamiento urbano, en las ciudades que jalonarían el despegue industrial del país (Varela, 2008a, p. 65).

Recuérdese que Cali fue designada en 1910 como capital del nuevo Departamento del Valle del Cauca, lo que permitió la ampliación del sector público local con la aparición de una organización administrativa y burocrática de tipo departamental, generando nuevos empleos y propulsando el manejo de nuevos recursos fiscales (Vásquez y otros, 1995, p. 8). De igual manera, en 1915 se culminó la construcción del ferrocarril en su ramal pacífico, el que permitió comunicar a Cali con el Puerto de Buenaventura en el Océano Pacífico, incentivando de este modo una dinámica comercial que acrecentó las transacciones económicas y la

circulación de capitales en la ciudad<sup>1</sup>. Estas dinámicas convertirían a Cali en el principal polo de desarrollo urbano del sur occidente colombiano y marcarían un crecimiento demográfico significativo en las siguientes décadas.

¿Cómo operaron los fenómenos de provisión de los SP, en estas primeras fases de emergencia del **ethos** urbano? Respecto a la prestación del servicio de agua potable, tóme en cuenta que esta actividad fue asumida directamente por el municipio, en coordinación con el Concejo Municipal, ya que en 1916 se dispuso la creación de una Junta Constructora del Acueducto, encargada de la dirección de la construcción del primer acueducto metálico y el manejo de recursos asignados por el municipio (Ibíd.). Esto obedeció a la expedición de una Ley Nacional que autorizaba la creación de tales juntas, como una medida necesaria de política pública para regular la prestación de los servicios desde la esfera municipal ante el desorden que se estaba presentando en el incipiente sector (Jaramillo y otros, 2005: 31). De otra parte, la generación y prestación del servicio de energía eléctrica se inició en 1910, estando a cargo de la Compañía Luz y Fuerza Eléctrica de Cali, de propietarios particulares, los cuales instalaron la primera planta que generó energía para el alumbrado público en la Plaza de la Constitución (actual Plaza de Caicedo) y en algunas viviendas, almacenes, hoteles y negocios (Vásquez y otros, Ob. Cit.). Más adelante, esta compañía sería vendida en 1928 a la empresa norteamericana **Electric Bond and Char** a través de su subsidiaria **American and Foreign Power Company**, la que en Colombia se llamó Compañía Colombiana de Electricidad, División del Pacífico (Varela, 2008a, p. 66).

Finalmente, el servicio telefónico inició en 1912, mediante una concesión dada por el Concejo Municipal al empresario Emmanuel Pinedo, quien negoció con la **Stromberg Carlson Corporation** la instalación de la primera planta telefónica manual de batería (Camacho, 2006). Al igual que la empresa de energía, en la década de 1930 ésta pasó a manos de la **Automatic Electric Company** de Chicago pasando a denominarse Compañía Telefónica del Pacífico, y se introdujo un cambio tecnológico que permitió ampliar la cobertura del servicio (Camacho, Ob. Cit.; Vásquez y otros, Ob. Cit.).

Hacia la década de 1920, el incremento en la demanda de SP, que fue proporcional al crecimiento demográfico y urbano<sup>2</sup>, implicó para la administración municipal la prestación de estos nuevos servicios, cuya gestión y provisión se hacía más compleja por la magnitud de la población que se debía cubrir. Esto llevó a que en 1931 por vez primera se conformaran las Empresas Municipales de Cali (EMCALI), mediante el Acuerdo Municipal No. 13, con el fin de unificar bajo una sola administración el manejo de los servicios de acueducto, plaza de mercado, matadero, administración y recaudo de impuestos de espectáculos y de alcantarillado (Vásquez y otros, 1995). De este modo, se adoptó un modelo nacional corriente en la época, que integraba no solo las tres grandes áreas que hoy conocemos, sino que se articulaban a las empresas municipales otros componentes del SP, tales como el sacrificio de ganado, el comercio mayorista y detallista de las plazas de mercados y de ferias, etc. (Varela, 2008a, p. 67).

El manejo de la empresa fue asumido por una Junta Administradora que dependía directamente del Concejo Municipal, quien a su vez nombraba el auditor permanente. Los representantes de las entidades bancarias acreedoras del municipio hacían parte de los miembros de la Junta, los cuales eran elegidos cada dos años (Camacho, 2006). La Junta tenía autonomía administrativa y podía gestionar préstamos hasta por

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Vásquez y otros (1995), con la llegada del ferrocarril se inicia un proceso de crecimiento de las exportaciones e importaciones, especialmente cafeteras; el grano que antes salía del Quindío y norte del Valle por el río Magdalena para ser despachado por Barranquilla, ahora comienza la ruta fluvial del río Cauca a Cali y por ferrocarril a Buenaventura. Para la década de 1930, este puerto se había convertido en uno de los más importantes del país, con un monto de exportaciones e importaciones que sobrepasaban el del puerto de Barranquilla (Ocampo, 1981, citado por Varela, 2008a).

<sup>2</sup> Desde finales de la década de 1920, el crecimiento del área urbana dejó de ser continuo y ordenado. Los tradicionales límites de la ciudad se rompen con el surgimiento de nuevos barrios distantes del centro antiguo, dando inicio a un crecimiento caótico y disperso que, desde mediados del siglo XX, reflejarán la ausencia de un control en la planificación de la urbe. Los datos de población indican que ésta pasó de 33.000 en 1922 a 67.000 en 1933 y a 240.000 en 1951 (Vásquez y otros, 1995). Este crecimiento poblacional implicó, desde luego, un incremento en la demanda de suelo urbano y de SP, los cuales repercutirán en cambios importantes en las entidades que prestaban los servicios.

\$25.000 de la época, mientras que el Concejo Municipal fijaba las tarifas de los servicios y autorizaba la solicitud de créditos por montos superiores al permitido a la Junta (Vásquez y otros, 1995).

Del mismo modo, se generó un tipo de gobernabilidad corporativa donde el papel central lo tendría en Cali y en las demás grandes ciudades colombianas, la clase política asentada en los Concejos municipales; siendo subalterno el papel de la Alcaldía. Tómese en cuenta que durante casi todo el siglo XX los alcaldes eran nombrados directamente por los Gobernadores; los cuales, a su vez, eran nombrados por el Presidente de la República. En este sentido, el Concejo Municipal era la principal fuente de legitimidad democrática respecto del proceso de gestión de SP y áreas afines de responsabilización ante la ciudadanía, por parte del poder local. La composición de los concejos en ciudades como Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla y Cartagena era uniforme: miembros destacados de las elites empresariales e intelectuales conformaban las bancadas dominantes, dado que en esa época tenían muy poco peso los políticos profesionales.

Durante los siguientes 30 años, la Empresa gestionó y suministró la prestación de los servicios bajo esta estructura burocrática, a la cual se fueron sumando nuevas dependencias de acuerdo con el incremento de la gama de servicios demandados. En la década de 1940 le fueron adscritos los servicios de energía y teléfonos, suministrados hasta el momento por empresas privadas cuya capacidad de generación y cobertura se hizo insuficiente ante el crecimiento de la demanda en los sectores residencial, comercial y especialmente industrial<sup>3</sup> (Varela, 2008a, p. 68).

Posteriormente, en el año de 1944 se municipalizó la Compañía Colombiana de Electricidad (CCE), la cual era de capital extranjero, luego de haberse generado un movimiento ciudadano que congregó a todos los estratos sociales y a las diversas agrupaciones políticas ante la continua insuficiencia de la oferta energética de la Empresa (Camacho, 2006). De otra parte, el traspaso de la Empresa Telefónica del Pacífico al municipio fue aprobado con modificaciones entre 1944 y 1947, pasando a denominarse Empresa Telefónica del Municipio, siendo adscrita a EMCALI (Ob. Cit.).

Por otra parte, en el marco del proceso de industrialización y la política de sustitución de importaciones, el poder ejecutivo expidió la Ley 80 de 1946 por medio de la cual crearon institutos descentralizados del sector a nivel nacional, tales como ELECTROAGUAS, así como las centrales eléctricas y las corporaciones autónomas regionales, como la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CAR), creadas en 1954 y 1961 respectivamente (Varela, 2008a, p. 47).

A finales de la década de 1950, Cali, al igual que otras ciudades del país, se encontraba inmersa en un intenso proceso de inmigración de campesinos provenientes de las zonas cafeteras y de desplazados por los procesos de violencia política generalizada que se presentaron en el país a mediados del siglo XX. Entre 1951 y 1964 la población urbana se triplicó, pasando de 241.000 a 618.000 habitantes (Mosquera, 1996), siendo el 63.5% el promedio de población inmigrante entre los años 1952 y 1963 (Vásquez y otros, 1995)<sup>4</sup>.

Este incremento demográfico estaría relacionado, además con el fenómeno de violencia, con la dinámica económica que llevó a Cali a convertirse a mediados del siglo XX en uno de los “centros industriales y agropecuarios más importantes del país, y en el centro comercial que administraba el puerto más importante de Colombia” (Ocampo, 1981, citado por Varela, 2008a). De acuerdo con Vásquez (2001: 215), la “industrialización acelerada y el rápido crecimiento demográfico de Cali constituyeron fuerzas expansivas que chocaron con una camisa de fuerza: la estructura física de una ciudad tradicional que aún no

---

<sup>3</sup> Entre las décadas de 1940 y 1960, Cali tendrá un importante auge industrial en el que se instalará un importante número de empresas nacionales y extranjeras en las tradicionales áreas industriales de la ciudad y, además, se consolida la zona industrial Cali – Yumbo. En 1938, se creó la Empresa de Cementos del Valle, la cual es un bastión importante para el proceso de urbanización y desarrollo de la infraestructura de la ciudad.

<sup>4</sup> El ritmo de crecimiento de la población en esta época fue de tal magnitud que superó el tamaño demográfico de Barranquilla, tercera ciudad del país con mayor población del momento y disminuyó la brecha con Bogotá y Medellín (Vásquez y otros, 1995).

había roto plenamente su conformación aldeana”. Con este último rasgo, el profesor Vásquez se refería a la insuficiente generación y prestación de SP, a las inadecuadas vías internas para atender el creciente movimiento de vehículos y transportes; así como a la ausencia de instrumentos institucionales, por parte del municipio, para encauzar el crecimiento de la urbe en una adecuada y eficiente planificación.

Una de las consecuencias de esta situación fue la intensificación del proceso de ocupación de los terrenos localizados en la llanura de inundación del río Cauca, al oriente de la ciudad, y también la ocupación simultánea de las laderas occidentales de la cordillera, bajo modalidades de invasión, tales como las urbanizaciones piratas e incluso asentamientos legales que se caracterizaban por no disponer de servicios básicos adecuados ni de los equipamientos urbanos mínimos para la habitabilidad<sup>5</sup>. La expansión de estas zonas marginales en la ciudad tendría importantes consecuencias en el desarrollo y gestión de EMCALI, la cual asumiría en la década de 1980 la expansión de los SP domiciliarios al conjunto de la urbe (Varela, 2008a, p. 69).

En el marco del Estado empresarial, como respuesta a la incapacidad técnica, administrativa y financiera de los municipios que tenían a su cargo la operación y conservación de los acueductos y alcantarillados, el Gobierno Nacional a través del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), creó las Sociedades de Acueducto y Alcantarillados (ACUA's). Es así como en el año de 1959 se formó la Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle del Cauca S.A. (ACUAVALLE), por medio de la Escritura Pública No. 3543 del 16 de julio, como una sociedad Industrial y Comercial del Estado del tipo de las descentralizadas indirectas, con pertenencia al orden Departamental, siendo sus socios fundadores el Departamento del Valle del Cauca y los municipios de Alcalá, Bolívar, Candelaria, Guacarí y San Pedro, con capital autorizado en esa fecha de \$6'216.400<sup>6</sup> (www.acuavalle.gov.co – Consultada 03/11/2009).

Por otra parte, para garantizar la prestación del SP de aseo en la ciudad, el 29 de Octubre de 1967 se creó la Empresa de Servicios Varios (EMSIRVA), por el Acuerdo 101, como un establecimiento público de carácter autónomo con personería jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones correspondían a prestar el servicio de aseo de las calles y zonas comunes, atender las plazas de mercado, el matadero municipal, la recolección y disposición final de basuras.

En tal sentido, cabe señalar que la creación de estas empresas estatales respondió al espíritu de la época, donde el Estado era el principal empresario y promotor del desarrollo y el crecimiento económico en el marco de la política de sustitución de importaciones. Estas organizaciones empresariales fueron necesarias para la infraestructura y el equipamiento urbano, como pivotes de la acumulación endógena de capital.

Finalmente, durante el segundo quinquenio de la década de los años 90 del siglo pasado se crea la empresa privada Gases de Occidente S.A., la cual inició operaciones el 30 de Septiembre de 1997 (www.creg.gov.co – Consultado 03/11/2009).

## **2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LIBERALIZACIÓN DE LOS SP: LEYES 142 Y 143 DE 1994**

En el marco del modelo económico neoliberal, a partir de la década de los años 80 del siglo pasado, en América Latina se han diseñado, formulado e implementado políticas públicas transnacionales de liberalización, apertura a la competencia y mercantilización de bienes y SP, articuladas éstas a los

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Mosquera (1996), antes de 1949 los desarrollos clandestinos (invasiones y barrios piratas) representaron el 21% del área urbanizada dentro y fuera del perímetro urbano. En 1959 la relación subió al 25% y en 1969 a 33%, mientras que en 1979 se estimó en 20%. La ocupación de las tierras del oriente de la ciudad bajo estas modalidades será un proceso decisivo en la historia de las EMCALI que, a mediados de la década de 1980, implicará la generación de grandes inversiones para la instalación de los servicios básicos.

<sup>6</sup> El objeto de ACUAVALLE es el estudio, diseño, planeación, construcción, prestación y administración de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los municipios del Valle del Cauca, así como la prestación de servicios, construcción, administración de servicios públicos, consultoría y asesorías a las municipalidades y entidades del Sector Público que lo requieran en este campo (www.acuavalle.gov.co – Consultada 03/11/2009).

lineamientos derivados del “Consenso de Washington”<sup>7</sup>. Paralelo a estas reformas económicas, se ha implementado un proceso de modernización del Estado que implica una estructura institucional organizada en red que responde a un modelo de gestión que vincula a diferentes actores organizacionales y a múltiples niveles y agencias de la Administración Pública.

En el contexto colombiano, el proceso de adhesión a esta tendencia se produjo a mediados de la década de los años 80, acentuándose con los desarrollos institucionales derivados de la Constitución Política de Colombia de 1991. En el caso específico del sector de SP<sup>8</sup> domiciliarios (que hacen referencia a los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural), los lineamientos de la política pública se formularon en los Artículos 367 a 370 de la Constitución, y en las leyes reglamentarias 142 y 143 de 1994, como respuesta a las demandas de cambios de políticas públicas emanadas por los actores económicos, políticos y organizacionales del orden transnacional – tales como el BID, el FMI, el BM y las empresas multinacionales, que transfieren lineamientos de política pública a los Estados nacionales en la actual fase de la globalización – nacional, regional, municipal y social, dadas las deficiencias en la prestación de los servicios en términos de calidad, cobertura, oportunidad y eficiencia.

Es importante señalar que dichas deficiencias no constituyeron la única causa para emprender un proceso de modernización institucional para el sector de SP domiciliarios en Colombia, pues ello estuvo acompañado de las barreras que existían a la inversión extranjera establecidas en el modelo económico anterior, donde el Estado era el principal empresario; el rezago tecnológico de las empresas del sector; el modelo de gestión burocrático y la baja profesionalización de los funcionarios; las altas tarifas en los servicios de telecomunicaciones; así como la existencia de sindicatos fuertes que en ciertas empresas – y concretamente en EMCALI y en EMSIRVA – generaron lógicas de cogobierno que impidieron la toma de decisiones corporativas estratégicas.

Cabe recordar que el poder ejecutivo, para el caso del sector de SP domiciliarios en Colombia, está representado en la Presidencia de la República, los Ministerios según cada sector (Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT; Minas y Energía; y Telecomunicaciones) y las Comisiones de Regulación adscritas a cada uno de ellos (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA; Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG; y Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC), los cuales diseñan y formulan las políticas públicas de manera conjunta con el poder legislativo representado principalmente en las Comisiones V y VI de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, respectivamente. Además, el poder ejecutivo cumple funciones de control y vigilancia de la prestación de los SP, promueve la competencia y la defensa de los derechos de los usuarios, a través de la SSP que funciona como un **staff** de la Presidencia de la República.

El poder judicial está conformado por la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado. Muchas de las sentencias emitidas por las Altas Cortes se constituyen en uno de los fundamentos para el diseño y formulación de políticas públicas. En términos generales, la relevancia de las Altas Cortes en el actual diseño institucional, radica en salvaguardar el

---

<sup>7</sup> El “Consenso de Washington” es un conjunto de políticas públicas transnacionales acordadas entre los organismos internacionales de crédito (FMI, BID, BM, etc.) y la tecnocracia política norteamericana con el objetivo de superar los problemas que las economías emergentes – y algunas desarrolladas – enfrentaban en la década de 1980 (deficiente crecimiento económico, incremento acelerado del déficit fiscal, procesos hiperinflacionarios y desempleo estructural). Los Programas de Ajuste Estructural, impuestos a los gobiernos, fueron el mecanismo por medio del cual se implementó los 10 puntos del Acuerdo, que conforman el núcleo central del modelo económico neoliberal. Estos puntos son: 1) disciplina fiscal, 2) reorientación del gasto público, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tasa de cambio unificada y competitiva, 6) liberalización comercial, 7) eliminación de barreras a la inversión extranjera, 8) privatización de empresas públicas, 9) promoción de la competencia; y 10) protección de derechos de propiedad (Medellín Torres, 2002).

<sup>8</sup> Los servicios públicos “Son aquellos servicios que se ofertan, bien sea por el Estado, el sector privado o formas de asociación entre éstos, o por la propia comunidad, a través del ejercicio de la autogestión, cubriendo un amplio rango de funciones públicas, basadas en los principios de universalidad e inclusión social. Sin embargo, una parte significativa de tales servicios no son gratuitos y tienen un precio de mercado, asumiendo diferentes modalidades que van desde el cobro del precio real hasta mecanismos de subsidio” (Varela, 2008b, p. 209).

cumplimiento de las normas constitucionales y evitar la concentración de poder en cualquiera de las ramas del poder público, mediante el mecanismo de “frenos y contrapesos”, garantizando así el espíritu del Estado de Derecho como lo es la división de poderes.

En las democracias contemporáneas, los organismos de control y los medios de comunicación hacen parte de un “cuarto poder”, los cuales cuentan con autonomía e independencia frente a las tres ramas del poder público. En el caso colombiano, hacen parte de los organismos de control la Contraloría General de la Nación y el Ministerio Público; este último conformado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo<sup>9</sup>. Por su parte, los medios de comunicación – al igual que los partidos políticos, movimientos sociales, asociaciones civiles, gremios y corporaciones, etc. – cumplen además la función de mediadores entre los diferentes grupos de presión y de interés que interactúan en el seno de la sociedad civil y el Estado.

A nivel territorial, los Departamentos y Municipios – por Ley – deben cumplir funciones de apoyo y coordinación, así como la prestación directa de los SP domiciliarios cuando ello se requiera, tal como lo plantea el Artículo 367 de la Constitución Política de Colombia de 1991:

“Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación”.

Entre otras funciones fundamentales que desarrollan los entes territoriales se destacan el control político a través de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales; la transferencia de recursos a las empresas operadoras de SP domiciliarios, para garantizar el otorgamiento de los subsidios tarifarios a los estratos socioeconómicos de menores ingresos (1, 2 y 3); y, además, canalizan las demandas ciudadanas – a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administradoras Locales (JAL) – y de los grupos de interés y de presión, hacia los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como a las empresas operadoras de los SP domiciliarios.

Los organismos de control en los entes territoriales hacen presencia por medio de la Contraloría a nivel departamental y municipal. La Procuraduría y la Defensoría del Pueblo actúan solamente a nivel departamental; mientras que las Personerías corresponden al orden estrictamente municipal y Distrital. Finalmente, en la fase de la implementación de las políticas públicas, estos organismos junto con la administración departamental y municipal, ejercen además funciones de control y vigilancia sobre la prestación de los SPD por parte de las empresas operadoras (Ver Anexo A).

Derivado de este diseño institucional en el que participan las empresas operadoras de SPD en un contexto de competencia regulada, se presentan tensiones entre los distintos niveles del Estado, las agencias reguladoras (SSP, Comisiones de Regulación y organismos de control), los entes territoriales y los operadores de los SPD. Estas tensiones generan problemas de coordinación interinstitucional e interorganizacional y conflictos de intereses, en la medida en que el Gobierno Central extralimita sus funciones, aprovechando la falta de comprensión plena del diseño institucional por parte de los departamentos y municipios, y la incapacidad política de los mismos para defender su soberanía y sus zonas de gobernabilidad.

### **3. IMPACTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA LIBERALIZADORA SOBRE LA OPERACIÓN Y PROVISIÓN DE LOS SP EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**

---

<sup>9</sup> Los organismos de control tienen como funciones, entre otras, las siguientes: a) vigilar que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos por parte del Estado y otros actores; b) ejercer funciones de control político sobre los tres poderes; c) vigilar y garantizar la transparencia en la asignación y redistribución de los recursos públicos.

### 3.1 CONTEXTO REGIONAL Y LOCAL EN LA DÉCADA DE 1990

El contexto regional y local en el cual se implementa la nueva normatividad de los SP está caracterizado por los siguientes aspectos. El Departamento del Valle del Cauca y el municipio de Santiago de Cali fueron los más afectados tanto por la crisis económica nacional de finales de la década de 1990<sup>10</sup>, como por la crisis político – institucional que se derivó del llamado *Proceso 8000*. De acuerdo con Camacho, "Pareciera innegable que la persecución al narcotráfico explica parcialmente los costos económicos que hoy paga la región con bajo crecimiento y alto desempleo. Sectores como la construcción, el comercio y algunos servicios personales – hotelería, restaurantes, discotecas, etc. – experimentaron un auge pronunciado hasta 1995, pero luego vivieron una mayor contracción que la del resto de la economía" (Camacho, 2006, p. 86). De igual manera, la región vallecaucana ha presentado una pérdida creciente de legitimidad del sistema político y, en especial, de los partidos y de sus representantes. El mencionado Proceso 8000 implicó la salida – por la vía de la judicialización – de buena parte de la dirigencia política del Departamento, la cual no ha tenido un relevo parcial. Este fue un fenómeno que, aún cuando se presentó con características nacionales, ha sido acusadamente manifiesto en el ámbito regional, debido a la estrategia que en esta dirección realizaron los miembros de los carteles de la droga asentados en nuestro Departamento<sup>11</sup>.

Cabe señalar además que a partir de las décadas del 60 y 70 del siglo pasado de manera sistemática a nivel global se evidenció el surgimiento de nuevos movimientos sociales (el **hippismo**, los movimientos ambientales, estudiantiles, el feminismo, entre otros) que se expresan políticamente por fuera de los partidos dominantes en una sociedad. Estos movimientos han ido capturando gradualmente sectores de la opinión pública que no han encontrado respuesta a sus demandas sociales en las propuestas de los partidos políticos tradicionales. En esta dinámica también converge la crisis de las ideologías (liberalismo, marxismo, republicanismo, comunitarismo, socialismo), como meta relatos capaces de construir imaginarios colectivos. Es en este escenario donde diferentes grupos de ciudadanos lideran luchas sociales conducentes al reconocimiento de derechos e identidades culturales por parte del Estado y la sociedad, las cuales toman distancia de las anteriores reivindicaciones sociales articuladas al mundo del trabajo.

Esta mega tendencia llegó de manera tardía a Colombia en la década de los años 80 y se potencializó con los desarrollos institucionales de la Constitución Política de 1991 del siglo pasado. Ello se expresa en que la nueva Carta Constitucional reconoce los derechos a los ciudadanos en materia de diversidad étnica y religiosa, de género, generacionales y ambientales. Esta tendencia multicultural se expresa políticamente en la medida en que estos grupos se organizan y se ven representados en diferentes movimientos políticos por fuera de los partidos tradicionales.

Como consecuencia de lo anterior, durante los últimos 15 años, en la ciudad de Cali se ha evidenciado la emergencia de terceras fuerzas cívicas que han desplazado gradualmente – en términos de los procesos electorales – de la alcaldía municipal a los partidos tradicionales. En Cali, este fenómeno se ha manifestado en la elección popular de las últimas cuatro alcaldías municipales (Mauricio Guzmán, 1995 – 1998; Ricardo Cobo, 1998 – 2001; John Maro Rodríguez, 2001 – 2004; y Apolinar Salcedo, 2004 – 2007), de las cuales las dos últimas han sido de corte populista; mientras que las dos primeras, a pesar de que los alcaldes pertenecían

---

<sup>10</sup> Esta crisis se articula a la recesión económica mundial iniciada en el sistema financiero del sudeste asiático que produjo un "efecto dominó" en el resto del mundo. En términos generales, en Colombia esta crisis se expresó en un decrecimiento económico, incremento del desempleo, aumento del subempleo y la informalidad, fuga de capital humano hacia el exterior y alto nivel de endeudamiento de los entes territoriales.

<sup>11</sup> El "Cartel de Cali" implementó como estrategia política la financiación de campañas políticas para los altos cargos del Poder Ejecutivo y las Corporaciones Públicas. Como consecuencia, en el Proceso 8000, el 45% de los Senadores del Valle del Cauca fueron judicializados, es decir 5 de los 11 Senadores elegidos en el año 1998. Esto incidió en una estigmatización social de la dirigencia político – empresarial vallecaucana y un deterioro institucional del Departamento, generando un clima de incertidumbre que influyó en la inversión, el empleo y el bienestar social (Gobernación del Valle, 2003).

a la elite política tradicional, éstos se postularon como candidatos representantes de movimientos políticos que se distanciaron de los partidos tradicionales.

Lo que se ha observado después de la elección del alcalde Mauricio Guzmán, es que los partidos políticos han perdido espacio y fuerza para ganar por sí solos en las elecciones populares para la Alcaldía de la municipalidad y con representantes inequívocos de sus banderías. En tal sentido, el electorado de la ciudad desde ese momento ha tendido a la opción de terceras fuerzas cívicas que reconozcan como alternativas al **stablishment** dominante bipartidista. Lo anterior explica las elecciones de los ex alcaldes Apolinar Salcedo, Jhon Maro Rodríguez y del actual alcalde Jorge Iván Ospina, quien aparece como un candidato independiente que supo diferenciarse de su adscripción al Polo Democrático Independiente.

Sin embargo, el triunfo electoral de las terceras fuerzas no ha tenido – a diferencia de Bogotá y Medellín – los mismos resultados en términos de construcción de capital institucional y cívico en la ciudad, así como en materia de gestión. Los palmarés de Jhon Maro Rodríguez y de Apolinar Salcedo altamente discutibles, no se pueden comparar con los de los ex alcaldes de Bogotá – como Enrique Peñalosa, Antanas Mockus y Luís Eduardo Garzón – o de Medellín – como Sergio Fajardo –. Ciertamente, durante las administraciones de John Maro y Apolinar, un alto porcentaje de la ciudadanía no reconoce en ellos una buena gestión; lo cual se evidencia en la fallida segunda candidatura de Jhon Maro Rodríguez en la cual dilapidó su capital político en la pasada contienda electoral; y en la situación en la que se encuentra Apolinar Salcedo de ostracismo político absoluto luego del fracaso de su gestión.

Otro fenómeno relevante de la segunda mitad de la década de 1990 fue la crisis fiscal de los entes territoriales asociada al proceso de descentralización político – administrativa que se empezó a implementar a mediados de la década de 1980 y a las prácticas de gestión asumidas por la administración pública. La Gobernación del Valle del Cauca, por ejemplo, se vio obligada a hacer ajustes a los programas de desarrollo para cumplir con los planes de desempeño pactados con el sector financiero. En este sentido, tuvo que realizar despidos masivos de funcionarios y reducir el gasto público destinado a la inversión social, ya que las expectativas de recaudo de tributos locales, o la misma caída de las transferencias nacionales, como resultado de la crisis económica, no permitió que se lograsen los resultados inicialmente proyectados en dichos planes de desempeño.

El Municipio de Santiago de Cali presentó uno de los mayores índices de endeudamiento nacional y vio recortados severamente sus recursos y comprometidas las vigencias futuras de recaudo presupuestal. Entre las consecuencias de la crisis fiscal de los entes territoriales, la Nación tuvo que expedir políticas de ajuste fiscal y reorientación del gasto público, las cuales se encuentran consignadas en la Constitución y desarrolladas en las Leyes de Ajuste Fiscal (550 de 1999, 617 de 2000 y 715 de 2001). De igual manera, el Estado tuvo que asumir como política pública parte de la financiación de la infraestructura de transporte masivo urbano en las principales ciudades y algunas intermedias. En Cali se inició en el año 2005 la construcción del Sistema Integrado de Transporte Masivo – MIO, con un costo inicial de \$851.191.093.000, de los cuales los aportes de la Nación representan el 68% del costo, es decir, \$577.861.176.500, y el 32%, restante con aportes del ente territorial, \$273.329.916.500 (Min. de Transporte y Comunicaciones. Informe de Gestión 2000 – 2006; 2006).

### **3.2 EFECTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LIBERALIZACIÓN DE LOS SP SOBRE LAS EMPRESAS DEL SECTOR EN SANTIAGO DE CALI Y SUS RESPUESTAS ADAPTATIVAS**

La Carta Constitucional de 1991 (Artículos 367 a 370), las leyes reglamentarias del sector de SP (Ley 142 y 143 de 1994) y las subsiguientes reformas, restringieron el monopolio que tenía el Estado sobre la gestión y provisión de los SP, abriendo el mercado a una competencia regulada y permitiendo la participación del capital privado que condujo a la conformación de empresas con diferentes naturalezas jurídicas: Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), 100% públicas (como ACUAVALLE, CVC, EMCALI y EPM de Medellín); Mixtas (capital público – capital privado, tales como TELECOM, ETB y EAAB de Bogotá), Privadas (ACUACAR de Cartagena, TRIPLE A de Barranquilla, Gases de Occidente S.A., Telefónica, Comcel, Tigo) y la autogestión por parte de las comunidades en municipios pequeños, corregimientos y veredas.

En el marco de la nueva Constitución Política de Colombia, se delega en el Municipio la ejecución principal de la política social del Estado (salud, educación, saneamiento básico y agua potable, etc.), entre las cuales figura la prestación eficiente de los SP. Sin embargo, la Ley 142 de 1994 (Artículo 2) establece la libertad de competencia, restringiendo el abuso de posición dominante. En la práctica, dada la naturaleza de los SP – que requiere inversiones iniciales significativas y generar economías de escala – se tiende a trasladar el monopolio del sector público al sector privado, a conformar conglomerados y a hacer abuso en algunos casos de posición dominante.

En este sentido, las empresas prestadoras de SP en el municipio de Santiago de Cali (EMCALI, la liquidada EMSIRVA, UNE Telecomunicaciones, ACUAVALLE, Gases de Occidente S.A., las empresas de telefonía móvil) han respondido a este marco regulatorio de diversas formas. La evidencia empírica indica que en el caso de EMCALI EICE ESP y EMSIRVA no se adaptaron y por el contrario resistieron al punto de tener que ser intervenidas por parte de la SSP. Por su parte, ACUAVALLE ha tenido una mayor capacidad de adaptación, pero se debe reconocer que a pesar de ello persisten problemas en la provisión de agua potable y saneamiento básico en términos del nivel del servicio, lo que ha implicado diseñar una política pública que corrija las deficiencias técnicas, financieras y administrativas de estas empresas departamentales a través de la formulación e implementación de planes departamentales de agua. En el caso de la telefonía móvil, las empresas se adaptaron a este nuevo marco regulatorio a través de fusiones y adquisiciones. Tal es el caso de la antigua empresa OLA, cuya mayoría accionaria fue adquirida por la multinacional MILLICOM desde el año 2006, convirtiéndola en la actual TIGO ([www.dinero.com](http://www.dinero.com) – 10/03/2006 – Consultada 06/11/2009).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se procederá a analizar desde una perspectiva organizacional, las respuestas de las empresas del sector de SP (EMCALI, EMSIRVA, Gases de Occidente, UNE Telecomunicaciones, las empresas de telefonía móvil), que desarrollan sus actividades en el municipio de Santiago de Cali, a este nuevo marco regulatorio.

#### **3.2.1 EMCALI EICE ESP**

##### **3.2.1.1 Propuesta e implementación del holding en EMCALI: El nuevo modelo de gestión**

La Ley 142 de 1994 determinó un plazo de dos años para que las entidades descentralizadas se transformaran en Sociedades por Acciones o EICE (Artículos 17 y 180). Para atender a esta demanda estatal, en 1993, EMCALI contrató a la Universidad ICESI para realizar un estudio y orientar su transformación, tanto en el terreno del modo de gestión como de la estructura jurídica, organizacional y financiera. Vale precisar que al momento de redactarse el documento analítico y el informe de conclusiones y recomendaciones, aún no se había aprobado por parte del Congreso de la República el texto definitivo de las

Leyes 142 y 143. En pocas palabras, el estudio de la ICESI estructuraba un abanico de alternativas que implicaban:

- a) El **statu quo**, es decir, la conservación de la situación de la empresa como establecimiento público, tal cual era característico en las empresas del sector antes de la Ley 142.
- b) La transformación de la empresa en una EICE.
- c) La adopción del modelo de economía mixta con participación del capital privado mediante su cambio hacia una estructura accionaria.
- d) Convertir a EMCALI en una sociedad de entidades públicas (en especial en la perspectiva de fusionarse o aliarse con la CVC).
- e) Transformar a EMCALI en una empresa **holding**.
- f) Privatizar la empresa a partir de distintas estrategias complementarias, tales como los contratos de concesión de servicios y la participación accionaria del sector privado en la operación de EMCALI.

La opción que el estudio recomendó fue la de transformar a EMCALI en un *holding*. En este sentido:

(...) bajo la modalidad de **holding**, EMCALI participaría como accionista de varias sociedades que se constituirían para la prestación de los diferentes servicios públicos. En su carácter de empresa *holding* o madre, EMCALI podría continuar siendo un establecimiento público con carácter de instancia centro de decisión y coordinación, cuyas funciones principales serían las de regular el cumplimiento de las políticas y planes del gobierno en materia de prestación de servicios públicos; la planeación prospectiva de acuerdo con los escenarios que se vislumbren, en el largo plazo de 10 o más años, en especial frente a nuevas tecnologías, nuevas necesidades de la comunidad, crecimiento de la población y la economía regional, etc.; y la de promoción de nuevos servicios. Los activos de EMCALI se verían bajo la forma de concesión (...) una parte de ésta como su aporte en capital y, la otra, sobre la cual percibiría una regalía. EMCALI quedaría integrada básicamente por la Gerencia General y por dos Direcciones, la Financiera, para conservar las ventajas de la unidad de caja y de acceso al mercado financiero, y la de Planeación Estratégica de los servicios públicos en el largo plazo, la cual trabajaría coordinadamente con Planeación Municipal (Estudio ICESI No 7: 1993, 46 – 47, citado por Varela 2008a).

Este estudio, en su momento, causó impacto en la opinión pública y fue bastante cuestionado por SINTRAEMCALI<sup>12</sup>, y también por una parte significativa de la clase política asentada en el Concejo Municipal, en tanto se consideraba que tras el abanico de opciones propuestas se sugería, en últimas, la privatización de EMCALI. De tal manera que cuando finalmente las Leyes 142 y 143 fueron puestas en marcha por el Congreso de la República y el Ejecutivo Nacional a través de la creación de los órganos definidos en éstas, tales como la SSP y las Comisiones Regulatorias, el camino que asumió la Alcaldía Municipal y el Concejo Municipal de Santiago de Cali fue el de la adopción del modelo de EICE ESP, desechándose la alternativa propuesta por los expertos de la ICESI.

En este contexto, EMCALI inició posteriormente un proceso de reformas enfocadas en un comienzo, a cambios organizacionales conservando su naturaleza jurídica pública. Así, a partir de 1996, la Empresa asume realizar cambios de carácter más estructural, mediante el Acuerdo 014 que transformó a EMCALI en una EICE, conformada por un *holding* corporativo y cuatro unidades de negocio con autonomía financiera,

---

<sup>12</sup> Como respuesta a este proceso de implementación de un *holding* corporativo, SINTRAEMCALI se tomó de facto las instalaciones del Centro Administrativo Municipal (CAM) y algunas instalaciones operativas de la empresa el 16 de Septiembre de 1998. Por medio de estas acciones, el Sindicato logró impedir la adopción de este nuevo modelo de gestión.

administrativa y operativa denominadas: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cali (ACUACALI ESP), Empresa de Energía de Cali (ENERCALI ESP), Empresa de Generación de Energía Eléctrica de Cali (GENERCALI ESP) y Empresa de Telecomunicaciones de Cali (EMCATEL ESP) (Varela, 2008a, p. 94)<sup>13</sup>.

EMCALI, con base en este marco de Políticas Públicas, diseñó unas políticas corporativas para llevar a cabo las demandas que realiza el nuevo escenario global competitivo, para lo cual la administración tuvo como primer referente para sus propósitos el cliente y este principio se desarrolló enunciando sus principales ejes de acción:

Mejorar la atención al cliente y convertir a EMCALI en una organización competitiva. Para ello se propugnaba la realización de asociaciones y alianzas que le permitieran irrumpir en nuevos negocios para satisfacer necesidades de su mercado actual y potencial y contribuir al desarrollo de su área de influencia. De otro lado, se propuso el logro de una mayor eficiencia en la ejecución de sus inversiones, reducción de pérdidas, optimización de costos y gastos y recuperación de inversiones. Asumir la nueva responsabilidad en relación con el medio ambiente, la modernización de los servicios, el desarrollo tecnológico implícito en una lógica de mercado estratégico. Transformar la cultura del recurso humano, o cultura organizacional, generando mayor sentido de servicio al cliente, honestidad, motivación y pertenencia (Informe de Gestión EMCALI, 1995).

De acuerdo con el Informe de Gestión de la Empresa, para el año 1995, el Estado se planteó la ampliación de la cobertura de los SP y mejoramiento de su gestión para afrontar los retos de la modernización y la apertura económica en busca de un desarrollo sostenido. Según la misma fuente, para lograr con éxito este objetivo, la Empresa requirió de una identificación clara de los segmentos del mercado donde debía actuar en forma competitiva con habilidades técnicas, administrativas, comerciales y de adaptación a las nuevas reglas del juego, sociales e institucionales. En este sentido, la Dirección de EMCALI se propuso un proceso de transformación que incluyera:

1. La definición de enfoques y/o criterios para la transformación.
2. La generación y evaluación de los elementos de decisión.
3. La generación, como base para la discusión, de una propuesta de organización Empresarial y jurídica.
4. El sometimiento de las propuestas a discusión de todos los grupos de interés que conforman la llamada sociedad civil.
5. La definición de una propuesta de consenso para presentar al Concejo Municipal.

Posterior a la contratación del grupo de asesores de la Universidad ICESI en 1993, EMCALI contrató a la firma **Booz Allen & Hamilton** en 1995, a fin de diagnosticar la situación de la Empresa en términos de su viabilidad financiera y competitiva y, a partir de ello, recomendar cambios en la naturaleza jurídica y reformas organizacionales de carácter estructural. Esto se hizo sobre la base de que la nueva Constitución y las leyes reglamentarias abrieron la posibilidad de que en un régimen de competencia regulada el capital privado asumiera la prestación y gestión de los SP de manera complementaria a las figuras jurídicas de EICE y Empresas mixtas, con lo cual se disminuyó el número de empresas del sector con naturaleza jurídica de Establecimiento Público. Hasta este momento, EMCALI era un Establecimiento Público del orden municipal,

---

<sup>13</sup> Durante el período 1995 – 1996, la estructura organizacional de EMCALI estaba compuesta por 10 Gerencias, una Secretaría Ejecutiva, una Secretaría Técnica, un Director del Centro de Informática, una Directora Jurídica y un Gerente del Proyecto de Yumbo (Informe y Resultados de Gestión 1995 – 1996).

con patrimonio público, autonomía financiera y administrativa, y por tanto debía realizar cambios a su naturaleza jurídica en el marco de la ley.

Con base en estos estudios, finalmente en 1996 el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo 014 por medio del cual se transformó EMCALI en un grupo Empresarial compuesto por una EICE denominado  *Holding Corporativo* y cuatro Empresas de SP como Sociedades Anónimas (Camacho, 2006, p. 107). De esta manera, el  *Holding* quedó constituido por las siguientes empresas:

- a) Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cali (ACUACALI),
- b) Empresa de Energía de Cali (ENERCALI),
- c) Empresa de Generación de Energía Eléctrica de Cali (GENERCALI) y
- d) Empresa de Telecomunicaciones de Cali (EMCATEL).

Este tipo de organización fue sugerido por la firma **Booz Allen & Hamilton**, argumentando que así se garantizaría que la Empresa conservaría el carácter de patrimonio público y el municipio mantendría el control de su gestión y administración, mediante el direccionamiento estratégico en aspectos relacionados con la aprobación del plan de negocios, inversiones, presupuesto, programa financiero y la aprobación de negociaciones estratégicas<sup>14</sup>. De igual manera, ello permitiría que cada Empresa de SP tuviera autonomía operativa, se especializara en la prestación del servicio para fortalecer su capacidad de respuesta a los cambios tecnológicos y a su respectivo mercado. De acuerdo con lo planteado por la firma consultora norteamericana, al implementarse este modelo de gestión se tendrían los siguientes beneficios corporativos:

1. Mantener la unidad de Empresa con un corporativo que solo centralice la planeación, las finanzas, el control sobre las Empresas operativas y mantenga una relación directa con el municipio.
2. Mantener la propiedad del municipio de Cali en las ESP a través del centro corporativo para garantizar la definición de políticas de carácter social y asegurar las utilidades necesarias para ejecutarlas.
3. Clarificar e integrar todas las responsabilidades operativas, conformando una Empresa para cada servicio con el objeto de lograr total transparencia al responder por los resultados.
4. Cada Empresa operativa estaría en capacidad de responder a las particularidades del desarrollo tecnológico y la evolución del mercado en sus respectivos servicios.
5. Cada unidad de negocio tendría autonomía en sus aspectos gerenciales, jurídicos, técnicos, administrativos y de gestión.
6. Cada Empresa podría diversificar su portafolio de servicios para responder a los cambios en la demanda del mercado (Informe de Gestión EMCALI, 1995, p. 6 – 7).

En la medida en que la financiación se realizara por medio de la venta accionaria, los grupos mayoritarios tendrían mayor poder en la toma de decisiones, afectando las tarifas y la cobertura del servicio ya que no existirían subsidios cruzados de un servicio a otro y entre los sectores y estratos sociales de un mismo servicio, característico de las Empresas estatales. Ahora bien, la ley estableció una política de regulación de las tarifas y de desmonte de los subsidios, no obstante, en la medida en que las Empresas tengan mayor injerencia del sector privado su racionalidad económica cambiaría, desmontándose más rápidamente los subsidios y mercantilizando aceleradamente el servicio.

Para implementar este modelo de gestión, el Acuerdo 014 reglamentó un régimen de transición con el objetivo de que la nueva Empresa siguiera prestando los servicios mediante la dependencia de una sola Gerencia General, tal como ocurría en el modelo de gestión anterior, hasta tanto se constituyeran y empezaran a funcionar las empresas de SP conformadas. En 1997, quedaron constituidas legalmente las cuatro empresas

---

<sup>14</sup> Véanse el conjunto de recomendaciones propuestas por la firma consultora en el Informe de Gestión de EMCALI 1995.

mediante escritura pública (Camacho, 2006). De esta manera, cabe recordar que EMCALI fue una empresa con un funcionamiento en sus servicios bastante aceptable a lo largo de las décadas de los años 70 y 80 del siglo pasado; sin embargo, en la década de los 90 como producto de malas decisiones de políticas públicas y empresariales por parte de la dirigencia local, con la contribución tangencial de SINTRAEMCALI, la empresa devino en una crisis financiera que amenazaba la continuidad en la prestación de los SP que conllevó a su intervención por parte de la SSP.

### **3.2.1.2 El proceso y balance de la intervención de EMCALI por parte de la SSP**

En consecuencia, el 3 de Abril del año 2000, mediante Resolución 002536, la SSP tomó posesión para administrar los negocios, bienes y haberes de EMCALI, con base en las facultades expresas de la Ley 142/94 (Artículos 58 – 61). En términos generales, la crisis de la empresa se debió a las siguientes causas:

- a) La inversión para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR).
- b) La inversión para la construcción de la Planta Térmica (TERMOEMCALI).
- c) El clientelismo, el patrimonialismo, la corrupción y la politización en la gestión de la empresa.
- d) El cogobierno con las organizaciones sindicales que lograron convenciones colectivas de trabajo y regímenes especiales de jubilación que resultaron altamente onerosos para la organización sindical, y contraproducentes para la viabilidad financiera de la empresa<sup>15</sup>.

Esta resolución fue modificada luego parcialmente mediante la Resolución 002651 del 5 de abril del mismo año, a fin de buscar los medios para reestablecer de forma inmediata la continuidad en la prestación de los servicios (Varela, 2009, p. 13). Aproximadamente tres años después de la posesión, la SSP modificó esta medida con fines liquidatorios, mediante la Resolución 000141 del 23 de Enero de 2003 ([www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)).

Aprovechando la figura de protección legal, la intervención impidió que de inmediato la Empresa quedase en manos de sus acreedores. Cabe recordar que las razones más relevantes para la intervención de la Empresa fueron, por una parte, evitar que los diferentes acreedores embargaran los activos y pignoraran los futuros ingresos de la Empresa; y por otra, permitir la continuación de la prestación de los servicios, como un derecho fundamental garantizado constitucionalmente y un elemento determinante en la viabilidad económica y social de la ciudad.

El esfuerzo de la intervención, tal como taxativamente lo señala la Ley 142, intentaría por lo tanto recuperar la Empresa, sobre la base de acciones de salvamento tales como la refinanciación de sus deudas, la rectificación de sus políticas, la capitalización y la constitución de un programa de modernización de la gestión y la tecnología, etc. Por ello, la salida que ofrecieron los responsables de la crisis de la Compañía, que fundamentalmente es la clase política local, fue la reiterada propuesta de que el Estado central asumiera la deuda y capitalización de la Compañía. Podría aceptarse tal alternativa en el caso de la PTAR, dado que no es de la competencia de EMCALI construir plantas de tratamiento de aguas residuales que tengan cobertura departamental; esto le correspondería más bien, en términos de funciones, a la CVC y también, por supuesto, al Gobierno Nacional, dentro de unos planes macro de recuperación de los ríos Cauca y Magdalena y sus cuencas hidrográficas.

El intento de solución a la crisis de EMCALI pactado entre los diferentes actores, fue denominado por el Gobierno Nacional, como un pacto de “Todos ponen”<sup>16</sup>, diseñado en la primera administración de Álvaro

<sup>15</sup> Para un análisis detallado de las causas de la crisis de EMCALI, véanse al respecto Varela, 2008a y Camacho, 2006.

<sup>16</sup> Este acuerdo consistió, en términos generales, en que los diferentes estamentos que confluyen en la Empresa, de una u otra forma, debían hacer sacrificios y concesiones mutuas o complementarias: por una parte, la banca nacional e internacional renegociando la deuda de la Empresa; los inversionistas nacionales y extranjeros transmutando el PPA por un EPA; la Nación asumiendo los costos financieros

Uribe Vélez y firmado por las partes en Mayo del 2004. Este Acuerdo no implicó una transformación profunda de la vida organizacional de la Empresa, pues el carácter reactivo de la Política Pública configurada desde la Presidencia de la República y la SSP, facilitó la estabilidad del modo de gestión prevaleciente. Al asumirse, en efecto, como eje de la actuación política gubernamental la resolución de los obstáculos más visibles tales como la renegociación de la deuda con los acreedores, la modificación del estatuto de la termo energética, la solución del problema financiero de la planta de tratamiento de aguas y las concesiones en materia laboral, esto dejó de lado en la agenda programática, dentro del ajuste de EMCALI, la revisión sustancial del modo de gestión.

Tal como lo argumenta Varela (2008a, p. 143), durante el último quinquenio de la intervención, la Presidencia de la República y la SSP han decidido que resulta inconveniente devolverle EMCALI a la municipalidad. Esta decisión de política ha sido acompañada por buena parte de las elites empresariales locales que consideran necesario impedir que la empresa vuelva a la etapa anterior, pues temen que sea de nuevo capturada por la clase política local.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la SSP, como organismo institucional de control en Colombia que se encarga de una gran cantidad de frentes de acción en el sector de los SP, ha fallado dado que los organismos de inspección y vigilancia, no tienen por sí solos, la capacidad para ejercer, adicionalmente a la intervención y a la toma de posesión de las Compañías intervenidas, un modo de gestión profesional y técnico que les permita administrar las mismas. El caso de EMCALI, al igual que muchas otras intervenciones, comprueba esta falla o vacío del diseño institucional. **La SSP actúa como juez y parte**; es decir, mantiene la intervención y supuestamente el control, la inspección y la vigilancia, en este caso, sobre sí misma, pues existe una dependencia directa y estrecha entre el gerente interventor (agente) y el nominador (Principal). En tal sentido, se implanta un férreo autoritarismo managerial, tal cual lo expresa con claridad el sociólogo, John Jairo Cárdenas:

(...) Es sabido que cuando un gerente interventor entra en desacuerdos con la SSP, ésta simplemente procede a la remoción del Gerente. En otras palabras, la SSP nombra y remueve en forma discrecional el gerente, circunstancia esta que de plano le cercena cualquier posibilidad razonable de autonomía. Ahora bien, una vez se produce la intervención en este marco contradictorio, se genera una dictadura administrativa. Se trata, simplemente, de la supresión de todas las instancias de consulta propias de las condiciones normales de la Empresa, V. gr., la Junta Directiva. Desde entonces el gerente actúa como legislador y ejecutor al tiempo, cumpliéndose así una de las condiciones de la dictadura que la Ciencia Política suele destacar. Él puede, en esta dirección, por ejemplo, cambiar el estatuto de contratación y puede, claro, hacerlo al tamaño de sus querencias. Así pues, existen unas facultades inmensas y por lo mismo un espacio enorme para actuaciones en las cuales el marco legal lo fija quien lo ejecuta. Esto genera unas condiciones de riesgo enorme para las Empresas porque ellas pasan a depender de las calidades personales del gerente interventor. Con semejante laxitud es posible cualquier cosa (J. J. Cárdenas, 2006, citado por Varela, Ob. Cit., p. 144).

### **3.2.1.2.1 Situación financiera de EMCALI (2000 – 2008)**

Pese a estas dificultades administrativas, se debe destacar que en términos generales, durante el período de intervención (2000 – actual), EMCALI ha presentado una recuperación fluctuante de su situación financiera, cuyo análisis se basa en la revisión de sus Estados Financieros (Balance General y Estado de

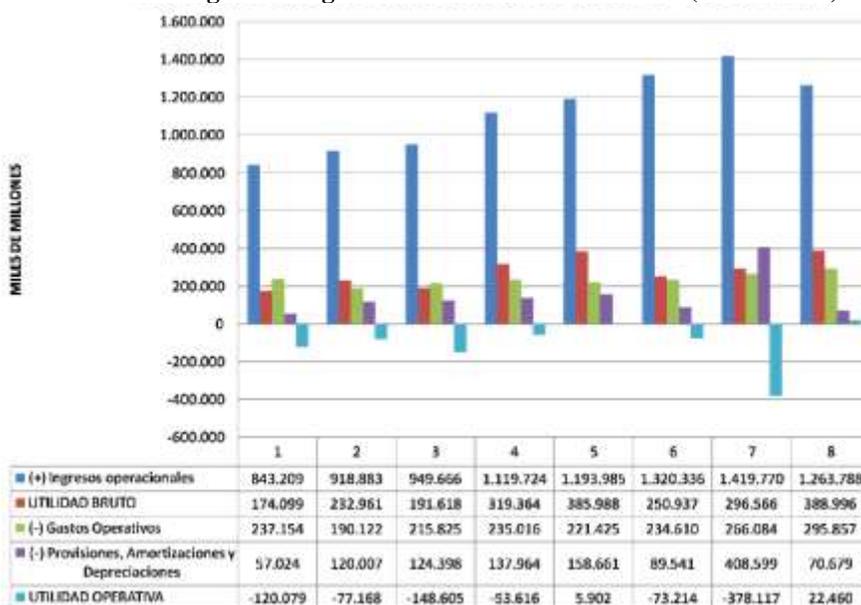
---

de la PTAR. De su parte, los trabajadores, por medio de la organización sindical, cedieron en forma parcial las prerrogativas pactadas en la anterior convención colectiva del año 2002. Por último, la ciudadanía contribuyó forzosamente con el aporte del 2% del total de la factura, destinado a un Fondo de Capitalización Social (FCS) de la Empresa que se reembolsará a los clientes con una tasa de interés.

Resultados). Según cifras de la SSP, durante el período 2000 – 2007, los ingresos operacionales se han incrementado en un 33,2%. El crecimiento promedio anual ha sido de \$1.128.670,125 millones. Esta tendencia ha sido constante, exceptuando el año 2007 en donde se evidencia un decrecimiento de \$155.982 millones con respecto al año anterior. En cuanto a la utilidad bruta, en el Gráfico 1 se evidencia un comportamiento inestable; aunque ha aumentado, este crecimiento no ha sido constante. Los gastos operativos han tendido a ser estables, a excepción del período 2000 – 2001 en el que disminuyeron en \$47.032 millones. En este sentido, cabe señalar que en relación con los ingresos operacionales, estos gastos representaron en promedio el 21% anual durante el período 2000 – 2007.

Respecto al rubro correspondiente a provisiones, amortizaciones y depreciaciones, los datos de la SSP muestran un crecimiento significativo durante los primeros cinco años de la intervención. Para el año 2005, los gastos por este concepto disminuyeron en \$69.120 millones, equivalentes al 43,5%, respecto al año anterior. En el año 2006, estos gastos aumentaron de manera exponencial al pasar de \$89.541 millones en el 2005 a \$408.599 millones en el 2006. Ello equivale a un incremento del 356,3% (\$319.058 millones). Para el año 2007, los gastos por este concepto disminuyeron ostensiblemente en \$337.920 millones (478,1%), al pasar de \$408.599 millones en el año 2006 a \$70.679 en el año 2007. Finalmente, en los cuatro primeros años de la intervención (2000 – 2004) se registraron pérdidas al igual que en los años 2005 y 2006; y solamente durante los años 2004 y 2007 se pudieron reportar utilidades (véase Gráfico 1). En síntesis, de acuerdo a estas cifras absolutas, la empresa es viable en términos financieros dados sus altos ingresos operacionales. Sin embargo, los gastos administrativos – cuyas cifras no aparecen en este gráfico – representan un alto porcentaje de los ingresos, corroborándose que una de las causas estructurales de la crisis e intervención de la empresa, como lo es la del clientelismo, el patrimonialismo, la corrupción y la politización en la gestión de la empresa, aún no ha sido solucionada por el agente interventor. Esta dinámica impacta negativamente la capacidad de inversión de la empresa para ampliar su cobertura y radio de acción en el marco de un proceso urbano de configuración de una ciudad – región.

**Gráfico 1. Ingresos – Egresos – Utilidades en EMCALI (2000 – 2007)**



Fuente: SSP, citado por Programa Cali Cómo Vamos, 2009a, p. 9.

Por otra parte, las cifras del Estado de Resultados Consolidado de EMCALI presentadas en la Tabla 1, muestran una relativa estabilidad del total de ingresos y del total de costos y gastos. No obstante, desde el año 2000 hasta el 2003 la empresa ha tenido pérdidas continuas, pasando de \$-33.716 millones a \$-470.021 millones, lo que equivale a un crecimiento negativo de 1394%. El período 2003 – 2004 presenta una recuperación significativa de \$728.933 millones (181,5%), al pasar de \$-470.021 millones a \$258.912 millones. Entre el año 2004 y el 2005, las utilidades descienden abruptamente en 507,5%, equivalente a \$207.894 millones, al pasar de \$258.912 millones a \$51.018 millones. Para el año 2006, las pérdidas fueron de \$605.766 millones, las cuales se recuperaron en el año siguiente, obteniendo utilidades por \$146.270 millones. Nuevamente, en el año 2008 la empresa arrojó excedentes negativos por valor de \$108.844 millones, al pasar de \$146.270 millones a \$-37.426 millones. Este comportamiento demuestra que EMCALI tiene graves dificultades para generar utilidades de manera continua, lo cual se traduce en la gran volatilidad de sus resultados financieros.

**Tabla 1. Estado de Resultados Consolidado EMCALI (cifras en billones de pesos)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total Ingresos	1,131	1,505	1,173	1,245	1,430	1,529	1,290	1,493	1,618
Total Costos y Gastos	1,165	1,621	1,372	1,715	1,171	1,478	1,845	1,347	1,656
Excedente (o Déficit del Ejercicio) (millones de pesos)	-33.716	-116.673	-199.101	-470.021	258.912	51.018	-554.748	146.270	-37.426

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2000 – 2008).

Estas dinámicas se replican al revisar y analizar los balances generales y los estados de resultados de los componentes de acueducto, alcantarillado y energía, los cuales condicionan la capacidad de EMCALI para generar rentabilidad y ser sostenible como empresa multiservicios (ver Tablas 2 a 9). Cabe recordar que a la fecha, el componente de telecomunicaciones fue escindido de la empresa y la tensión ahora se concentra en definir el devenir de las otras tres áreas, teniendo en cuenta que EMCALI no es generadora de energía, lo que implica que no tenga ventajas competitivas en el marco del proceso de metropolitanización. A ello se suma que para consolidar la configuración de Cali como una ciudad – región, se requiere además de grandes inversiones en las áreas de acueducto y alcantarillado, y según lo expuesto anteriormente, la empresa no tiene la capacidad financiera para llevar a cabo estos megaproyectos. Si bien en la actualidad EMCALI posee un cuasi monopolio para la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado, en el mediano plazo tendrá mayor competencia cuando se implementen los planes departamentales de agua.

En tal sentido, en la información suministrada por EMCALI, se destaca la reducción de la propiedad, planta y equipo del componente de **acueducto**, al pasar de \$599.433 millones en el año 2001 a \$220.195 millones en el año 2008. Esto se refleja en una disminución de los activos y un aumento de los pasivos, traduciéndose en una reducción del patrimonio (ver Tabla 2). Por lo tanto, puede ser preocupante la falta de inversión en la infraestructura operativa de la empresa para garantizar la prestación de este servicio. En cuanto a los ingresos totales, en términos generales se podría afirmar que éstos se han mantenido relativamente estables entre los años 2001 y 2008, destacándose una importante reducción para el año 2002, la cual se ha venido recuperando lentamente durante los años siguientes. Los costos y gastos totales también presentaron un comportamiento estable durante el período 2001 – 2003, registrando una disminución importante en el año

2004. Sin embargo, a partir del año 2005, éstos presentan una tendencia creciente hasta el año 2008. De la misma manera, las pérdidas del ejercicio se sextuplicaron entre los años 2001 y 2003, al pasar de \$-11.545 millones a \$-74.692 millones. Para el año 2006, este déficit disminuyó pero en el año 2008 las pérdidas ascendieron a \$-109.175 millones, siendo éstas las más altas de esta década. Cabe señalar que los años 2004 y 2007 fueron la excepción por los resultados financieros positivos; no obstante, ello refleja que esta unidad de negocio no es rentable para la empresa (Tabla 3).

**Tabla 2. Balance General Acueducto EMCALI (millones de pesos corrientes)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prop., planta y equipo	599.433	571.201	412.198	387.073	383.097	353.351	353.342	220.195
Total Activo	1.175.860	1.134.155	1.048.687	985.673	1.006.325	1.091.871	1.109.309	1.005.271
Deuda pública (de largo plazo)	112.315	175.367	192.934	196.264	180.414	180.535	186.431	197.887
Pasivos estimados	229.580	321.805	308.458	249.585	272.973	288.886	280.722	237.476
Total pasivo	503.826	622.692	606.422	496.016	542.093	513.693	506.239	512.190
Patrimonio	672.034	511.462	442.265	489.657	464.251	578.176	603.070	493.081

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

**Tabla 3. Estado de Resultados Acueducto EMCALI (millones de pesos corrientes)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total Ingresos	235.901	175.295	173.884	196.128	175.452	183.898	225.909	249.777
Total Costos y Gastos	247.486	231.084	248.577	128.869	210.408	239.700	201.212	358.952
Excedente o (Déficit) del Ejercicio	-11.545	-55.789	-74.692	67.258	-34.956	-55.801	24.696	-109.175

Fuente: Cálculos propias con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

De modo similar, el componente de **alcantarillado** muestra una reducción continua de su propiedad, planta y equipo, por lo menos a partir del año 2003; sin embargo, el resto de activos experimentó un crecimiento siempre superior al de los pasivos, llevando a incrementar el patrimonio de la empresa durante todo el período analizado. Otros factores como la deuda pública de largo plazo se duplica; mientras que la cuenta de los pasivos estimados – que incluye el pasivo pensional – presenta aumentos y disminuciones significativas hasta ubicarse en \$98.173 millones al finalizar el año 2008 (Tabla 4).

**Tabla 4. Balance General Alcantarillado EMCALI (millones de pesos corrientes)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prop., planta y equipo	115.804	839.113	796.650	777.458	735.441	520.051	534.744	547.277
Total Activo	993.060	1.341.160	1.122.560	1.138.091	1.172.923	1.777.221	1.874.038	1.950.851
Deuda pública (de largo plazo)	345.955	605.511	670.756	667.342	618.457	663.439	685.059	767.625
Pasivos estimados	34.218	73.003	70.455	110.693	88.702	99.163	102.220	98.173

Total pasivo	577.065	771.786	810.574	827.334	824.022	909.608	931.689	1.025.336
Patrimonio	415.994	569.373	311.986	310.757	348.901	867.613	942.349	925.515

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

Como se observa en la Tabla 5, la unidad de alcantarillado también tiende a no ser rentable, al presentar bajos niveles de crecimiento en el total de ingresos, estabilidad relativa en el total de costos y gastos, exceptuando el año 2006, y pérdidas en muchos de los años analizados, siendo este mismo año el que registró las mayores pérdidas (\$-199.665 millones).

**Tabla 5. Estado de Resultados Alcantarillado EMCALI (millones de pesos corrientes)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total ingresos	212.129	136.447	175.597	177.702	190.669	204.727	243.525	237.745
Total Costos y Gastos	249.760	181.865	250.354	163.168	159.483	404.392	195.274	252.190
Excedente (o Déficit) del Ejercicio	-37.630	-45.418	-74.757	14.534	31.186	-199.665	48.250	-14.445

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

Por su parte, en el Balance General del componente de **energía** (Tabla 6), se destaca el comportamiento de la cuenta deudores en la cual se registran con signo negativo las transferencias de recursos que se hacen desde los otros componentes de negocios, principalmente desde telecomunicaciones. Se observa que el monto de esta cuenta crece de forma rápida y continua, alcanza un valor de \$-783.704 millones al cierre del año 2008. En consecuencia, esta operación de transferencia condujo a que los activos del componente disminuyeran de forma importante y que el patrimonio alcanzara un valor negativo a partir del año 2006. Adicionalmente, vale señalar que en este componente el decrecimiento continuo de la propiedad, planta y equipo ha sido bastante significativo, al pasar de \$440.0797 millones en el año 2001 a \$216.249 millones al finalizar el año 2008.

**Tabla 6. Balance General Energía EMCALI (millones de pesos corrientes)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Deudores	59.940	-187.560	-382.605	-483.710	-513.717	-642.222	-711.526	-783.704
Prop., planta y equipo	440.797	405.193	250.292	231.227	231.791	200.104	193.794	216.249
Total activo	1.376.709	1.319.577	1.109.330	1.020.279	872.479	284.887	314.951	356.535
Deuda pública (de largo plazo)	138.432	220.830	234.093	290.205	241.475	208.262	193.013	165.488
Pasivos estimados	40.033	261.072	253.913	248.744	256.187	289.140	294.731	254.618
Total pasivo	708.450	785.920	791.938	689.055	598.931	597.216	601.348	579.133
Patrimonio	668.258	533.657	317.391	331.224	273.547	-312.328	-286.396	-222.598

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

En cuanto al Estado de Resultados de la unidad de energía, la Tabla 7 muestra que durante el período analizado el total de costos y gastos siempre fue superior al total de ingresos, con excepción del año 2008

donde el primero apenas fue inferior en \$48.149 millones. Como resultado, se obtuvieron pérdidas en la mayoría de los años analizados, siendo las más significativas las de los años 2003 (\$-230.423 millones) y 2006 (\$-392.768 millones). Tal comportamiento evidencia que esta unidad de negocio depende en alto grado del componente de telecomunicaciones, dado que posee un bajo potencial para funcionar de manera autosostenida.

**Tabla 7. Estado de Resultados Energía EMCALI (millones de pesos corrientes)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total ingresos	611.212	523.436	531.101	715.910	817.742	558.565	652.465	773.962
Total Costos y Gastos	686.277	649.141	761.525	642.515	881.872	951.334	669.094	725.813
Excedente (o Déficit) del Ejercicio	-75.065	-125.705	-230.423	73.394	-64.129	-392.768	-16.628	48.149

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

Por otra parte, el componente de **telecomunicaciones**, al igual que los demás, presenta una reducción continua de su propiedad, planta y equipo. La cuenta de deudores, que incluye las transferencias<sup>17</sup> que este componente realiza al de energía, se observa que crece ostensiblemente entre los años 2001 y 2008. Por lo tanto, el aumento del activo de la empresa se explica gracias a esas operaciones, mas no por el incremento de la infraestructura operativa. De otro lado, se destaca que la deuda pública aumentó hasta el año 2003, y a partir del 2004 comenzó a disminuir de manera importante hasta ubicarse en \$119.187 millones al cierre del año 2008. Este comportamiento ha sido contrario al de los demás componentes de EMCALI, donde la deuda ha tendido a aumentar (Tabla 8). Así mismo, cabe destacar la tendencia creciente que presenta el patrimonio, exceptuando el año 2003 en donde se registró una caída leve.

**Tabla 8. Balance General Telecomunicaciones EMCALI (millones de pesos corrientes)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Deudores	466.529	531.046	631.473	693.140	915.645	953.326	1.021.094	1.016.475
Prop., planta y equipo	722.369	674.751	483.761	428.514	401.818	450.369	428.713	365.252
Total activo	1.527.686	1.552.153	1.527.335	1.536.918	1.608.356	1.646.611	1.756.171	1.726.718
Deuda pública (de largo plazo)	174.298	193.164	211.276	183.280	168.755	152.564	141.707	119.187
Pasivos estimados	216.230	285.645	361.317	339.055	310.838	354.019	339.149	311.117
Total pasivo	675.210	654.501	741.010	641.717	585.238	595.281	614.445	551.446
Patrimonio	852.475	897.651	786.325	895.201	1.023.118	1.051.329	1.141.726	1.175.271

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

<sup>17</sup> En los estados financieros suministrados por el Área de Contabilidad de EMCALI no se detallan los montos de las transferencias de recursos que se realizan de una unidad de negocios a otra.

De igual forma, las cifras del Estado de Resultado consignadas en la Tabla 9, muestran que el total de costos y gastos siguieron muy de cerca los montos del total de ingresos durante los años 2001 y 2002, hasta que en el año 2003 los ingresos fueron superados por los gastos en \$90.184 millones. A partir del año 2004, esta unidad de negocios registró una fuerte recuperación de sus utilidades, sin embargo éstas comenzaron a descender nuevamente a partir del 2006. Por consiguiente, dado este comportamiento, se puede deducir que este componente es el único que tiene capacidad de generar rentabilidad y autosostenibilidad financiera, aunque puede ser preocupante si la caída de los ingresos del último año está asociada a la reducción de la telefonía fija local. Esto implica que EMCALI tiene que modernizarse operativa y administrativamente y/o realizar alianzas estratégicas para garantizar su permanencia y sostenibilidad en el mercado.

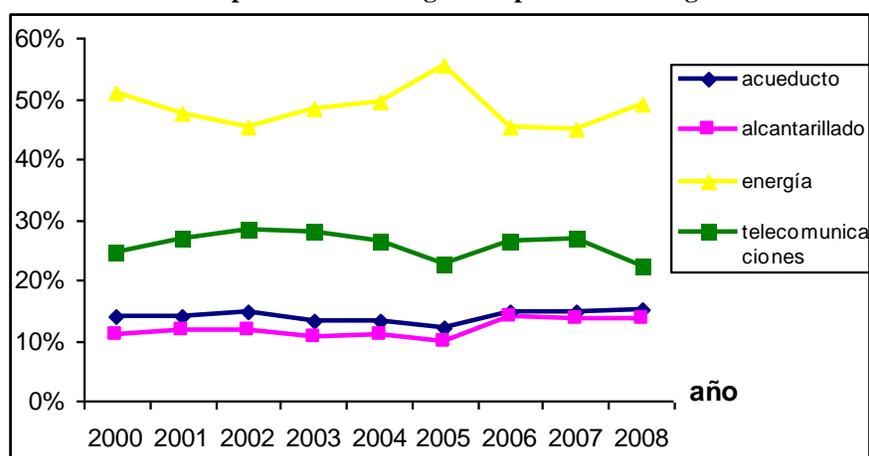
**Tabla 9. Estado de Resultados Telecomunicaciones EMCALI (millones de pesos corrientes)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total ingresos	445.723	338.494	365.286	341.152	346.100	343.730	371.388	357.109
Total Costos y Gastos	438.156	310.683	455.434	237.427	227.192	250.316	281.436	319.064
Excedente (o Déficit) del Ejercicio	7.567	27.810	-90.148	103.725	118.907	93.414	89.951	38.045

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

Tal como se mencionó anteriormente, en el Gráfico 2 se observa que la mayor parte de los ingresos operacionales de EMCALI han provenidos de los negocios de Energía y Telecomunicaciones (entre el 78% y el 70%), siendo la principal fuente de ingresos el componente de Energía. Sin embargo, del año 2005 al 2008 esta unidad de negocio ha perdido participación en el mercado, al pasar del 55% al 48%; mientras que las Telecomunicaciones, que son un negocio que debería estar aumentando sostenidamente dada la expansión de la demanda por este tipo de servicios, ha mantenido su participación entre estos dos años en un 22.7% aproximadamente. Por su parte, los componentes de Acueducto y Alcantarillado presentan un leve crecimiento.

**Gráfico 2. Composición de los ingresos operacionales según servicios**

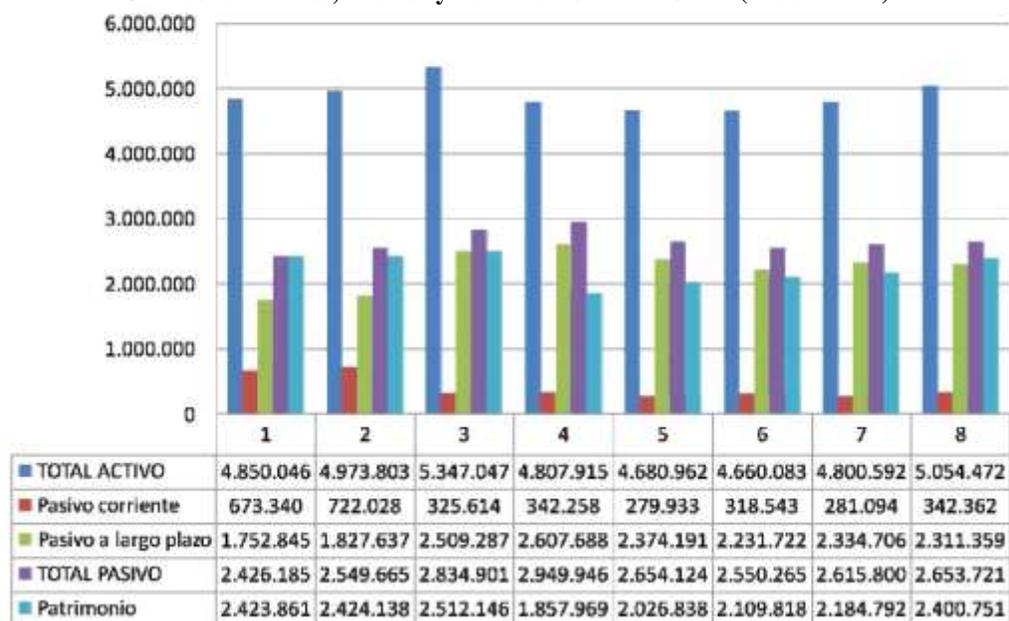


Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2000 – 2008).

Por otra parte, en el Gráfico 3 se observa el comportamiento del total de los Activos, Pasivos y Patrimonio de EMCALI durante el proceso de intervención, el cual ha tenido una dinámica cuasi inercial que deja entrever que la gestión por parte de la SSP no ha significado cambios estructurales, teniendo en cuenta que la empresa tiene una participación mayoritaria en los mercados de los SP que ofrece. Tal como se evidencia en el gráfico, el activo total durante los primeros tres años de la intervención, presentó una tendencia creciente. Para el año 2003, los activos totales disminuyeron en \$539.132 millones y a partir de allí se mantuvo casi estable hasta el año 2007. A Diciembre de 2008, los activos totales ascendieron a un monto de \$5,039 billones, lo que resalta la importancia económica que posee EMCALI como empresa en la ciudad. En suma, las anteriores cifras demuestran el aumento leve de los activos, dado el “estancamiento” de su infraestructura durante este período de nueve años, que se refleja en el descenso continuo desde el año 2003 hasta el 2008 del componente de Propiedad, Planta y Equipo (ver Tabla Anexo B).

En cuanto al Pasivo Corriente (corto plazo), a partir del año 2002 disminuyó a casi la mitad con respecto a los dos años anteriores y este comportamiento se ha mantenido casi estable hasta el año 2007. No obstante, la deuda pública ha aumentado durante el período 2000 – 2008, experimentando su pico más alto en el año 2004, donde alcanzó un valor de \$1,334 billones. En tal sentido, resulta conveniente señalar que la deuda financiera de esta empresa continúa siendo considerable, si se tiene en cuenta que ésta constituyó una de las principales causas de su intervención. Por su parte, el Pasivo de Largo Plazo se ha incrementado, posiblemente como resultado de la renegociación de la deuda con los acreedores y por el monto del pasivo pensional; otro factor que se debe tener en cuenta para la sostenibilidad financiera de la empresa en el largo plazo. Finalmente, en el Gráfico 3 se observa que el patrimonio de EMCALI en el año 2008 registra un valor de \$2,371 billones, el cual es inferior al valor del año 2000, lo que significa una pérdida de patrimonio sumado a la revaluación del peso colombiano (ver Anexo B).

**Gráfico 3. Activos, Pasivos y Patrimonio de EMCALI (2000 – 2007)**



Fuente: SSP, citado por Programa Cali Cómo Vamos, 2009a, p. 9.

Al cumplirse el octavo año de intervención por parte de la SSP, a continuación se exponen algunos de los principales indicadores<sup>18</sup> que permiten caracterizar la situación financiera de la empresa, como lo son: la liquidez, el endeudamiento y la rentabilidad. En tal sentido, el indicador de **liquidez**, permite medir la capacidad de la empresa para atender sus pasivos corrientes o de corto plazo e identificar el grado de amenaza de la empresa ante la posibilidad de una insolvencia financiera (Rivera, 2004). En la Tabla 10 se observa que la razón circulante desde el año 2001 es superior al 100%, lo que indica que EMCALI posee un alto grado de liquidez o de solvencia para atender las deudas de corto plazo. Lo anterior, podría reflejar el hecho de que en la empresa se ha privilegiado el manejo de una buena liquidez en detrimento de las inversiones de largo plazo. Por otra parte, el indicador de prueba ácida – al no incluir el valor de los inventarios poseídos por la empresa – señala con mayor precisión las disponibilidades inmediatas para el pago de deudas a corto plazo. En tal sentido, según las cifras presentadas en la Tabla 10, a partir del 2001 la empresa tiene la capacidad financiera de pagar hasta dos y tres veces el pasivo de corto plazo.

**Tabla 10. Indicadores financieros del consolidado EMCALI**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>LIQUIDEZ</b>									
Razón Circulante	78%	126%	211%	250%	350%	246%	275%	229%	180%
Prueba Ácida	77%	124%	207%	246%	345%	241%	271%	225%	177%
<b>ENDEUDAMIENTO</b>									
Nivel de Endeudamiento	50%	49%	53%	61%	57%	55%	54%	53%	53%
Concentración del Endeudamiento en el corto plazo	28%	29%	12%	12%	11%	12%	11%	13%	16%
(Obligaciones Financieras)/(Pasivo Total)	45%	45%	46%	48%	51%	51%	49%	49%	51%
(Obligaciones Financieras de Largo Plazo)/(Pasivo Total)	34%	31%	42%	44%	50%	47%	46%	45%	47%
Apalancamiento Financiero Total	100%	94%	113%	159%	131%	121%	120%	111%	113%
<b>RENTABILIDAD</b>									
Margen de Utilidad Bruta	21%	25%	20%	29%	32%	19%	26%	31%	25%
Margen de Utilidad Operacional	-14%	-4%	-16%	-5%	4%	-6%	-33%	2%	-2%
Margen de Utilidad Neta	-4.0%	-12.7%	-21.0%	-42.0%	21.7%	3.9%	-49.1%	11.6%	-2.7%
ROA	0.3%	-0.8%	-0.2%	-7.7%	7.6%	3.2%	-8.9%	4.7%	1.4%

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2000 – 2008).

<sup>18</sup> Ver en el Anexo C las fórmulas matemáticas para la medición de estos indicadores.

Por otra parte, los indicadores de **endeudamiento** indagan sobre la composición de los pasivos y su relación con los activos y el patrimonio. En este sentido, el indicador del nivel del endeudamiento – comprendido como la relación entre el pasivo y el activo – de acuerdo con la Tabla 10, se encuentra en promedio alrededor del 53,88%; lo cual indica que el pasivo estuvo levemente por encima del activo durante el período 2000 – 2008. Mientras que la concentración del endeudamiento a corto plazo pasó del 28% al 16% en el período analizado, por lo que pasivo corriente ha estado disminuyendo dentro del pasivo total. Por otra parte, las obligaciones de corto y largo plazo con el sistema financiero, dentro del pasivo total, han oscilado entre el 49% y el 51%, por lo que se podría decir que la empresa no ha cambiado su estructura de deudas en estos últimos años y sigue con el mismo nivel de endeudamiento con las entidades financieras. Sin embargo, sí ha cambiado la estructura de la deuda respecto a la temporalidad, pues las obligaciones financieras de largo plazo de ser el 34% del pasivo en el año 2000, al 47% en el año 2008. Estos indicadores de liquidez y endeudamiento señalan que la empresa ha recuperado confianza por parte de los acreedores y un mayor nivel de estabilidad financiera.

En cuanto a los indicadores de **rentabilidad**, lo que se busca es establecer la capacidad que tiene la empresa para generar utilidades de diverso tipo, dadas las ventas netas. En tal sentido, de acuerdo con la Tabla 10, la empresa ha mejorado su margen de utilidad bruta es el más estable de los anteriores indicadores, ya que ha oscilado entre el 21% y el 32% durante el período de análisis. Esto indica que por cada peso de ventas netas, la empresa obtiene entre 21 y 32 centavos de utilidad bruta. No obstante, sus márgenes de utilidad operacional y utilidad neta han sido oscilantes (aumentan y disminuyen significativamente), lo cual no permite establecer una idea clara del comportamiento de la rentabilidad más allá de lo fluctuantes que son los resultados y la tendencia hacia la obtención de pérdidas netas.

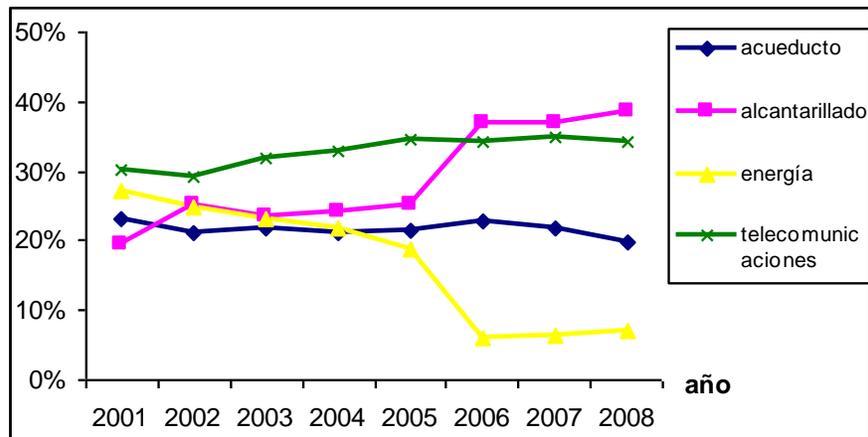
### **3.2.1.2.2 Composición de las cuentas de EMCALI por unidad de negocio**

En los Gráficos 4 a 8 se muestra la representatividad de las unidades de negocio en los Activos Totales, Pasivos Totales, Patrimonio e Ingresos Operacionales de EMCALI durante el período 2001 – 2008. En este orden de ideas, según el Gráfico 4, el componente de telecomunicaciones ha presentado una tendencia estable de su participación en los **Activos Totales** de la empresa, pero poco creciente a partir del año 2002. A pesar de que este servicio es el que mayores ingresos le genera a EMCALI, se observa que la inversión en modernización ha disminuido ostensible y no corresponde a los retos del sector de las telecomunicaciones, teniendo en cuenta el nivel de competitividad y la demanda creciente del mismo en telefonía móvil, datos, vídeo, televisión satelital, etc. (ver Gráfico 5). En materia de acueducto, la participación porcentual en los Activos ha presentado un comportamiento estable y sólo a partir del año 2006 ha registrado un leve decrecimiento (ver Gráfico 4). Este bajo nivel de inversión en infraestructura para la prestación del servicio de acueducto, resulta preocupante si se tiene en cuenta el crecimiento demográfico de la ciudad y los altos costos en que incurre la empresa para la conducción y potabilización de agua, dado el alto nivel de contaminación de las cuencas hidrográficas y los ríos, así como el bajo nivel de pluviosidad del último año. Todo ello se expresa en la calidad y oportunidad en la prestación del servicio a la comunidad (ver Gráfico 5).

Respecto al área de alcantarillado, en el Gráfico 4 se evidencia que su nivel de participación en los activos de la empresa se incrementó entre los años 2001 y 2002. A partir del año 2002 a 2005 se presentó una relativa estabilidad y sólo a partir de este último año se produjo un incremento significativo en inversión para la modernización de las redes de alcantarillado de la ciudad (ver Gráfico 5). Esta inversión se correlaciona con las obras de infraestructura adelantadas por el municipio para la ejecución del megaproyecto del Sistema de Transporte Masivo Integrado de Occidente (MIO), donde se realizaron reposiciones y mantenimiento de la red de alcantarillado de las principales vías por donde transita este sistema. En cuanto al componente de energía, tal como se observa en el Gráfico 4, se presenta una tendencia decreciente significativa de su participación en los activos durante el período de análisis, que se agudiza a partir del año 2005. Esta situación

también es preocupante dada la alta competencia en el sector y la expansión del mercado, sumado a que EMCALI no es una empresa generadora de energía sino comercializadora.

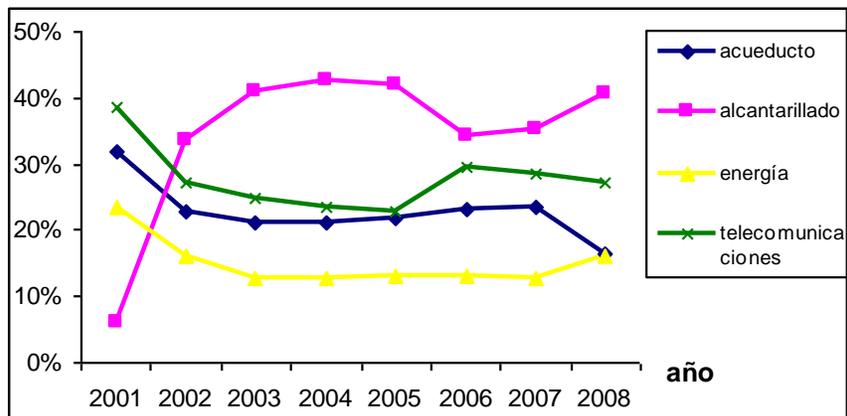
**Gráfico 4. Composición de los Activos por unidad de negocio**



Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

En síntesis, según cifras de EMCALI, al cierre del año 2008 el 38% de los Activos Totales de la empresa estaban representados por los activos de la unidad de alcantarillado, seguidos en participación por las telecomunicaciones con el 34%, acueducto con el 20% y energía con el 7%.

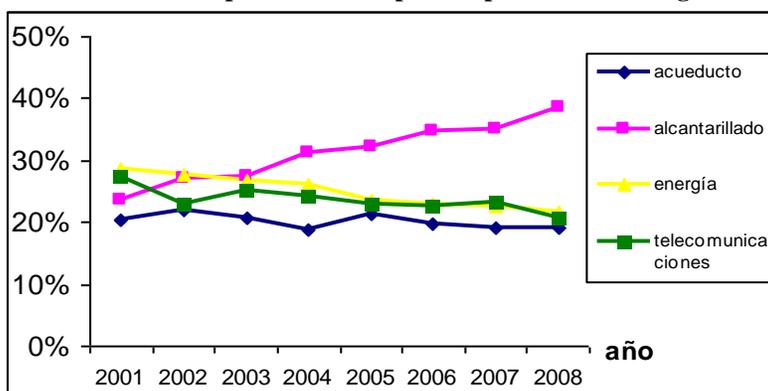
**Gráfico 5. Composición de la propiedad, planta y equipo por unidad de negocio**



Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

Por otra parte, en cuanto a la composición de los **Pasivos Totales** por unidad de negocio, los componentes que han presentado mayor estabilidad en cuanto a su participación en este rubro han sido los de acueducto y telecomunicaciones. El componente de energía presentó una tendencia decreciente durante todo el período de análisis y por el contrario la unidad de alcantarillado aumentó significativamente, al punto de ser la de mayor participación en el total de los pasivos de la empresa, al igual que los activos totales (ver Gráfico 6).

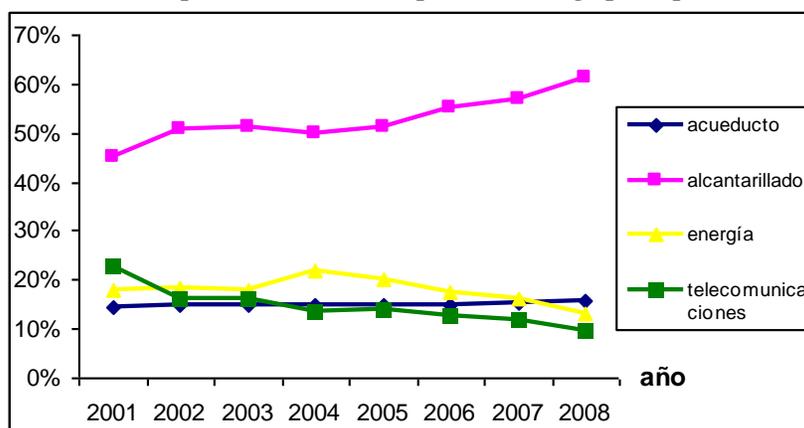
**Gráfico 6. Composición de los pasivos por unidad de negocio**



Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

De esta manera, al cierre del año 2008, el 38% de los pasivos de EMCALI están constituidos por los pasivos de la unidad de alcantarillado, seguida por los componentes de energía con el 22%, telecomunicaciones con el 21% y acueducto con el 19%. Así mismo, el crecimiento de la deuda pública de largo plazo siempre ha estado liderado por el componente de alcantarillado, alcanzando en el año 2008 el 61% del total de la deuda; mientras que el área de acueducto ha permanecido casi estable durante el período de análisis. Por su parte, en el año 2008, los servicios de energía y telecomunicaciones fueron los que menos porcentaje registran de participación en la deuda pública de la empresa (ver Gráfico 7).

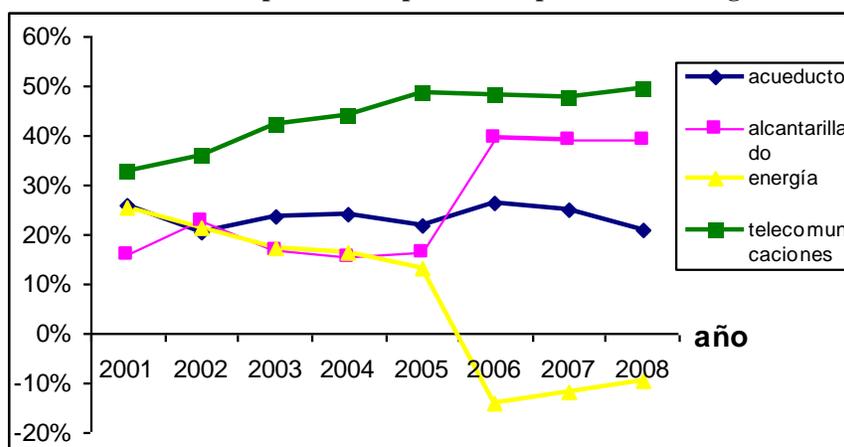
**Gráfico 7. Composición de la deuda pública de largo plazo por unidad de negocio**



Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001 – 2008).

Sin embargo, es el componente de telecomunicaciones quien más ha aportado al **Patrimonio** de la empresa, alcanzando en el año 2008 una participación del 50%. El componente de acueducto ha presentado un comportamiento relativamente inestable, con tendencia a decrecer a partir del año 2006. Para el año 2008, su participación en el patrimonio de EMCALI alcanzó un nivel del 19%. Por su parte, las áreas de alcantarillado y energía presentaron una tendencia decreciente durante el período 2002 – 2005, y a partir de este último año sus porcentajes de participación en el patrimonio de la empresa han sido totalmente opuestos, al punto de que el componente de energía registra índices negativos a partir del año 2006, mientras que el de alcantarillado se ubicó en el año 2008 con una participación del 39% (ver Gráfico 8). Este exceso de endeudamiento es consecuencia de las decisiones equivocadas de políticas empresariales que se tomaron en la década de los años 90 del siglo pasado, al firmar contratos de compra de energía (PPA), la construcción de la planta de TERMOEMCALI y la inversión en estudios de factibilidad realizados para la construcción de la planta de TERMOACÍFICO. Con este drenaje financiero de los últimos 15 años, es casi imposible la viabilidad económica de cualquier empresa, a pesar de la renegociación del contrato de PPA.

**Gráfico 8. Composición del patrimonio por unidad de negocio**



Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMCALI (2001- 2008).

Por otra parte, según datos presentados por el Concejo Municipal de Santiago de Cali (2009), en el año 2007, EMCALI se encontraba en el sexto lugar entre las empresas estatales más grandes del país; mientras que para el año 2009, se ubicó en el lugar 36 de las 100 empresas más grandes del país tanto públicas como privadas, teniendo en cuenta el total de ventas y la utilidad neta en el año 2008 (Revista Dinero No. 326, Mayo de 2009). Según esta última fuente, EMCALI se encuentra en el lugar 6 de 92 empresas del sector de energía eléctrica, bienes y servicios conexos, con base en variables como ventas totales, activos totales, utilidad neta, utilidad neta/patrimonio, EBITDA/Ventas y obligaciones financieras/EBITDA.

A partir del año 2008, cuando asume la Alcaldía de Cali, Jorge Iván Ospina, se acrecentó la demanda ciudadana por la devolución de la empresa. Este nuevo Alcalde y el Concejo Municipal, renovado parcialmente con prestantes miembros de las elites empresariales de la región, ostentan una mayor legitimidad en cuanto a su gestión que les da apoyo social a los reclamos de devolución de la Compañía. Al mismo tiempo, cada vez más se evidencia que la gestión vegetativa e inercial que ejerce la SSP sobre EMCALI, no

puede continuar indefinidamente. En este último período (2008 – 2009), el centro de la discusión se ha concentrado en cuál sería la alternativa estratégica de reestructuración de la Compañía.

Frente a esta situación, la SSP propuso escindir el componente de telecomunicaciones para que éste se asocie con el capital privado internacional. Sin embargo, tal propuesta dejó en estado de vulnerabilidad a EMCALI, pues los componentes de agua y energía en la matriz corporativa, dependen en gran parte de los excedentes operacionales que genere el sector de telecomunicaciones, el más dinámico y rentable en los SP colombianos a lo largo de la última década.

Por tal razón, la propuesta gubernamental, a pesar de ser presentada recurrentemente, fue rechazada por el Concejo Municipal y por la propia Alcaldía de la municipalidad; y obviamente por las organizaciones sociales, las ligas de usuarios y SINTRAEMCALI. Finalmente, los diferentes actores antes mencionados concensuaron en elegir la otra alternativa de devolución que consistió en definir por parte del Alcalde de la municipalidad y el Concejo, la creación de una empresa filial que manejando el tema de las telecomunicaciones se capitalizara con un aporte del 34% proveniente de un operador externo – sea público o privado – y se abrió camino a una democratización accionaria de hasta el 15% de la nueva filial, el cual sería aportado por “la ciudadanía”, y más específicamente por fondos pensionales, por inversionistas privados y colateralmente por la propia participación de un número aún no determinado de accionistas minoritarios. En esta fórmula, la municipalidad tiene el 51% de la propiedad de la nueva empresa filial, aunque no está clara en la propuesta de qué forma tal filial se articularía con el corporativo central de EMCALI<sup>19</sup>.

Teniendo en cuenta el panorama financiero presentado anteriormente, cabría preguntarse entonces ¿a qué intereses respondió la decisión de escindir el componente de telecomunicaciones, si era una de las unidades de negocio que más aportaba a los activos y patrimonio de la empresa, y dejar en manos de la empresa las áreas de negocio menos rentables? No obstante, cabe resaltar que EMCALI no ha dejado de cumplir el principio de inclusión característico de lo público, en la medida en que ha continuado prestando los servicios menos rentables de la empresa, tal es el caso del área de alcantarillado, a pesar de la decisión política antes tomada. Queda pendiente en estos momentos en la Agenda Pública la discusión sobre la suerte de los restantes componentes, teniendo en cuenta que el compromiso pactado entre el Gobierno Nacional, la Alcaldía y en Concejo Municipal es que la empresa a partir del año 2010 debe ser devuelta a la municipalidad.

### **3.2.2 EMSIRVA ESP**

#### **3.2.2.1 El proceso de intervención en EMSIRVA ESP**

La Empresa de Servicios Varios (EMSIRVA) fue creada el 29 de Octubre de 1967 por el Acuerdo 101 como un establecimiento público de carácter autónomo con personería jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones correspondían a prestar el servicio de aseo de las calles y zonas comunes, atender las plazas de mercado, el matadero municipal, la recolección y disposición final de basuras. Sin embargo, en 1994, EMSIRVA adquiere una nueva Razón Social, convirtiéndose en una Empresa Pública de Aseo. Dentro de su lineamiento empresarial no estaba la administración de las plazas de mercado, por lo tanto, este servicio se dio en concesión a las asociaciones de concesionarios y comerciantes de las mismas (Varela, 2009, p. 15).

---

<sup>19</sup> La propuesta presentada por el Alcalde, se fundamentó principalmente en que se debía vincular una empresa que aportara tecnología de punta, que permitiera la innovación, la investigación y el desarrollo de nuevos servicios. Además, planteó que la filial de telecomunicaciones deberá subsidiar el componente de aguas para cumplir con el protocolo de Kyoto y así garantizar su sostenibilidad financiera, dada la poca rentabilidad que la prestación de dicho servicio genera. La nueva filial deberá respetar los derechos laborales adquiridos con la convención colectiva de trabajo y garantizar la estabilidad de los empleados ([www.elpais.com.co](http://www.elpais.com.co) – consultado en 18-11-2009).

Al igual que en EMCALI, en EMSIRVA se presentaron lógicas de corrupción, clientelismo y patrimonialismo por parte de la dirigencia política local, lo que condujo a que en Marzo de 2005, la SSP interviniera la empresa, mediante la Resolución 07455, dejando sorprendidos a los trabajadores y la ciudadanía. Un factor detonante de dicho proceso fue la proliferación de basuras en diferentes zonas de la ciudad, sumado a la crisis institucional y estructural de la empresa.

Tal como lo argumenta Varela (2009, p. 15 – 16), respecto a las causas de la intervención en EMSIRVA, cabe señalar que la empresa tenía un equipamiento operacional relativamente obsoleto, con vehículos recolectores con muchos años de antigüedad, que además tenían que ser subcontratados. Sin embargo, EMSIRVA no estaba en una situación ni de colapso financiero ni de severas dificultades operacionales para garantizar el cumplimiento de sus funciones: la recolección de basuras, el aseo urbano y la administración del “basuro” de Navarro. El problema que se presentó fue más bien de carácter político, tras una denuncia de corrupción por toma de hecho de EMSIRVA por parte de la dirigencia política local y, en especial, de algunos Concejales y líderes regionales que habían aprovechado el manejo de la empresa; es decir, el que fuera una cuota política para entrar a operar los servicios por medio de una tercerización laboral a través de cooperativas o empresas asociativas de trabajo (EAT)<sup>20</sup>.

Dicha injerencia política por encima de las decisiones gerenciales, sumado a la proliferación de contratos y EAT's para favorecer a concejales, la demora en la toma de decisiones (como el cierre del “basuro” de Navarro y el nuevo sitio de disposición), la falta de modernización operativa de la empresa, entre otros factores, precipitaron la intervención<sup>21</sup>.

No obstante, la Superintendente Eva María Uribe y el Ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio – representantes del poder ejecutivo – atribuyeron la decisión de intervenir a EMSIRVA a los malos manejos administrativos y a los beneficios pactados por los trabajadores en las Convenciones Colectivas. Dichos argumentos responden, según la Superintendente y el Ministro, a la defensa del patrimonio del Estado y del derecho de los ciudadanos a un servicio público de calidad. En tal sentido, la Superintendente explicó que la operación de EMSIRVA era insostenible en las condiciones contempladas en la Convención Colectiva de Trabajo, lo cual significaba que la empresa tendría un déficit por \$25 mil millones al terminar el año 2009, cuyos costos operativos ascenderían al 79% de sus ingresos. Sumado a ello, el salario de sus operarios era tres veces superior a los que se pagan en empresas que prestan servicios similares; el pasivo pensional estaba valorado en \$55 mil millones, cuando en realidad ascendía a \$81 mil millones; el servicio de barrido tenía un 38% de cobertura del total de vías y sólo el 85% de la ciudad tenía servicio de recolección (Programa Cali Cómo Vamos, 2009b: 2).

Un año después de la intervención, mediante la Resolución 20061300042245 del 3 de noviembre, la SSP adoptó el Plan de Salvamento para EMSIRVA, en el cual se planteó como objetivo lograr la reestructuración de la entidad como empresa pública<sup>22</sup>. Para ello, se establecieron diferentes acciones a realizar como la renegociación de la convención colectiva de trabajo para adaptarla a los términos de las leyes

---

<sup>20</sup> Un año después de la intervención, el Senador Helmer Arenas coincide con lo antes mencionado, argumentando que la intervención de EMSIRVA se produjo por el desgreño administrativo, la politiquería y una dudosa contratación. En tal sentido, las pérdidas operativas superaban los \$1.900 millones anuales, había más de 70 empresas asociativas de trabajo relacionadas con concejales y hasta contratos ficticios que desangraban la empresa (Varela, 2009, p. 16).

<sup>21</sup> De acuerdo con denuncias del Sindicato de EMSIRVA realizadas ante la Procuraduría y la Fiscalía, las EAT pagaban a los empleados entre el 60% y el 70% de la remuneración que figuraba en el contrato. El excedente era capturado por sectores del Concejo para sus intereses particulares, quienes a la vez eran propietarios de dichas EAT (Programa Cali Cómo Vamos, 2009b, p. 5).

<sup>22</sup> Como respuesta a este Plan de Salvamento, el ex gobernador del Valle del Cauca, Angelino Garzón, se pronunció al respecto el 20 de Noviembre de 2006, con una carta dirigida a la Superintendente y a la gerente interventora, en la cual expresó: “No he sido consultado y menos he autorizado verbal o por escrito la aprobación del Plan de Salvamento para EMSIRVA que se menciona en la resolución respectiva y que conlleve en un momento determinado a la liquidación de la misma y al despido masivo de trabajadores” (Varela, 2009, p. 17).

50 de 1990 y 100 de 1993. Igualmente, a todos y cada uno de los empleados de la empresa se les ofreció un Plan de Retiro Voluntario, al igual que en su momento se diseñó para EMCALI (Varela, 2009, p. 17).

En el año 2008, la SSP plantea como propósito el levantamiento de la intervención en el año 2009, para lo cual estipula que deben cumplirse una serie de temas previos: entregar, mediante concurso público, a la empresa que más ofrezca recursos, la explotación y comercialización de los gases que produce el antiguo “basuro” de Navarro, los cuales estarán destinados al pago del pasivo pensional que hoy asciende a \$81 mil millones. Otra acción previa a la terminación de la intervención de EMSIRVA, es la ya citada adaptación de la convención colectiva de trabajo a los términos de las leyes 50 de 1990 y 100 de 1993. La tercera condición incluía suscribir un acuerdo con SINTRAEMSIRVA para el barrido de la zona Norte que operaría la empresa bajo la modalidad de contrato sindical. Una vez se finalicen estos temas, EMSIRVA podría regresar a manos del municipio de Cali (Ibíd., p. 18).

En Febrero del 2009, la principal alternativa implementada a lo largo de la intervención, fue la sectorización de la ciudad. Es así como dividieron a Cali en cuatro áreas, dejándole una zona a EMSIRVA y en las otras tres áreas entraron al mercado de recolección de las basuras otros tres operadores. Éstos, en la primera etapa, aparecieron como subcontratistas de EMSIRVA, ya que ésta es la que formalmente seguía manejando la recolección de las basuras, pero de hecho en las tres cuartas partes de la ciudad operaban otras empresas. En tal sentido, a EMSIRVA se le asignó el norte de la ciudad; la empresa Sociedad Futura Promoambiental Valle S.A. ESP, cubre la zona sur; Ciudad Limpia, la zona centro, y la Empresa Metropolitana de Aseo de Cali (EMAS), presta el servicio en el oriente de la ciudad (Programa Cali Cómo Vamos, 2009b, p. 3)<sup>23</sup>. En ese momento, se presentó una demanda por parte de los recicladores que falla a su favor la Corte Constitucional, en la cual exigían que tenían que ser tenidos en cuenta como parte del negocio; pues aún los del sector informal tienen derecho como empresarios informales de la recolección y no deben ser excluidos de ninguna licitación.

Sin embargo, la decisión de asignar únicamente la zona norte a EMSIRVA (25%) de todo el mercado de 450.000 usuarios que tiene la ciudad de Cali, luego de tener la mayor presencia en él (98%), representó renunciar al 75% de los ingresos por la prestación del servicio, pero continuar con los mismos pasivos que motivaron la crisis financiera. Se entregó un negocio muy lucrativo a los operadores privados sin que ellos tuvieran que asumir las cargas pensionales (Programa Cali Cómo Vamos, 2009b, p. 3). Esta práctica de privatizar los activos rentables de las organizaciones públicas y de que la Nación asuma los pasivos o, en su defecto, continúe administrando los negocios menos rentables de las mismas, ha sido característica de los procesos de privatización en Colombia<sup>24</sup>.

### **3.2.2.2 Situación financiera de EMSIRVA (2000 – 2008)**

Al revisar los balances generales de EMSIRVA presentados durante el período 2000 – 2008, se encontró que la empresa muestra una progresiva reducción de su propiedad, planta y equipo, pues en el año 2000 este rubro ascendía a los \$11.224 millones y al término del año 2008 registró un valor de \$3.632 millones. Solamente en los años 2002 a 2004 se presentaron aumentos poco significativos (ver Tabla 11). Por el contrario, el activo corriente se duplicó y presentó un comportamiento inestable durante el período de

---

<sup>23</sup> La Zona 1 (Norte) de la ciudad a cargo de EMSIRVA, presta sus servicios en las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8, equivalentes a 170.000 usuarios; la Zona 2 (Oriente), atendida por la empresa EMAS, le corresponden las comunas 11, 12, 13, 14, 15 y 21, equivalentes a 149.036 usuarios; la Zona 3 (Sur), a cargo de la empresa Sociedad Futura Promoambiental Valle S.A., tiene a su cargo las comunas 10, 16, 17, 18 y 22 y los corregimientos de El Hormiguero, Pance, La Buitrera, Villacarmelo y Navarro, equivalentes a 129.124 usuarios; y, finalmente, la Zona 4 (Centro) a cargo de la empresa Ciudad Limpia, le corresponden las comunas 1, 3, 9, 19 y 20, y los corregimientos de Montebello, El Saladito, Felidia, La Leonera, La Castilla, La Elvira, Pichindé, Los Andes, La Paz y Golondrinas, que equivalen a 99.240 usuarios (Programa Cali Cómo Vamos, 2009b, p. 3).

<sup>24</sup> Algunos casos que ejemplifican dicha tendencia son el proceso de privatización de la extinta Colpuertos (véanse Varela, 2008c; Jiménez y Delgado, 2008); el sistema financiero, donde las utilidades son privadas pero las pérdidas se socializan (p. e. impuesto del 2x1000); el caso del Fondo de Capitalización de EMCALI, entre otros.

análisis. En este sentido, resulta pertinente señalar que EMSIRVA presentó un comportamiento similar al de EMCALI, en tanto que registró un crecimiento de los activos líquidos o corrientes y un decrecimiento de los activos fijos. Respecto a los pasivos, se observa que EMSIRVA pagó gradualmente sus deudas con el sistema financiero durante el primer cuatrienio de la presente década y a partir del año 2004, el saldo de la deuda es cero. Los pasivos corrientes y otros no corrientes, como son las obligaciones laborales y el pasivo pensional, presentaron un comportamiento oscilante durante el período de análisis, destacándose para el caso de los pasivos corrientes el aumento sustancial registrado a partir del año 2007; y, para el caso de los pasivos no corrientes, el aumento más significativo se presentó entre los años 2000 y 2001, al pasar de \$25.584 millones a \$43.775 millones, es decir, \$15.191 millones adicionales, equivalentes al 65,29%. Mientras que en el período 2005 – 2006, los pasivos no corrientes disminuyeron ostensiblemente, al pasar de \$53.746 millones a \$33.078 millones, reducción que equivale a \$20.668 millones que representan el 61,54% (ver Tabla 11).

Contrario a la tendencia inestable de los activos y los pasivos, el patrimonio de EMSIRVA registró una tendencia creciente durante todo el período, pasando de tener \$24.737 millones en el año 2000, a \$44.472 millones en el 2008. Este rubro se incrementó en \$19.735 millones, equivalentes al 55,62%.

**Tabla 11. Balance General EMSIRVA (en millones de pesos corrientes)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Activo Corriente	14.856	20.603	25.219	20.790	15.113	13.723	15.302	30.172	35.469
Prop., Planta y Equipo	11.224	11.060	11.688	12.637	13.685	10.553	7.917	3.098	3.632
Otros Activos No Corrientes	20.479	23.091	16.388	10.191	18.720	16.462	23.784	28.000	32.814
Total Activo	83.842	93.324	92.133	89.231	91.868	94.825	85.219	100.697	114.214
Pasivo Corriente	19.962	13.951	19.887	16.734	15.583	13.015	16.064	25.422	25.361
Obligaciones Financieras	10.557	8.250	4.277	2.921	0	0	0	0	0
Otros Pasivos No Corrientes	28.584	43.775	39.405	42.935	48.208	53.746	33.078	36.034	44.380
Total Pasivo	59.104	65.977	63.570	62.591	63.791	66.761	49.142	61.456	69.741
Patrimonio	24.737	27.347	28.562	26.640	28.076	28.063	36.077	39.240	44.472

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMSIRVA (2000 – 2008).

De acuerdo con las cifras de los Estados de Resultados (ver Tabla 12), EMSIRVA registró una tendencia creciente relativamente estable del total de ingresos, destacándose que los mayores incrementos en el total de ingresos se han presentado durante los años 2007 y 2008, con \$5.953 millones y \$12.493 millones respectivamente. Por otra parte, a pesar de que durante el primer trienio del período analizado, el total de costos y gastos se redujo significativamente, a partir del año 2003 se viene presentando un comportamiento contrario que afecta el margen de utilidades de la empresa y su capacidad de inversión, modernización del parque automotor y reconversión de los procesos administrativos. Respecto a los excedentes del ejercicio, los resultados han sido muy irregulares, pues durante el primer año (2000 – 2001), EMSIRVA registró utilidades por \$20.395 millones que le permitieron superar el déficit presentado al cierre del año 2000, las cuales no se han vuelto a generar a la fecha. A partir del año 2005 en que la empresa es intervenida por la SSP, se esperaba que dicha irregularidad se corrigiera; sin embargo, las cifras muestran que la gestión por parte del agente interventor no ha logrado este cometido (ver Tabla 12).

**Tabla 12. Estado de Resultados EMSIRVA (en millones de pesos corrientes)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total Ingresos	53.692	60.438	58.034	60.390	59.097	62.655	66.861	72.814	85.253
Total Costos y Gastos	70.315	57.186	56.548	60.190	57.897	62.548	63.658	71.321	83.000
Excedente (o Déficit) del Ejercicio	-17.144	3.251	1.485	199	1.200	106	3.203	1.492	2.253

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMSIRVA (2000 – 2008).

En la Tabla 13 se presentan los indicadores de liquidez, endeudamiento y rentabilidad de EMSIRVA. En cuanto a la **liquidez**, a pesar de que los porcentajes de la razón circulante y la prueba ácida son superiores al 100%, lo cual le permite atender las deudas de corto plazo, esto no es suficiente para garantizar la sostenibilidad y la capacidad de inversión de la empresa en el largo plazo. De allí que se haya tomado la decisión por parte del Gobierno Nacional de intervenirla y posteriormente liquidarla. A ello se suma que el **endeudamiento** y el nivel de concentración del mismo a partir de la intervención, se presentan en su totalidad en el corto plazo. Estos indicadores dejan entrever que la SSP no tenía la voluntad política para recuperar la empresa y mantenerla como patrimonio público, en el sentido de que no procuró adquirir pasivos de largo plazo con el sistema financiero que le permitieran implementar procesos de modernización tecnológica y administrativa. Por consiguiente, los indicadores de **rentabilidad** se correlacionan con el nivel de liquidez y endeudamiento de la empresa, no haciéndola viable financieramente en el corto y el largo plazo, y desaprovechando las fortalezas que tenía en términos de participación en el mercado, reconocimiento de la marca y la experiencia de 43 años en el sector.

**Tabla 13. Indicadores financieros de EMSIRVA**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>LIQUIDEZ</b>									
Razón Circulante	74%	148%	127%	124%	97%	105%	95%	119%	140%
Prueba Ácida	74%	146%	126%	122%	95%	103%	94%	118%	139%
<b>ENDEUDAMIENTO</b>									
Nivel de Endeudamiento	70%	71%	69%	70%	69%	70%	58%	61%	61%
Concentración del Endeudamiento en el Corto Plazo	34%	21%	31%	27%	24%	19%	33%	41%	36%
(Obligaciones Financieras)/(Pasivo Total)	23%	18%	21%	11%	5%	0%	0%	0%	0%
(Obligaciones Financieras de Largo Plazo)/(Pasivo Total)	18%	13%	7%	5%	0%	0%	0%	0%	0%
Apalancamiento Financiero Total	239%	241%	223%	235%	227%	238%	136%	157%	157%
<b>RENTABILIDAD</b>									
Margen de Utilidad Bruta	27%	29%	25%	20%	22%	18%	19%	16%	15%
Margen de Utilidad	-12%	11%	7%	5%	5%	2%	6%	3%	3%

Operacional									
Margen de Utilidad Neta	-32.7%	5.6%	2.7%	0.4%	2.1%	0.2%	5.0%	2.1%	2.9%
ROA	-15.8%	6.7%	4.5%	2.8%	3.2%	1.5%	4.8%	1.9%	2.2%

Fuente: Cálculos propios con base en datos de EMSIRVA (2000 – 2008).

### 3.2.2.3 La liquidación de EMSIRVA ESP

El 25 de marzo de 2009, a la medianoche, la SSP expidió la Resolución 7455 mediante la cual EMSIRVA entró en proceso de liquidación, a pesar de los buenos resultados que se estaban obteniendo. Según la entidad, no hubo acuerdo con los trabajadores sindicalizados para reducir la nómina y llegar a un plan de retiro voluntario. Ante este hecho, el Alcalde de la ciudad y otros líderes expresaron su desacuerdo con la medida, por considerarla violatoria de la autonomía y la democracia local. Por lo que el Alcalde el 31 de marzo convocó a una manifestación cívica por parte de la ciudadanía, para expresar su oposición a la abrupta liquidación de EMSIRVA, ya que esta empresa ha hecho parte del imaginario de los caleños por más de 43 años (Varela, 2009, p. 18).

En tal sentido, cabe señalar que pese a su intervención, la empresa no logró superar sus problemas estructurales y, por el contrario, surgieron otras dificultades. Una vez cerrado el relleno de Navarro en el año 2008, se estableció que los residuos se depositarían directamente en el relleno de Yotoco, ya que aún no estaba lista la estación de transferencia. El desplazamiento hasta el sitio aumentó los costos de transporte, lo cual motivó a la empresa EMAS – en ese momento proveedora de algunos vehículos alquilados a EMSIRVA para la recolección de basura – a retirar sus vehículos por cobrar un incremento del 15% en la tarifa, que la empresa municipal no pudo asumir. Esta situación causó ineficiencias en la prestación del servicio, manifestándose en la presencia de residuos en los espacios públicos de la ciudad, afectando la salud pública.

Ante esta situación, surgieron denuncias en el Concejo sobre la prestación ilegal del servicio en el Norte, por parte de dos empresas particulares. Finalmente, se seleccionó a la Empresa AAA de El Espinal para la recolección y barrido en esta zona de la ciudad, usando los vehículos y los uniformes distintivos de la liquidada EMSIRVA, mientras se definía por licitación la empresa que sería la aliada estratégica de la “Nueva EMSIRVA” en la operación de la zona Norte. En consecuencia, el 2 de abril de 2009 se abrió la licitación para la operación y explotación de los servicios de recolección de residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped en áreas públicas, recolección de escombros, la gestión comercial y otras actividades de aseo en la zona 1 y el servicio de la ruta hospitalaria de Cali. Posteriormente, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-291 del 23 de mayo de 2009, suspende por tres meses la licitación y obliga al Municipio a diseñar y ejecutar un plan de inclusión de los recicladores de oficio a la economía formal del aseo (Programa Cali Cómo Vamos, 2009b, p. 5).

Tras el proceso liquidatorio de EMSIRVA, la administración local presentó un proyecto de acuerdo, el cual fue aprobado por el Concejo Municipal, para la creación de una nueva empresa que asuma la función del manejo de los residuos sólidos en Cali. Según el proyecto de acuerdo, la empresa se denominará Empresa de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Empresa Industrial y Comercial del Estado – GIRASOL EICE, la cual será una empresa por acciones 100% pública, en cuya participación accionaria pueden confluir otras entidades descentralizadas del orden local, regional y nacional. El municipio de Santiago de Cali tendría la mayoría accionaria de la misma con el 51%. La empresa nacería sin pasivos y los trabajadores de la antigua EMSIRVA tendrían prioridad en la vinculación laboral. El capital inicial serán recursos de la municipalidad, los cuales ascienden a \$5.931 millones; mientras que los socios estatales, como son METROCALI, Calisalud, EMRU, Teatro Municipal, Fondo Especial de Vivienda y la ESE de Ladera, aportarán cada uno la suma de \$17.9 millones (Concejo de Santiago de Cali, 2009). La estructura organizacional estará constituida por siete unidades de negocio, a saber: Mantenimiento de zonas verdes y árboles; Servicio de barrido y limpieza de vías; Aprovechamiento de la basura; Manejo de escombros; Gestión de residuos peligrosos; Aprovechamiento

del biogas; y, Recolección y transporte en zona 1. En esta última unidad se concesionará la contratación del personal y la administración del negocio.

Al momento de escribir este documento el proceso de licitación de la operación de la zona norte y la ruta hospitalaria fue cerrado, y la Alcaldía solicitó la suspensión de la misma por un adendo presentado el último día por la SSP que cambió las “reglas de juego” que favorecería al concesionario y reclamó la no inclusión de los recicladores en el negocio (Programa Cali Como Vamos, 2009b, p. 7). Lo anterior indica que la SSP ha extralimitado sus funciones como ente que ejerce control y vigilancia sobre las empresas operadoras de SP, ya que continúa interfiriendo en los procesos licitatorios y administrativos posteriores a la liquidación de EMSIRVA. No obstante, este hecho resulta paradójico si se tiene en cuenta que **al liquidar la empresa, debieron haber cesado las funciones administrativas de la SSP** y como consecuencia de ello, quien debió recuperar la potestad de la provisión de los SP es la municipalidad, tal como lo señalan expresamente la Constitución y las leyes reglamentarias del sector, en las que el municipio aparece como el principal garante de la provisión de los servicios. Tal extralimitación de funciones de la SSP se debe en gran parte a la incomprensión que tienen los entes territoriales respecto al diseño institucional que regula el sector de los SP.

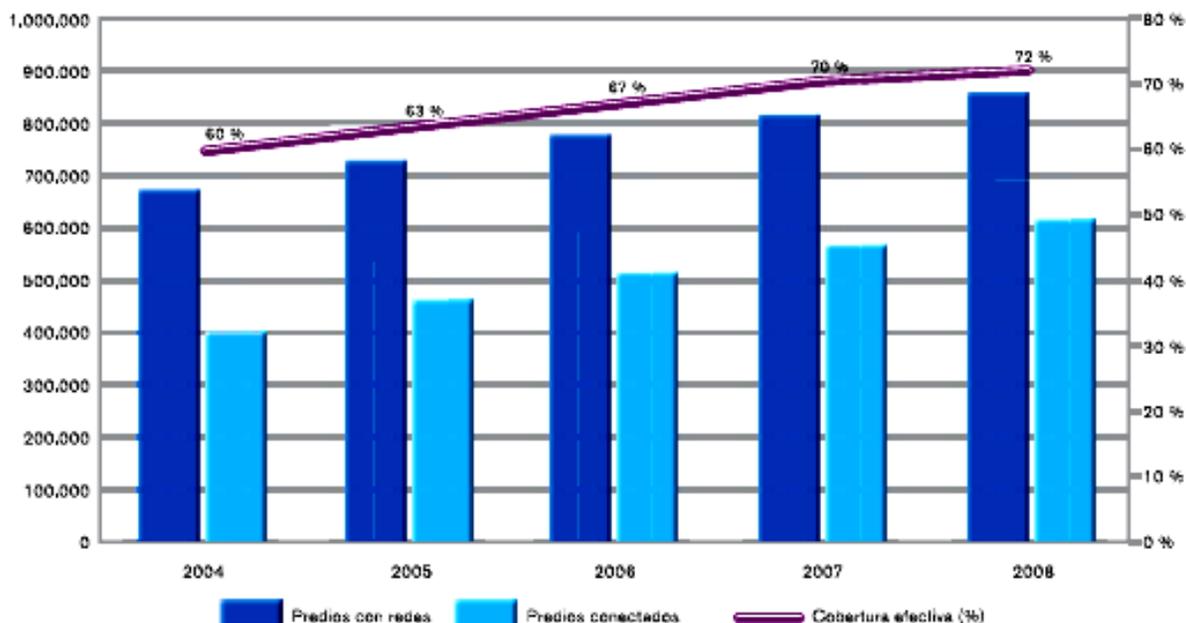
### 3.3 GASES DE OCCIDENTE S.A.

Gases de Occidente S.A. es una empresa privada de SP que distribuye y comercializa gas natural en 24 municipios del Valle del Cauca y tres del Departamento del Cauca. Fue creada jurídicamente el 27 de Mayo de 1992 e inició actividades operativas a partir del 30 de Septiembre de 1997. En tal sentido, cabe señalar que esta empresa surge bajo el nuevo marco regulatorio antes señalado de los SP, y por ello no sufrió el proceso de transición que tuvieron que enfrentar empresas como EMCALI y EMSIRVA para adaptarse a estas nuevas reglas de juego. Esta empresa opera las siguientes líneas de negocio:

- Distribución y comercialización de gas natural, mediante concesiones del Ministerio de Minas y Energía (MME), bajo el control de la SSP y reglamentación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).
- Conexión de redes.
- Financiación no bancaria, a través de la marca Brilla con enfoque de inclusión social (Gases de Occidente, 2009, p. 13).

A Diciembre de 2008, la composición accionaria de esta sociedad estaba distribuida de la siguiente manera: Promigas S.A. ESP (70,1%); Surtigas S.A. ESP (20%); EMCALI EICE ESP (5,6%); y Otros Accionistas (4,3%). Tal como se observa en el Gráfico 9, la cobertura efectiva de distribución ha presentado una tendencia creciente durante el período 2004 – 2008, pasando del 60% al 72%, lo cual correspondió a 617.072 clientes facturados. De igual manera, la relación entre el número de predios con redes y predios conectados presentan una tendencia creciente en el período; no obstante, estos crecimientos no son equivalentes en términos absolutos.

**Gráfico 9. Predios con redes vs predios conectados**



Fuente: Gases de Occidente. Informe de Gestión y Sostenibilidad 2008 (2009, p. 19).

Respecto al negocio de las conexiones – determinado por el número de usuarios que accede a la obtención del servicio y se conecta a la red de distribución instalada por la compañía – cabe señalar que para el año 2008, el número de conexiones en el sector residencial fue de 45.237; es decir, 5.709 menos que el año anterior (50.946), lo cual responde a la lógica de incrementos decrecientes por saturación del mercado. En el sector no residencial (industrial y comercial) el número de conexiones se incrementó en 59 alcanzando en el año 2008 un total de 1.038.

Cabe recordar que el pasado 23 de Noviembre, se inauguró oficialmente la prestación del servicio de gas domiciliario en el Puerto de Buenaventura, cuyas instalaciones demandaron una inversión que superó los \$30.000 millones y generó más de 250 empleos para la construcción de gasoducto local. El objetivo es que en tres años se beneficien 50.000 hogares en el municipio (El País, Noviembre 23 de 2009). Esta iniciativa contribuye a la consolidación de Gases de Occidente como una empresa con cobertura regional.

Por otra parte, en cuanto a la línea de negocios de financiación no bancaria, a través de la marca Brilla, Gases de Occidente ha orientado su enfoque hacia el concepto de negocios inclusivos<sup>25</sup> para permitir el acceso a bienes y servicios, principalmente a población de estratos 1, 2 y 3 que no disponían de otros medios para acceder a tales bienes y servicios. En este negocio, la compañía colocó en el año 2008 créditos por más de \$44.302 millones a 46.000 usuarios. El empleo dado a tales recursos por la población usuaria ha impactado de manera importante el mejoramiento de su calidad de vida, gracias a que por este medio encuentran la posibilidad de construir o concluir su vivienda, obtener gasodomésticos o electrodomésticos e, inclusive acceder a tecnologías de información, como computadores (Gases de Occidente, 2009, p. 25). Cabe señalar

<sup>25</sup> Los negocios inclusivos son iniciativas económicamente rentables y ambiental o socialmente responsables, que utilizan los mecanismos del mercado para mejorar la calidad de vida de personas de bajos ingresos, a través de los siguientes mecanismos: a) Participación en la cadena de valor como proveedores de materia prima, agentes que agregan valor a bienes o servicios, o vendedores – distribuidores de bienes o servicios; b) acceso a servicios básicos esenciales de mejor calidad o a menor precio; y, c) acceso a productos o servicios que les permiten entrar en un “círculo virtuoso” de oportunidades de hacer negocios o mejorar su situación socioeconómica (Gases de Occidente, 2009, p. 25).

que al cierre del año 2008, Gases de Occidente logró consolidar el Sistema Integrado de Gestión, por lo cual obtuvo la certificación ISO 14001 y OHSAS 18001, y la recertificación ISO 9001 (Ibíd., p. 8).

Adicionalmente, esta empresa cuenta con la Fundación Gases de Occidente, cuyos proyectos están orientados a mejorar la calidad, pertinencia e inclusión en educación. Para el año 2008, se beneficiaron 12.200 estudiantes de básica primaria en proyectos de promoción y fomento a la lectura; 36 instituciones educativas oficiales y no oficiales, y 150 docentes y profesionales que laboran en bibliotecas escolares. A través de la alianza con el Centro de Capacitación Don Bosco, 7.111 jóvenes cursaron carreras técnicas y tecnológicas para el empleo y el trabajo, 4.900 de los cuales se han integrado al sector productivo o han formado empresas. Igualmente, mediante el programa Conexión U, en alianza con la Universidad ICESI, se entregaron 15 becas a jóvenes de estratos 1 y 2 en diversos municipios del Valle del Cauca, en el marco de su política de Responsabilidad Social Empresarial.

### 3.3.1 Situación financiera Gases de Occidente S.A.

En términos generales, la empresa presentó un panorama financiero positivo durante el período 2000 – 2008, experimentando un crecimiento equilibrado entre los activos y los pasivos. En tal sentido, tal como se evidencia en la Tabla 14, los activos corrientes se incrementaron de manera gradual hasta el año 2005 y durante el último trienio registró un aumento significativo, al pasar de \$74.164 millones en el año 2006 a \$127.839 millones en el 2008. La propiedad, planta y equipo crecieron a un ritmo de \$10.961 millones en promedio durante el período de análisis. En cuanto al pasivo corriente, la Tabla 14 muestra un crecimiento sostenido entre los años 2000 – 2008, salvo el año 2003. Así mismo, las obligaciones financieras han aumentado de manera sostenida, con excepción del año 2005. En este sentido, cabe destacar que la empresa ha realizado una buena planeación para equilibrar la concentración de los pasivos en el corto y largo plazo. Finalmente, el patrimonio registró incrementos sostenidos y significativos en el período, pasando de \$34.519 millones en el año 2000, a \$202.039 millones en el 2008.

**Tabla 14. Balance General Gases de Occidente (millones de pesos corrientes)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Activo Corriente	23.099	42.912	51.974	56.270	54.484	57.813	74.164	108.331	127.839
Prop., Planta y Equipo	23.590	32.271	45.382	60.230	74.858	79.498	88.656	94.559	111.278
Otros Activos No Corrientes	39.475	48.858	63.182	76.962	109.889	126.322	151.174	188.798	204.535
Total Activo	86.164	124.041	160.538	193.462	239.231	263.635	313.995	391.689	443.653
Pasivo Corriente	16.640	30.058	40.102	23.919	39.269	66.359	59.451	115.824	113.453
Obligaciones Financieras	33.820	50.064	53.433	67.590	64.620	42.293	70.000	80.000	118.700
Otros Pasivos No Corrientes	1.185	1.069	11.917	17.908	19.554	6.636	11.355	9.745	9.461
Total Pasivo	51.645	81.191	105.452	109.417	123.443	115.289	140.807	205.570	241.613
Patrimonio	34.519	42.850	55.086	84.045	115.788	148.345	173.187	186.119	202.039

Fuente: Cálculos propios con base en cifras de Gases de Occidente (2000 – 2008).

Por otra parte, según los Estados de Resultados 2000 – 2008 (ver Tabla 15), el total de ingresos ha experimentado crecimientos sostenidos durante todo el período, destacándose aquellos obtenidos en los dos últimos años. Paralelamente, el total de costos y gastos también ha presentado una tendencia creciente,

llegando a representar el 77,91% del total de ingresos en el año 2008. En consecuencia, el promedio de la utilidad neta del período fue de 7,4%, por lo cual se puede afirmar que la empresa Gases de Occidente muestra capacidad para generar utilidades de forma sostenida y que tiene sanidad financiera.

**Tabla 15. Estado de Resultados Gases de Occidente (millones de pesos corrientes)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total Ingresos	88.174	130.047	173.495	204.106	224.368	240.268	278.256	331.588	417.917
Total Costos y Gastos	84.036	125.928	166.672	194.102	211.847	214.798	226.739	243.966	325.616
Utilidad antes de Impuestos	4.138	4.119	6.823	10.004	12.521	25.468	51.515	80.339	92.296
Utilidad Neta	4.061	3.196	4.338	5.770	8.171	14.600	33.716	54.595	64.829

Fuente: Cálculos propios con base en cifras de Gases de Occidente (2000 – 2008).

En relación a los indicadores financieros de liquidez, endeudamiento y rentabilidad presentados en la Tabla 16, se puede decir que el índice de razón circulante muestra que la empresa ha manejado un buen grado de liquidez; el nivel de endeudamiento presenta una leve disminución del año 2000 al 2008, reflejando que los pasivos han crecido menos que los activos. No obstante, la deuda de corto plazo ha aumentado en los últimos años y las obligaciones financieras han disminuido. En cuanto a la rentabilidad, en la tabla se observa que ésta ha aumentado en los últimos años, por lo que se ratifica que Gases de Occidente es una empresa que tiene capacidad de generar utilidades y realizar inversiones para expandir su nivel de cobertura en el ámbito regional.

**Tabla 16. Indicadores financieros de Gases de Occidente (2000 – 2008)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>LIQUIDEZ</b>									
Razón Circulante	139%	143%	130%	235%	139%	87%	125%	94%	113%
Prueba Ácida	108%	128%	121%	222%	130%	82%	115%	84%	105%
<b>ENDEUDAMIENTO</b>									
Nivel de Endeudamiento	60%	65%	66%	57%	52%	44%	45%	52%	54%
Concentración del Endeudamiento en el Corto Plazo	32%	37%	38%	22%	32%	58%	42%	56%	47%
(Obligaciones Financieras)/(Pasivo Total)	79%	78%	65%	65%	63%	66%	54%	59%	61%
(Obligaciones Financieras de Largo Plazo)/(Pasivo Total)	65%	62%	51%	62%	52%	37%	50%	39%	49%
Apalancamiento Financiero Total	150%	189%	191%	130%	107%	78%	81%	110%	120%
<b>RENTABILIDAD</b>									
Margen de Utilidad Bruta	23%	21%	21%	21%	20%	37%	38%	41%	39%
Margen de Utilidad Operacional	10%	10%	9%	10%	8%	23%	26%	28%	26%
Margen de Utilidad Neta	4.7%	2.5%	2.5%	2.9%	3.8%	6.1%	12.2%	16.7%	15.6%
ROA	9.2%	7.1%	6.9%	7.3%	6.1%	13.0%	14.9%	14.8%	16.6%

Fuente: Cálculos propios con base en cifras de Gases de Occidente (2000 – 2008).

### 3.4 EMPRESAS DE TELEFONÍA MÓVIL

El 3 de Diciembre de 1979 se puso en funcionamiento en Tokyo (Japón) la primera red de telefonía móvil celular (TMC), con el objetivo principal de brindar a la sociedad más herramientas para comunicarse y hacer más eficaz y productivo el trabajo. Las principales ventajas que ofrece este servicio son la movilidad, la rapidez y la facilidad en la comunicación.

En el caso de Colombia, la TMC se adelantó a comienzos de 1994, por medio de una de las licitaciones más importantes del sector de las telecomunicaciones del país, anteriormente aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 37 de Enero de 1993, que permitió al Ministerio de Comunicaciones adjudicar la concesión de prestación del servicio de TMC por un período de 10 años, el cual fue prorrogado por 10 años más en el 2004. Cabe señalar que los operadores seleccionados tenían exclusividad para prestar el servicio hasta el 30 de Septiembre de 1999. Para satisfacer las exigencias técnicas y financieras de la licitación, cada grupo proponente se integró por lo menos con dos partes: un operador celular experimentado que garantizara la calidad del servicio y un empresario con alta capacidad de inversión (DNP, 1999, p. 2 – 3). Así mismo, para garantizar la existencia de competencia y la calidad del servicio, el gobierno dividió el país en tres regiones (Oriental, Occidental y Costa Atlántica)<sup>26</sup>, y estableció una red para empresas privadas – Red B – y otra para empresas de carácter mixto – Red A –, de modo que en cada región existieran dos operadores.

Posterior a la licitación, las empresas a quienes se les otorgó la concesión para la prestación del servicio a través de la Red Privada, fueron: CELUMOVIL S.A. y CELUMOVIL COSTA ATLÁNTICA S.A., unión temporal, que presta el servicio en las regiones Oriental y Costa Atlántica respectivamente; y, COCELCO S.A. en la región Occidental. Por su parte, las firmas concesionarias para la prestación del servicio a través de la Red Mixta, fueron: COMCEL S.A., que presta el servicio en la región Oriental, OCCEL S.A. que lo hace en la región Occidental y CELCARIBE S.A. que lo presta en la Costa Atlántica (Ibíd., p. 5 – 6).

#### 3.4.1 Telefonía móvil a nivel regional

Después de 15 años del ingreso de la TMC en Colombia, se han presentado una serie de fusiones, adquisiciones y alianzas estratégicas entre operadores públicos y privados, de capital nacional y extranjero. En el mercado colombiano y por ende a nivel regional y local, los principales operadores de TMC son COMCEL S.A., que pertenece a América Móvil (del magnate mexicano Carlos Slim), Telefónica Móviles de España (MOVISTAR) y Colombia Móvil (TIGO) de Millicom (Luxemburgo). De esta manera, en la Tabla 17 se muestra la distribución porcentual de abonados en el país por cada subregión durante los últimos cuatro trimestres, en la cual se evidencia que COMCEL mantuvo su mayor participación en las tres regiones del país, siendo la región Oriental en el segundo trimestre de 2009 la que mayor porcentaje de abonados registró a nivel nacional con el 71,11%, y la menor se presentó en la Costa Atlántica en el primer trimestre de 2009 con el 58,71%. Por su parte, MOVISTAR registró su mayor participación en la región Occidental en el tercer trimestre de 2008, alcanzando el 26,2% y su menor participación en la Costa Atlántica en el segundo trimestre de 2009 con el 19,92%. Finalmente, TIGO alcanzó su mayor participación en la Costa Atlántica en el segundo trimestre de 2009 con el 21,0% y su menor participación durante el primer trimestre de 2009 en la región Oriental con el 7,24% (CRC, 2009, p. 13).

---

<sup>26</sup> Las zonas en las que se dividió el país quedaron definidas de la siguiente manera: la subregión Oriental, comprende los departamentos de Antioquia (únicamente Yondó), Boyacá, Caquetá, Cundinamarca, Santa Fe de Bogotá, Huila, Meta, Norte de Santander, Tolima (exceptuando cinco municipios), Santander, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Arauca. La subregión Occidental está conformada por los departamentos de Antioquia (excepto Yondó), Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima (únicamente cinco municipios). Finalmente, la subregión Costa Atlántica, comprende los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre (DNP, 1999, p. 4).

**Tabla 17. Evolución de la participación de los operadores de Telefonía Móvil a nivel regional entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo de 2009**

Operador	3T 2008	4T 2008	1T 2009	4T 2008
<b>Costa Atlántica</b>				
Comcel	59,3%	60,1%	58,71%	59,08%
Telefónica Móviles	23,3%	22,8%	22,24%	19,92%
Colombia Móvil	17,3%	17,0%	19,05%	21,00%
<b>Total Costa Atlántica</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Occidente</b>				
Comcel	64,1%	65,4%	65,21%	66,58%
Telefónica Móviles	26,2%	25,7%	26,12%	24,75%
Colombia Móvil	9,7%	8,9%	8,7%	8,67%
<b>Total Occidente</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Oriente</b>				
Comcel	67,8%	69,2%	67,61%	71,11%
Telefónica Móviles	24,4%	23,3%	23,1%	21,65%
Colombia Móvil	7,8%	7,5%	7,24%	7,24%
<b>Total Oriente</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: CRC (2009, p. 13).

Por otra parte, en la Tabla 18 se muestra el porcentaje de abonados en las modalidades de prepago y postpago en las tres regiones del país, discriminados por operador. Como se observa, en el segundo trimestre de 2009, se registró un total de 34,3 millones de abonados en la modalidad prepago, cifra que equivale a un 86,02% del total de abonados en el país; mientras que en la modalidad postpago, se registró un total de 5,9 millones, que corresponde al 13,98%. Adicionalmente, las cifras muestran que cada uno de los operadores tiene la mayoría de sus abonados en la modalidad prepago, de los cuales la mayoría de cada uno de los tres operadores, se encuentran en la región de la Costa Atlántica.

**Tabla 18. Abonados por categoría prepago y postpago - segundo trimestre de 2009**

	Número abonados	Prepago %	Postpago %
<b>Colombia Móvil</b>			
Costa Atlántica	1.575.670	88,56%	11,44%
Occidente	1.226.086	87,69%	12,31%
Oriente	1.348.858	84,56%	15,44%
<b>Total</b>	<b>4.150.614</b>	<b>87,00%</b>	<b>13,00%</b>
<b>Telefónica Móviles</b>			
Costa Atlántica	1.494.698	86,73%	13,27%
Occidente	3.500.701	84,61%	15,39%
Oriente	4.032.579	78,14%	21,86%
<b>Total</b>	<b>9.027.978</b>	<b>82,07%</b>	<b>17,93%</b>
<b>Comcel</b>			
Costa Atlántica	4.433.108	89,71%	10,29%
Occidente	9.417.651	87,36%	12,64%
Oriente	13.247.550	83,84%	16,16%
<b>Total</b>	<b>27.098.309</b>	<b>86,02%</b>	<b>13,98%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>40.276.901</b>		

Fuente: Ibíd.

En este sentido, cabe señalar que estas cifras indican que las empresas operadoras de la TMC hacen abuso de posición dominante en el mercado, ya que al existir un mayor número de usuarios en la modalidad prepago, se presenta una serie de subsidios cruzados de los sectores de menores ingresos a los de mayores ingresos, en términos de las tarifas por minuto. Estas prácticas empresariales efectivamente no son reguladas por el Estado y, por tanto, terminan socavando el principio de equidad.

## CONCLUSIONES

### *1. Sobre Cali y su contexto regional – global*

Resulta clave en la actual coyuntura que la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, bajo la orientación del Dr. Jorge Iván Ospina y su equipo de gobierno, haya definido una política de alianza estratégica con la Universidad del Valle, que constituye – sin lugar a dudas – el principal patrimonio público del suroccidente colombiano, desde el punto de vista académico y de formación en educación superior; para hacer una formulación prospectiva respecto del desarrollo de la municipalidad en sus diversos componentes a lo largo de los próximos decenios.

La Universidad del Valle coincide con el Alcalde Ospina en que el reto para Cali, como tercera urbe colombiana, es el de salir del “tercer mundo”. Los caleños y caleñas tienen el derecho de ser una de las ciudades región latinoamericanas que aspiran a superar las enormes brechas y diferencias sociales que caracterizan a la fecha a los países en vía de desarrollo, respecto de las sociedades más avanzadas en la fase actual del capitalismo global transnacionalizado. Tómense en cuenta los ejemplos de las ciudades globales latinoamericanas que emergieron de manera exitosa en el concierto mundial, tales como Río de Janeiro, Sao Paulo, Ciudad de México, Monterrey, Buenos Aires, Santiago de Chile, entre otras.

Empero, se trata de un tercermundismo totalmente diferente del colombiano en términos de los retos y las apuestas estratégicas. Por ejemplo, Brasil es hoy la octava economía más industrializada del planeta, donde Río de Janeiro obtuvo la sede para realizar la Copa Mundial de Fútbol en el año 2014 y los Juegos Olímpicos en el 2016. Da orgullo de latinoamericano recorrer estas ciudades y ver que a pesar de la pobreza y las asimetrías sociales que aún existen, se configuran en sinergia de lo público y lo privado una serie de apuestas estratégicas, que han sido capaces de sobreponerse a estas dificultades y de lograr ubicar estas ciudades región como interlocutoras válidas de las potencias económicas, investigativas y culturales, en términos de la competitividad global.

En Colombia, se deben plantear retos similares para ciudades como Cali, Bogotá, Medellín, Cartagena, Barranquilla, para que en un período de 20 ó 25 años, el país y estas regiones hayan salido del “tercer mundo” y hayan superado los actuales indicadores de pobreza, violencia política, criminalidad y desigualdad social, y así dar un salto cualitativo que permita posicionar al país frente a los retos que demanda una economía globalizada. Es en este contexto que se hace relevante la formulación de apuestas estratégicas para Colombia y las regiones más importantes, con ocasión de la celebración de los 500 años de la fundación de estas ciudades y del bicentenario del país.

## **2. *Sobre los retos en telecomunicaciones***

Otra apuesta central en el campo de los SP es la superación de la creciente brecha digital, pues no se puede acabar de polarizar a la sociedad con la irrupción de las tecnologías de la información. Así, una política pública clave es la integración social que representa el acceso del conjunto de los ciudadanos a los recursos y tecnologías de la comunicación, la información y la conectividad. Esto depende de la capacidad que ostente el gobierno local para garantizar a la ciudadanía el acceso a servicios como la Internet y las comunicaciones. Por ejemplo, en Medellín, parte de esta política la ha implementado las Empresas Públicas de Medellín (EPM), realizando un esfuerzo económico y operativo importante en esa dirección, actuando como brazo operacional de la Alcaldía y de la Gobernación de Antioquia, en el marco del Plan Nacional de Conectividad liderado por la Presidencia de la República que reconoce este reto.

## **3. *Sobre el panorama financiero de las empresas operadoras de SP y los retos de política***

Pese a la problemática administrativa y la discusión política que se ha generado alrededor de EMCALI, como principal activo del municipio, se debe reconocer que la empresa sigue siendo rentable y con una participación importante en los mercados de sus tres áreas de negocio. No obstante, tal como se mencionó, es preocupante el incremento del nivel de endeudamiento en el largo plazo así como la disminución generalizada en la inversión en propiedad, planta y equipo. De continuarse presentando esta tendencia, sin lugar a dudas, en el mediano y largo plazo EMCALI sería totalmente obsoleta en comparación con sus competidores, dado el grado de modernización tecnológica que implica la prestación eficiente de estos servicios.

Respecto a la extinta EMSIRVA, de acuerdo con el análisis antes referido, se puede concluir que la decisión de liquidarla fue acertada, dadas las condiciones financieras a las que se vio abocada, producto de la mala gestión del gobierno local y de la SSP. Por el contrario, en el caso de Gases de Occidente S.A., al ser una empresa que fue creada bajo el actual marco regulatorio, no tuvo que surtir un proceso de adaptación al mismo. Por ello, en este sentido, posee “ventajas comparativas” frente a EMCALI y EMSIRVA. En términos generales, esta empresa presenta un balance financiero positivo, producto de una buena gestión que garantiza su viabilidad, crecimiento y expansión de la misma en el mediano y largo plazos.

En tal sentido, desde una perspectiva política, en el análisis prospectivo de empresas de SP como EMCALI, no se trata simplemente de acudir al expediente o la fórmula simplista que afirma que los problemas de la empresa se resuelven a través de definir las formas para que ésta se privatice. Por el contrario, la apuesta estratégica que se construya debe fundamentarse en la conservación de esta empresa como patrimonio público, aunque pueda estar asociada con el capital privado. Del mismo modo, debe buscarse el fortalecimiento de lo que técnicamente algunos denominan como Burocracias Empresariales Públicas, de organizaciones como EPM, ECOPETROL, ISA, ISAGEN, que son empresas públicas por acciones en las que participa el capital privado, donde el Estado sigue siendo un actor empresarial importante. Cabe señalar que la permanencia de empresas públicas en el mercado, permite la transferencia de rentas de éstas hacia los entes territoriales o la Nación, lo cual tiene implicaciones fiscales; ya que no solamente la inversión depende de los impuestos directos e indirectos que pagan los ciudadanos. Un ejemplo de ello, es el caso de EPM Medellín, que le transfiere rentas adicionales al municipio por valor de medio billón de pesos aproximadamente, independientemente de los impuestos de ley que declara y de la inversión social que realiza a través de la Fundación EPM.

En ese sentido, cuando el Concejo Municipal aprueba la escisión del componente de telecomunicaciones de EMCALI, por supuesto se espera que ingresen recursos de capitalistas y operadores privados. Sin embargo, no se puede desconocer el reconocimiento de la marca y su posicionamiento en el

mercado y en el imaginario colectivo de los caleños; así como su capacidad en términos financieros, técnicos, de infraestructura, experticia y saber hacer de su capital humano que, para el caso de las telecomunicaciones, le han permitido permanecer en el mercado. Cabe señalar que éste es un sector en el que EMCALI entra a competir con otros operadores en el mercado, donde las cifras muestran que aún tiene una presencia significativa y una oportunidad que no se puede lograr de manera autárquica – encerrada sobre sí misma – sino articulándose a otros operadores públicos o privados, y haciendo apuestas y alianzas estratégicas.

Este es uno de los argumentos para construir a través de estos ejercicios de planificación, la gran apuesta de recuperar a EMCALI; ello sobre la base de aprovechar que la empresa aún es competitiva. Por supuesto que ésta debe ser blindada de la corrupción, el patrimonialismo y la politiquería, teniendo en cuenta que parte de las causas por las que EMCALI terminó siendo intervenida por la SSP, se relaciona con el manejo clientelar extremo al que la empresa fue sometida durante los años 90 del siglo pasado, tal como se explicó en este documento. No obstante, recuérdese que algunas de estas patologías se inscriben en una tendencia de larga duración, características no solamente de EMCALI, sino de la forma como se ha gestionado lo público en Colombia.

#### ***4. Sobre el panorama de la ciudad en materia de infraestructura y logística***

¿Son adecuadas las condiciones de infraestructura, operación, gestión y logística actuales para construir una estrategia ambiciosa de posicionamiento y competitividad de la ciudad de Cali y su entorno metropolitano, dada la tendencia de configuración de una ciudad – región? Este es un cuestionamiento que no tiene una respuesta lineal y simplista. En primer lugar, cabe reconocer que EMCALI, como principal operador de los SP, a la fecha, ha podido garantizar en términos generales la provisión de los mismos en sus tres grandes áreas de desempeño sectorial. Ciertamente, y como es conocido por la opinión pública, esta provisión no está exenta de dificultades, tropiezos y vulnerabilidades. En particular, a lo largo de los últimos años, ha sido crítico el tema de abastecimiento continuo de agua potable y son también reconocibles los elevados costos de la actual infraestructura de tratamiento de aguas residuales, incluyendo el proyecto de la PTAR. Pero esto no implica que en términos generales, y salvo los cortes periódicos ya referidos, se garantice un servicio continuo y de calidad para la inmensa mayoría de los caleños y usuarios.

Los problemas más importantes que se evidencian en este terreno, son aquellos derivados de las capacidades de esta infraestructura para soportar un crecimiento significativo de la demanda, lo cual se espera ocurra en el curso de los próximos 25 años, tanto por el incremento demográfico de la ciudad y de su entorno metropolitano, como por la mayor complejidad que implican las infraestructuras viales, habitacionales, de SP, etc. Teniendo en cuenta que la tendencia para solventar el déficit de vivienda en Colombia es la construcción de propiedad horizontal, se aprecia un incremento de los edificios de apartamentos, los cuales requieren de un mayor bombeo del agua y, por lo tanto, implican un consumo energético cuantioso. En este sentido, se requiere que las decisiones en política pública sobre conductividad y fuentes de agua para garantizar la prestación del servicio, sean de carácter estratégico y proactivas.

Desde el punto de vista de la infraestructura energética, se ha avanzado en el marco de las Leyes 142 y 143 de 1994, en la conformación de un mercado regulado, proceso a través del cual una parte de los grandes consumidores y usuarios ha optado por otras opciones diferentes a las de EMCALI; pero, en general, la empresa estatal aún conserva y conservará en el corto y mediano plazos, un importante control sobre una parte significativa del mercado. Sin embargo, el Valle del Cauca es una región que depende de otras para su abastecimiento energético, fundamentalmente a través de los sistemas de interconexión eléctrica configurados en el país a lo largo de las últimas décadas, tales como ISA e ISAGEN.

En este sentido, no se vislumbra una propuesta estratégica que resuelva el problema de la autosostenibilidad del recurso energético en el suroccidente colombiano, más allá de la vieja alternativa de la represa de Arrieros de Micay en la selva pacífica caucana. A juicio de los autores, este es un tema al que debe

dársele la mayor importancia en el marco del diseño de una política prospectiva en el terreno de los SP. En otras palabras, resulta fundamental que el proyecto de desarrollo prospectivo 2036 y los ejercicios correlacionados del plan estratégico del Valle del Cauca, así como el de la recuperación del río Cauca y el plan maestro de SP del municipio, entre otros, se integren en una propuesta que se plantee la dicotomía de garantizar la provisión energética, y al mismo tiempo, de mantener políticas ambientales que garanticen la continuidad de aquellas que en la actualidad avanzan tímidamente para recuperar la sostenibilidad ambiental de la subregión.

Finalmente, en el terreno de las telecomunicaciones, tal como se mencionó, la reciente creación de la filial de telecomunicaciones de EMCALI, es un paso en la dirección correcta, desde la perspectiva de los autores. Se requiere avanzar en esta misma línea, buscando la articulación de EMCALI y de su filial, con operadores multinacionales provenientes tanto del sector público como del privado, y definiendo lo que aún no está establecido de manera clara y precisa, respecto a cuáles serían las competencias de los inversionistas en relación con los temas de operación, si se implementarían o no modelos de concesión, cuál sería en este caso el papel de las burocracias empresariales públicas que se han venido consolidando como un importante capital intelectual y social de EMCALI a lo largo de las últimas dos décadas.

En este tema también debe abrirse un debate, estructurado técnicamente y despolitizado, para tomar una decisión acertada que le permita a EMCALI preservar su patrimonio y articularse con las complejas dinámicas de los mercados en el área de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información. En pocas palabras, para hacer una síntesis y formular un diagnóstico y una propuesta clara, los autores de este documento consideran que EMCALI, pese a sus dificultades, tiene las potencialidades, la historia, la configuración organizacional, la experticia y también la infraestructura requeridas, para ser en los próximos 25 años – como lo ha venido siendo hasta hoy – el principal operador y proveedor de los SP en las tres áreas de su competencia.

Por otra parte, existen problemas significativos por resolver en el campo de la recolección de las basuras y el tratamiento de los residuos sólidos, derivados de la falta de planificación y coordinación, tanto intersectorial como subregional, y de las malas decisiones de política que derivaron finalmente en la liquidación de EMSIRVA y en la continuidad no prevista en la normatividad colombiana, de la intervención de la SSP, a través de los modelos de concesión en las cuatro áreas en las que se subdividió la ciudad de Cali y que debieron haber sido decisiones asumidas en el marco de la recuperación de su soberanía por la administración municipal.

De otro lado, es reconocible que EMCALI ha perdido la condición de monopolio y en el campo de los SP han irrumpido una serie significativa de operadores público y privados que, fundamentados en las reglas de competencia regulada, han logrado ingresar al mercado de la ciudad y de su jurisdicción metropolitana. Esta situación, que fue diseñada y propulsada por la propia política pública de los años 90, conlleva a que se requiera de un cambio en el papel de la administración municipal. No se puede ser al mismo tiempo juez y parte, se requiere avanzar en el desarrollo de competencias propias para la función regulatoria y de fiscalización de la calidad, cobertura y equidad en la prestación de los SP por parte de la administración municipal. Así mismo, las reglas de gobernabilidad de las inversiones públicas en las empresas operadoras, deben ser claramente fijadas para que no se confundan los intereses empresariales que, aunque sean públicos y legítimos, no son el interés general de la sociedad, respecto del papel rector que le compete en este campo al gobierno local.

## **5. *Sobre los ejercicios de planificación y el ordenamiento territorial***

Los anteriores temas deben ser tenidos en cuenta en el proceso en curso de revisión y reformulación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Cali, el cual fue aprobado en su versión actual al final de la década pasada. En tal dirección se debe definir cuál es el área urbana que deberá ser planificada y reglamentada por el Concejo Municipal, al tenor de las tendencias demográficas y los cambios en los usos del suelo. Este es un tema central dado que direccionará obligatoriamente la expansión y la cobertura de los SP. Es prácticamente inevitable la integración y la conurbación con los desarrollos habitacionales que se dan al sur de la ciudad con el municipio de Jamundí, sin que al momento esto haya sido definido en términos de planificación urbana del hábitat metropolitano.

Por dinámicas del mercado y respaldada por políticas regulatorias del tipo Zonas Francas o Zonas Económicas Especiales, Cali se ha transformado en un eje integrador de tres grandes áreas industriales conurbadas. La más antigua de ellas es Yumbo; la segunda en antigüedad, pero con un relanzamiento significativo en los últimos 10 años, es el área industrial y de servicios que se ha configurado en torno del corredor del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón en la ciudad de Palmira; y, finalmente, la Zona Páez que, pese a que algunos de los efectos de la ley especial han fenecido, sigue manteniendo una importante base tecnoindustrial.

No se espera que en los próximos 25 años, la ciudad de Cali se reindustrialice – tal como ocurrió a mediados del siglo pasado – pues la vocación es la de ser una ciudad de servicios integradora de un tejido metropolitano y regional, agroindustrial, institucional, bancario, comercial, educativo, que garantice las condiciones de hábitat para las clases medias y las elites empresariales; así como el conocimiento que se deriva de los nuevos modos de gestión del capitalismo contemporáneo. Estos modelos marcan las tendencias principales a las cuales se debe articular la planeación de la ciudad, en términos de su entorno metropolitano, en tanto epicentro de dinámicas de desarrollo que además, se acentuarán con las mejoras significativas que se prevén en la conectividad urbana de la ciudad, tales como los megaproyectos del MIO, el MIO Cable, el tren de cercanías, la construcción de la Avenida Bicentenario, entre otros. Mientras que en ámbito regional, dichas mejoras en la conectividad incluyen la construcción de la doble calzada Buga – Buenaventura – Loboguerrero, la conexión probable entre Mulaló – Yumbo – Loboguerrero y la rehabilitación del Ferrocarril del Pacífico.

## **6. *Sobre la reconfiguración de la institucionalidad en el ámbito local***

Teniendo en cuenta que con los desarrollos institucionales derivados de la Constitución de 1991, en Colombia, el Estado en sus diferentes niveles debe fijar reglas claras y estables, y garantizar que los actores públicos o privados las cumplan. Lo que ocurre es que en los entes territoriales muchos de estos diseños institucionales están siendo enajenados a las empresas o agencias operadoras de tales políticas. Sin embargo, lo que debería hacerse, en el caso de los SP a nivel municipal, es tomar como referente el ejemplo del sector de los hidrocarburos en donde se ha creado la Agencia Nacional de Hidrocarburos, responsable de diseñar la política, y ECOPETROL realiza el trabajo operacional de la misma.

En este sentido, uno de los autores de este documento (Varela, 2008a), recientemente ha planteado la propuesta de creación de una Secretaría de SP en la municipalidad, que se constituya en el órgano encargado de adaptar la política nacional al contexto local; formular planes de SP (Plan Maestro de Agua, de Telecomunicaciones, de Energía, de gestión integral de residuos, entre otros) a los que se articulen los programas y proyectos estratégicos emprendidos por los operadores, independientemente de su naturaleza jurídica. Es decir, se necesita que el gobierno local, a través de dicha Secretaría, fije las reglas para que los

operadores empresariales las ejecuten. Por ejemplo, para resolver el problema estructural de garantizar el abastecimiento del agua en el municipio y su área metropolitana, la decisión de seleccionar entre las alternativas de construir un reservorio enseguida de la planta actual de Puerto Mallarino, hacer una represa en Pichindé, traer el agua de Salvajina, o romper la cordillera y traer el agua de la selva, no es del resorte exclusivo o competencia de EMCALI ni de ninguna otra empresa operadora de SP; sino del gobierno local en cabeza del alcalde, que además debe contar con el concurso del gobierno regional y nacional, del sector privado y la ciudadanía, dada la importancia estratégica y vital de disponer de este recurso natural en el largo plazo y la magnitud económica que implica la realización de este tipo de proyectos.

No puede ser que EMCALI decida unilateralmente cómo va a gestionar y proveer el agua en la ciudad, sino que los caleños – constituidos como un tejido social deliberante y decisorio – deben plantearle a EMCALI la manera como quieren que ello se realice. Lo mismo debe hacerse en el tema de las telecomunicaciones, las basuras y los temas ambientales. En este orden de ideas, no son los empresarios – aún los públicos – los que tienen que diseñar las políticas públicas, sino que ello es competencia de los gobiernos locales y la ciudadanía.

En la discusión sobre EMCALI sólo se ha analizado a la empresa, pero no se ha deliberado para la construcción de una política pública de los SP en la ciudad. Recuérdese que para efectos del presente documento no se usa de manera deliberada la palabra “domiciliarios”, porque cada vez estos servicios son menos domiciliarios, pues las telecomunicaciones y buena parte del tema de provisión de energía, han perdido ese carácter. SP es un tema que no solamente se refiere al agua, la energía y las telecomunicaciones, sino que también abarca los temas relacionados con la infraestructura de la ciudad, la movilidad y el hábitat, que generalmente se abordan de manera individual. En este sentido, se propone que estos debates tengan un sentido más integral.

Teniendo en cuenta lo anterior, el debate se debe centrar a la luz de la siguiente línea de análisis: ¿De qué manera la administración pública municipal, al recuperar a EMCALI como patrimonio propio y al asumir bajo su soberanía la configuración de políticas públicas en el campo de los SP, sobre la base de diagnósticos expertos – como los reseñados aquí –, definirá los términos y las condiciones de articulación de lo público con lo privado, de delimitación de las zonas de mercado y de las zonas de no mercado, como ejes tutelares de la acción pública en el campo de los servicios, manteniendo y preservando los espacios para dos dimensiones significativas: las del mercado o la mercantilización de estos bienes y servicios, inevitable bajo el capitalismo globalizado; y, de otro lado, la obligación política que la dota de legitimidad que le supone como una tarea central ineludible la de garantizar la equidad, la inclusión y la universalidad en los SP?

Éste es el reto fundamental en donde se puede encontrar la doble función de los SP que señalamos al comienzo de este texto en el título mismo, en el sentido en que son los SP – a la vez – **condicionantes** o limitantes de la expansión urbana, del desarrollo económico, de la calidad de vida, de las dinámicas de integración demográfica de la urbe, siempre y cuando existan adecuadas políticas de regulación, planes estratégicos y claras reglas de operación, que permitan que esta condicionalidad pueda transformarse en potencialidad y crear condiciones de **catalización** o de mejoría significativa que a la vez conlleven a la construcción de ciudadanía con democracia y garanticen calidad de vida.

## ***7. Sobre el rol que debe asumir la administración municipal***

En este orden de ideas, existe un dilema complejo respecto a la función que debería asumir la administración municipal en el corto y mediano plazos, y en términos de una planeación prospectiva de más largo plazo, en relación con los SP. Se trata de clarificar si su papel es el de planificar, regular u operar los SP. Al mismo tiempo, podría suponerse que las alternativas señaladas no son excluyentes y podría construirse un escenario de actuación y de competencias de la administración pública municipal que le permitiría cumplir, tanto con las funciones estratégicas de planificación en la provisión y la gestión futura de los SP, así como

construir ámbitos regulatorios significativos que superen muchos de los problemas y fallos del mercado, que son reconocibles actualmente. De otro lado, está la exigencia política y social, de que en la operación de estos bienes y SP, cumpla un papel fundamental el Estado – empresarial municipal, a través de la preservación de EMCALI como principal operador multiservicios; o, alternativamente, que la empresa pueda jugar en alguno de los escenarios de fragmentación y separación funcional de los servicios, asociándose con otras empresas públicas y/o con el capital privado, tal como se ha decidido recientemente la escisión de la filial de telecomunicaciones por parte de la Alcaldía y el Concejo Municipal.

En suma, las políticas públicas de SP responden a los retos de crear las condiciones para la competitividad y la inserción de Cali como ciudad – región en el contexto de la globalización. De otro lado, también se trata de resolver propositiva y planificadamente los nuevos retos que incorporan las agendas democráticas, tales como las de la superación de la brecha digital y comunicacional que implican la universalización y la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Adicionalmente, debe reconocerse que los SP se configuran en términos de formidables ejes transversales del desarrollo urbano, primordialmente en las dimensiones políticas, en tanto que garantizan la equidad, la igualdad y la inclusión social, siempre y cuando éstos sean provistos bajo criterios que – sin desconocer los factores mercantiles – vayan más allá de estos simples principios y no los asuman como actividades estrictamente económicas. Así mismo, los SP constituyen una condición necesaria para la planificación del desarrollo económico y la expansión social, que implica la continuidad previsible de los acelerados procesos demográficos de conurbación de Cali y su entorno metropolitano a lo largo de las próximas décadas.

En este sentido, las actuales dinámicas de los SP conllevan a una integración creciente de los mercados, y a una rápida transferencia isomórfica de las tecnologías y de los modos de gestión. Así que encerrarnos en un parroquialismo desueto y anacrónico – así se vista con ropajes nacionalistas y radicales – se convierte en una opción inviable. Por lo tanto, los SP constituyen las bases materiales y tecnológicas que, a nivel de las infraestructuras, garantizan la expansión del hábitat, las dinámicas económicas de la acumulación del capital, y también constituyen condicionantes para los desarrollos institucionales y para la actuación de los diferentes ámbitos organizacionales de lo público y lo privado, en relación con procesos multidireccionales de desarrollo urbano, la construcción de ciudadanía y la apuesta democrática, que es uno de los basamentos de las propuestas de planes de desarrollo sectoriales y trasversales que se vienen configurando en el ejercicio del plan prospectivo 2036.

## REFERENCIAS

### Fuentes primarias

CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI (2009). Empresa de aseo que reemplazará a EMSIRVA se llamará Girasol. Santiago de Cali: Boletín del Concejo. Octubre 27. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/publicaciones.php?id=36326> – Consultada 15/12/2009.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (1994). Leyes 142 y 143.

\_\_\_\_\_ (2009). Ley 1341.

DIARIO EL PAÍS (2009). Inauguran servicio de gas en Buenaventura. Santiago de Cali: Noviembre 23. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/historico/nov232009/ECO/tuberias.html> - Consultada 18/12/2009

EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI (2009). Balance General y Estado de Resultados 2000 – 2008.

\_\_\_\_\_ (1980 – 2005). Informes de Gestión.

EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS – EMSIRVA (2009). Balance General y Estado de Resultados 2000 – 2008.

GASES DE OCCIDENTE (2009). Balance General y Estado de Resultados 2000 – 2008.

\_\_\_\_\_ (2009). Informe de Gestión y Sostenibilidad 2008.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA (2003). Plan maestro social, prospectivo y sostenible del Valle del Cauca al 2015.

### Fuentes secundarias

ATEHORTÚA RÍOS, Carlos Alberto (2006). Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

BATLEY, Richard (2001). Asociaciones público – privadas para servicios urbanos. En: Los retos del gobierno urbano. Bogotá: Alfaomega Grupo Editor, S.A. Mayo.

BELHOCINE, Nouredine; FACAL, Joseph y MAZOUZ, Bachir (2005). 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. Vol. 12, No 1. Febrero.

BUITRAGO, Claudia María y otros (1998). El impacto de la ley de servicios públicos domiciliarios: logros y dificultades. Bogotá: Universidad Nacional.

CAMACHO, Miguel (2006). EMCALI en la historia de Cali. Santiago de Cali: EMCALI EICE, Julio.

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC) (2009). Telecomunicaciones: hechos y tendencias. En: Informe sectorial de telecomunicaciones, No. 13. Bogotá: CRC, Septiembre.

CUERVO, Luís Mauricio (2004). Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. Bogotá: Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 28.

\_\_\_\_\_ (1994). Privatización de las ESP. En: Modernización Económica vs. Modernización Social. Bogotá: Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia.

\_\_\_\_\_ y otros (1988). Economía política de los servicios públicos – una visión alternativa. Bogotá: CINEP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (1999). La telefonía móvil celular en Colombia. Documento Sectorial. Bogotá: Unidad de Infraestructura y Energía, Septiembre.

DURÁN HERRERA, Juan José (2005). La multinacionalización de las empresas privatizadas: las principales multinacionales españolas. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Revista Análisis Económico, Vol. XX, No. 043.

JARAMILLO PANESSO, Raúl y otros (2005). La encrucijada de los servicios públicos. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

LÓPEZ, Andrea y FELDER, Ruth (1987). Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento No. 57. Dirección Nacional de Estudios y Documentación – Dirección de Estudios e Investigación. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

MEDELLÍN TORRES, Pedro (2002). Gobernabilidad y globalización en América Latina. En: <http://www.iigov.org/documentos/>

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES (2006). Informe de Gestión 2000 – 2006. Bogotá: Presidencia de la República.

MOSQUERA, Gilma (1996). Vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia: El caso de Cali. En: Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y Arquitectura de la Vivienda Social en Colombia 1918 – 1990. Corporación Colegio de Villa de Leyva, CEHAP Medellín, CITCE Cali. INURBE. Bogotá: Puntos Suspensivos Editores.

NELLIS, John (2002). The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis. Washington: Center for Global Development.

NOHOUL, Paul (2005). Introducción al derecho de la competencia. Posición de las autoridades, de los consumidores y de las empresas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

PROGRAMA CALI COMO VAMOS (2009a). Crónica de ciudad: Panorama general de EMCALI, escenarios propuestos y decisiones adoptadas. Santiago de Cali: Cámara de Comercio de Cali – Fundación AlarAlice y otros, Octubre.

\_\_\_\_\_ (2009b). Crónica de ciudad: EMSIRVA y la gestión de residuos sólidos en el 2009. Santiago de Cali: Cámara de Comercio de Cali - Fundación AlvarAlice y otros, Octubre.

RIVERA, Jorge (2004). Introducción a la administración financiera. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

SANTAMARIA, Mauricio y otros (2002). Viabilidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Santiago de Cali. Bogotá: Archivos de Economía – DNP. Agosto.

STAPPER BUITRAGO, Cristian (2009). La regulación de los servicios públicos domiciliarios: eficiencia y protección de los derechos de los usuarios. Una visión desde el sector de agua potable y saneamiento básico. Bogotá: CRA.

TABARQUINO MUÑOZ, Raúl Andrés (2007). La política pública de regulación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Santiago de Cali: Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad del Valle.

VARELA BARRIOS, Edgar (2009). Coordinación y conflictos entre actores intersectoriales en la gestión de servicios públicos domiciliarios: la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos sobre Empresas Municipales de Cali y Empresas de Servicios Varios. Salvador de Bahía: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 27 al 30 de Octubre.

\_\_\_\_\_ (2008a). Gestión y gobernabilidad en EMCALI – Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.

\_\_\_\_\_ (2008b). Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.

\_\_\_\_\_ (2008c). COLPUERTOS: Surgimiento, auge y desplome de una empresa estatal (1959 – 1991). Santiago de Cali: Programa Editorial Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

VÁSQUEZ BENITEZ, Edgar (2001). Historia de Cali en el siglo XX – Sociedad, economía, cultura y espacio. Cali: Universidad del Valle.

\_\_\_\_\_ y otros (1995). Retrospectiva urbana y servicios públicos en Cali 1990 – 1993. Santiago de Cali: Universidad del Valle – EMCALI.

VERGÉS, Joaquim (2003). Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión, con especial referencia al caso de España. Madrid: Supervisión y gestión de la empresa pública. Documento 6. Diciembre.

ZULUAGA C., Blanca e IDOBRO M., Juliana (2004). Crisis de la deuda en las Empresas Municipales de Cali y perspectivas. Cali: Revista Estudios Gerenciales, ICESI, No 23.

### **Páginas web consultadas**

[www.acuavalle.gov.co](http://www.acuavalle.gov.co)

[www.cali.gov.co](http://www.cali.gov.co)

[www.concejodecali.gov.co](http://www.concejodecali.gov.co)

[www.crcom.gov.co](http://www.crcom.gov.co)

[www.creg.gov.co](http://www.creg.gov.co)

[www.dinero.com.co](http://www.dinero.com.co)

[www.elpais.com.co](http://www.elpais.com.co)

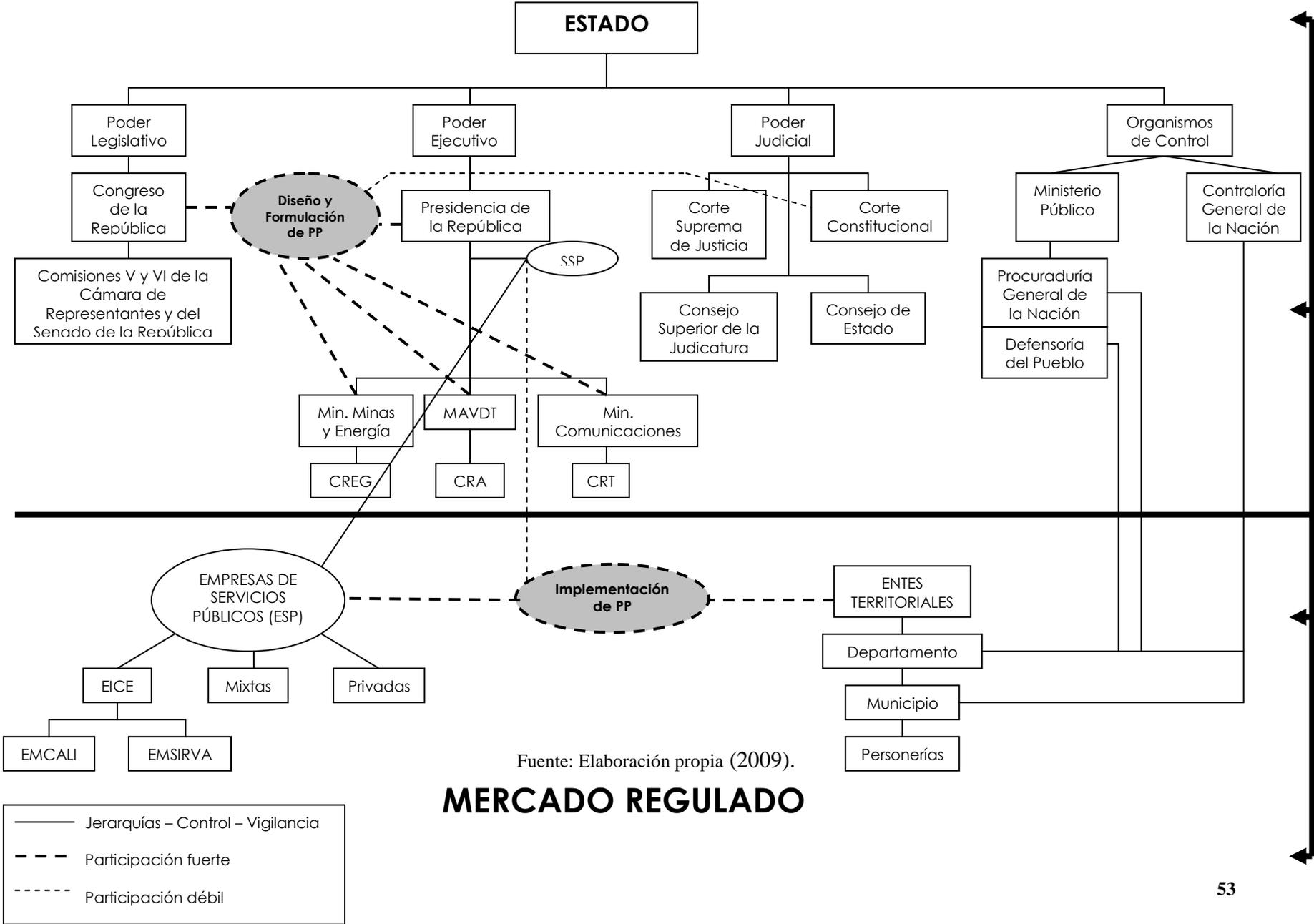
[www.emcali.com.co](http://www.emcali.com.co)

[www.gasesdeoccidente.com.co](http://www.gasesdeoccidente.com.co)

[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)

[www.emsirva.com.co](http://www.emsirva.com.co)

**ANEXO A: Diseño, Formulación e Implementación de Políticas Públicas en el Sector de SPD en Colombia**



**ANEXO B: Balance General Consolidado EMCALI (billones de pesos corrientes)**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Activo Corriente	0,524	0,889	0,698	0,854	0,980	0,783	0,772	0,784	0,786
Deudores	0,052	0,808	0,299	0,364	0,322	0,515	0,273	0,430	0,526
Propiedad, Planta y Equipo	2,650	1,878	2,490	1,942	1,824	1,752	1,523	1,510	1,348
Otros activos no corrientes	1,622	1,497	1,858	1,646	1,553	1,609	2,230	2,328	2,378
<b>Total Activo</b>	<b>4,850</b>	<b>5,073</b>	<b>5,347</b>	<b>4,807</b>	<b>4,680</b>	<b>4,660</b>	<b>4,800</b>	<b>5,054</b>	<b>5,039</b>
Pasivo corriente	0,673	0,705	0,330	0,342	0,279	0,318	0,281	0,342	0,436
Deuda pública	0,823	0,771	1,194	1,309	1,337	1,209	1,204	1,206	1,250
Pasivos Estimados	0,647	0,520	0,941	0,994	0,948	0,928	1,031	1,016	0,901
Otros pasivos no corrientes	0,282	0,461	0,290	0,219	0,086	0,092	0,097	0,087	0,078
<b>Total Pasivo</b>	<b>2,426</b>	<b>2,464</b>	<b>2,834</b>	<b>2,949</b>	<b>2,654</b>	<b>2,550</b>	<b>2,615</b>	<b>2,653</b>	<b>2,668</b>
<b>Patrimonio</b>	<b>2,423</b>	<b>2,608</b>	<b>2,512</b>	<b>1,857</b>	<b>2,026</b>	<b>2,109</b>	<b>2,184</b>	<b>2,400</b>	<b>2,371</b>

Fuente: Cálculos propios con base en cifras de EMCALI (2000 – 2008).

## **ANEXO C: Medición de los Indicadores financieros**

### **Liquidez**

- Razón circulante =  $(\text{activos corrientes} / \text{pasivos corrientes}) \times 100\%$
- Prueba ácida =  $((\text{activos corrientes} - \text{inventarios}) / \text{pasivos corrientes}) \times 100\%$

### **Endeudamiento**

- Nivel de endeudamiento =  $(\text{pasivo total} / \text{activo total}) \times 100\%$
- Concentración del endeudamiento en el corto plazo =  $(\text{pasivo corriente} / \text{pasivo total}) \times 100\%$
- $(\text{obligaciones financieras} / \text{pasivo total}) \times 100\%$
- $(\text{obligaciones financieras de largo plazo} / \text{pasivo total}) \times 100\%$
- Apalancamiento financiero total =  $(\text{pasivo total} / \text{patrimonio}) \times 100\%$

### **Rentabilidad**

- Margen de utilidad bruta =  $(\text{utilidad bruta} / \text{ventas netas}) \times 100\%$
- Margen de utilidad operacional =  $(\text{utilidad operacional} / \text{ventas netas}) \times 100\%$
- Margen de utilidad neta =  $(\text{utilidad neta} / \text{ventas netas}) \times 100\%$

**ANEXO D. Cuadro de síntesis del diagnóstico estratégico sobre SP**

	<b>SERVICIOS PÚBLICOS</b>
<b>PROBLEMA</b>	La oferta de servicios públicos ha dependido de un desarrollo urbano no planificado y ha estado influenciada en alto grado por el peso de intereses corporativos y particulares que condicionan la gestión de las empresas, conduciendo a políticas reactivas que en diversos casos no satisfacen el interés colectivo.
<b>DESCRIPTORES DEL PROBLEMA/ NUDOS CRÍTICOS</b>	a) Pérdida de ventaja competitiva de las empresas operadoras de los servicios públicos. b) Deterioro gradual de la calidad de los servicios públicos. c) Poca incidencia en la planificación del crecimiento urbano. d) Política pública de provisión de los servicios públicos ha sido reactiva. e) Débil capacidad de respuesta a las nuevas demandas sociales, económicas, tecnológicas, territoriales, y a las nuevas reglas de competencia. f) Rezago y obsolescencia de la infraestructura de servicios públicos. g) Baja prioridad de la inversión en ciencia y tecnología para resolver problemas complejos en este campo.
<b>CAUSAS/ SUBPROBLEMAS</b>	a) Procesos de conformación acelerada de asentamientos humanos planificados y no planificados, producto del vaciamiento del campo a la ciudad. b) Industrialización y crecimiento urbano de la ciudad. c) Baja capacidad de adaptación del modelo de gestión de las empresas de servicios públicos municipales (EMCALI y EMSIRVA) al nuevo marco regulatorio. d) Prolongada intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos. e) Permanencia de lógicas clientelistas y patrimonialistas en el manejo de las empresas. f) Intereses corporativos dominantes que debilitan la función pública y el desarrollo moderno de las empresas.
<b>TENDENCIAS PESADAS</b>	<b>Transversales al Eje Desarrollo Institucional y SP.</b> a) El diseño institucional derivado de la Constitución Política de 1991 no es acorde con el modelo económico, donde los entes territoriales tienen limitaciones para la toma de decisiones dado el carácter centralista de las políticas públicas. b) Crisis de los partidos políticos tradicionales y la emergencia de movimientos sociales y políticos. c) Globalización y proceso de modernización del Estado. d) Configuración de un modelo de ciudad – región. e) Diseño e implementación de nuevos proyectos de infraestructura física que son determinantes para la transformación urbana de la ciudad y la acumulación de capital. f) Clientelismo y corrupción político - administrativa. g) La violencia política y la criminalidad urbana; esta se exagera en determinadas coyunturas. h) Cali como receptora de población migrante y desplazada. i) Industrialización y proceso de desindustrialización.

	<p>a) Gestión y provisión de los servicios públicos por parte del sector privado (1900 - 1930). b) Monopolización de los servicios públicos por parte del Estado (1940 - 1980). c) Relación público – privado (paternariat public-privé) en la gestión y provisión de servicios públicos. d) Expedición de la Constitución Política de 1991 y de las leyes 142 y 143 de 1994. e) La mercantilización de los servicios y la implementación del NPM en la gestión de las empresas de servicios públicos. f) Debilitamiento estratégico de EMCALI y EMSIRVA, y la alta incidencia de factores políticos locales y nacionales en la determinación de su funcionamiento y reestructuración.</p>
<b>TENDENCIAS EMERGENTES</b>	<p>a) Alianza público - privado (capital internacional). b) Expedición de la ley 1341 de 2009 (Ley de TIC's). c) Incursión en el mercado de servicios públicos de nuevos operadores (EPSA, UNE Telecomunicaciones, TELMEX, Telefónica, Ciudad Limpia, "Nueva Emsirva", Proambiental S.A., etc.). d) Conformación de un holding corporativo en EMCALI. e) Metropolitanización de la ciudad.</p>
<b>FACTORES DE RUPTURA</b>	<p>a) Recuperación y transformación de EMCALI. b) Creación de nueva EMSIRVA con criterios gerenciales por fuera del manejo clientelista.</p>
<b>HECHOS PORTADORES DE FUTURO</b>	<p>a) Liquidación de EMSIRVA. b) Escisión del componente de telecomunicaciones de EMCALI. c) Implementación de los planes departamentales de agua.</p>
<b>FACTORES O ALTERNATIVAS DE CAMBIO (Cortos y Largo Plazo)</b>	<p>a) Creación de una Secretaría de Servicios Públicos. b) Fortalecimiento institucional, técnico y administrativo de la CVC y el DAGMA como autoridades ambientales. c) Blindaje de EMCALI de la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo, una vez la empresa sea devuelta al municipio. d) Formulación e implementación de un Plan Maestro de Servicios Públicos, articulado al POT y al Plan de Desarrollo de la ciudad. e) Establecimiento de vasos comunicantes entre la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Santiago de Cali para atender de manera conjunta la provisión de los servicios y la problemática ambiental que aquejan al departamento.</p>
<b>RELACIÓN CON EL RESTO DE LOS EJES</b>	<p><b>a) Eje Desarrollo Institucional y Servicios Públicos:</b> la debilidad institucional del municipio contribuyó a los procesos de intervención en EMCALI y EMSIRVA. <b>b) Eje Desarrollo Humano y Social:</b> la provisión de servicios públicos bajo criterios de cobertura, accesibilidad, oportunidad, calidad y universalidad, es indispensable para garantizar la calidad de vida de la población. <b>c) Eje Desarrollo Territorial y Medio Ambiente:</b> Articulación entre el POT, el Plan de Desarrollo, los operadores de servicios públicos. Falta coordinación entre instituciones y agencias del Estado responsables del tema ambiental (CVC, DAGMA, Alcaldía, Gobernación, empresas de servicios públicos). <b>d) Eje Desarrollo Tecno-Económico:</b> la disponibilidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos, como parte de la infraestructura, son determinantes para la competitividad y la acumulación de capital.</p>

