

Colección
FRACTALES

21

Colección

Ciencias Sociales

La urbanización de las aguas en Colombia

Alejandro Camargo, Denisse Roca-Servat
y Kathryn Furlong (editores académicos)



Universidad
Pontificia
Bolivariana

333.911

U72

La urbanización de las aguas en Colombia / Alejandro Camargo [y otros 11] – Medellín: UPB, 2022 – 268 páginas; 14 x 23 cm. (Ciencias Sociales No. 21 y Fractales)

ISBN: 978-628-500-066-9 (versión digital)

1. Utilización de agua – Colombia – 2. Conservación del agua – Colombia – 3. Agua – Aspectos culturales – Colombia

CO-MdUPB / spa / rda
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© Alejandro Camargo
© Camila Patiño Sánchez
© Denisse Roca-Servat
© Esmeralda Hincapié
© Jeimy Alejandra Arias Castaño
© Juan David Arias-Henao
© Kathryn Furlong
© María Botero-Mesa
© Renata Moreno Quintero
© Tatiana Acevedo-Guerrero
© Vladimir Sánchez-Calderón
© Yésica Pérez Correa
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana
Vigilada Mineducación

La urbanización de las aguas en Colombia

ISBN: 978-628-500-066-9 (versión web)

DOI: <http://doi.org/10.18566/978-628-500-066-9>

Primera edición, 2022

Escuela de Ciencias Sociales.

Facultad de Trabajo Social

Doctorado en Ciencias Sociales

CIDI. Grupo: Territorio. Proyecto: Historizando Urbanismos en el Sur Global: El derecho al agua en Colombia y su legado contemporáneo a partir de los casos de Cali, Medellín, y Bogotá. PARTE 2. Radicado: 101C-05/18-12.

Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín: Mons. Ricardo Tobón Restrepo

Rector General: Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

Vicerrector Académico: Álvaro Gómez Fernández

Decano de la Escuela de Ciencias Sociales: Omar Muñoz Sánchez

Director de Trabajo Social: Silvia María Castañeda Rivillas

Editor: Juan Carlos Rodas Montoya

Coordinación de producción: Ana Milena Gómez Correa

Diagramación: Ana Mercedes Ruiz Mejía

Corrección de estilo: Fernando Aquiles Arango

Fotografía portada: "Agua y Ciudad" 2017 María Botero Mesa

Dirección Editorial:

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2022

Correo electrónico: editorial@upb.edu.co

www.upb.edu.co

Telefax: (57)(4) 354 4565

A.A. 56006 - Medellín - Colombia

Radicado: 2183-20-04-22

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Deuda por goteo: infraestructura, desarrollo y financiarización, Medellín 1960-2013¹

*Kathryn Furlong*²

Introducción

“Es posible que las deudas que gotean de grandes deudores no sean grandes en sí mismas, pero lo son para aquellos sobre quienes gotean.” Atwood (2008, p. 103)

En la cita anterior, Atwood invierte la bien conocida ideología de la economía del goteo (traducción de *Trickle-down economics*). Al hacer énfasis en el goteo, la autora señala que incluso para los discípulos de la teoría, se espera muy poca transferencia de riqueza. En cuanto al goteo de la deuda, el caso es completamente diferente. Aunque la transferencia de riqueza sea imperceptible para quienes supuestamente deberían aprovecharla, los impactos del flujo descendente de la deuda pueden ser devastadores. Si bien Atwood se enfoca en la deuda privada, su idea

-
- 1 Este capítulo fue publicado originalmente como “Furlong, K. (2020). Trickle-down Debt: Infrastructure, Development and Financialization,” Medellín 1960-2013. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 45(2), 406-419. <https://doi.org/10.1111/tran.12352>”. Traductora: Jeannette Insignares M.
 - 2 Universidad de Montréal, Canadá. Correo electrónico: kathryn.furlong@umontreal.ca

refleja igualmente los efectos de la deuda pública acumulada por entes estatales, la cual se transfiere a los ciudadanos a través de programas de austeridad, recuperación total de costos y financiarización. Este traslado de la deuda pública hacia los hogares puede darse a través de impuestos, tarifas de usuarios, cortes en los servicios y reducción de la asistencia social (Lazzarato, 2015).

El ejemplo en particular de la “deuda por goteo” al que se interesa este capítulo es el de la deuda de la infraestructura urbana y los mecanismos para transferirla a los hogares en Medellín. Al examinar las experiencias a lo largo de varias décadas, este capítulo demuestra la relación estrecha entre la deuda y la urbanización inequitativa del agua. En Medellín, la gobernanza de las empresas de servicios públicos comenzó a orientarse al pago de la deuda desde la década de 1970 hasta fines de la década de 1990, y luego a la gerencia de la deuda a través de la financiarización a partir del año 2000. Lo anterior impulsó la adquisición de nuevas deudas (aunque en formas diferentes), así como aumentos en las tarifas siguiendo la lógica de la recuperación total de los costos. Esto convirtió a los usuarios en deudores de las empresas de servicios públicos, sometidos a nuevas formas de recaudo de tarifas con cargas de intereses, y a posibles suspensiones del servicio en caso de falta de pago. La recuperación total de los costos, basada en discursos sobre la ineficiencia de las empresas públicas, ocultan el hecho de que los principales “costos”, para los que se diseña la recuperación, son los de las crecientes obligaciones de la deuda. Esto es importante porque arroja nuevas luces sobre las realidades que se encuentran detrás de los discursos predominantes, como el de la recuperación total de costos, que constituyen un elemento clave de la neoliberalización. Además, agregan un nuevo elemento a los debates biopolíticos acerca del suministro de agua, específicamente, el papel que desempeña la deuda en disciplinar a las poblaciones a través de sus relaciones con el agua y energía domiciliaria.

Empresas Públicas de Medellín (EPM) ha sido reconocida internacionalmente por su eficiencia administrativa y la calidad del servicio. Sin embargo, un gran número de residentes urbanos carecen de acceso a los servicios, bien sea porque se les han suspendido, o por falta de conexión. Este capítulo se basa en una investigación realizada durante la década pasada. Se centra en el análisis de datos

económicos consignados en los informes de EPM de 1960 a 2018, y se basa ocasionalmente en otras fuentes, tales como el análisis de material de archivos, actas de los debates del concejo municipal, y entrevistas realizadas de 2010 a 2012 y en 2016. Además, en 2012, se llevó a cabo el estudio de 283 encuestas en tres barrios de bajos ingresos: Granada, El Picacho II parte alta y Picachito parte alta.

En seguida, se planteará la relación entre la urbanización del agua y la deuda, por el papel de esta última en el desarrollo de infraestructuras urbanas. La deuda y su financiarización resultan en nuevas formas de extraer valor en las infraestructuras, pero también la producción de ciudadanía diferenciadas frente al acceso al agua. Luego, se analizará en profundidad la trayectoria de la gestión de la deuda por parte de EPM entre 1960 hasta 2016. Los discursos de recuperación total de costos y de eficiencia administrativa para la recuperación de la deuda serán cuestionados, teniendo en cuenta otros factores como el impacto de la devaluación de divisas y las reformas impuestas por acreedores en la implementación de nuevos instrumentos para capitalizar la deuda misma. Finalmente, se discutirán los efectos de desigualdad que estos mecanismos exacerban al convertir a los usuarios en deudores de EPM.

Desde préstamos para el desarrollo hacia la financiarización de la deuda

Desde la crisis financiera de 2008 han proliferado los estudios sobre la deuda. Para Harvey (2018), la importancia contemporánea de la deuda exige pensar de nuevo la producción capitalista, según la cual nos vemos obligados a producir, no para generar utilidades, sino para servir a la deuda. Aun cuando este escenario es cada vez más importante en los países del norte global, los ciclos de deuda y de “crisis” no son nada nuevos. De hecho, han sido un rasgo constante de la relación entre los países latinoamericanos y las economías del “norte” al menos desde el siglo XIX.

Las crisis de la deuda no son recientes, de hecho vinculan directamente los préstamos para el desarrollo de la posguerra con la fi-

nanciarización contemporánea de la deuda, aquello a lo que Peck y Whiteside (2016) se refieren como “las dinámicas de la máquina de la deuda” (p. 235). Este vínculo se omite a menudo, pues la mayor parte de los estudios sobre la financiarización contemporánea tienden a centrarse en la experiencia del Norte global (Bortz y Kaltenbrunner, 2018), y pasan por alto la financiarización del Estado, centrándose más bien en la de la economía, las corporaciones y la vida cotidiana (Fastenrath et al., 2017). Quizás estos asuntos estén relacionados; si bien la financiarización de la deuda pública ha sido significativa en los países de la OECD, ha avanzado con mayor celeridad en el Sur global como reacción a la crisis de la deuda mexicana de los años 1994-95 (Cruz y Walters, 2008). En efecto, múltiples estudios han mostrado que la financiarización de la deuda en los países del sur es “preventiva”, mas no mercantilista (Bortz y Kaltenbrunner, 2018; Muñoz M., 2016).

Ciertamente, las crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1980 están vinculadas a algunos de los mismos procesos que desencadenaron la financiarización de la economía estadounidense. En particular, el fin del patrón oro y las enormes alzas en las tasas de interés de fines de la década de 1970 no solo sirvieron para transferir riqueza de los prestatarios a los acreedores en Estados Unidos (Cooper, 2017), sino también desde los países latinoamericanos a las entidades internacionales de empréstitos radicadas en el norte (Escobar, 1995). Más aún, estimularon el nuevo enrutamiento de “flujos de capital financiero de regreso al mercado [estadounidense]” confiando al FMI un poder significativo sobre la política de los países deudores (Cooper, 2008, p. 58). Durante la década de 1980, los países de América Latina pagaron un promedio de \$30 miles de millones de dólares más cada año de lo que recibieron en nuevos empréstitos (Escobar, 1995). La posterior liberalización del mercado y la financiarización de la deuda pública (destinada a “proteger” contra los efectos de las fluctuaciones de la tasa de cambio y la devaluación de la moneda) no invirtieron estos flujos de riqueza, sino que, por el contrario, continuaron “haciendo que los pobres paguen por los ricos” (Cho, 2014, p. 823).

Estas relaciones se materializan a través de sus efectos sobre la infraestructura y los servicios asociados con ella. La infraestructura fue

el *locus* principal de los préstamos para el desarrollo en el período de la posguerra, centrándose en los servicios públicos, en especial en la generación y transmisión de energía hasta la década de 1970, cuando se amplió para incluir proyectos adicionales de agua y acueducto, bienestar social y desarrollo urbano y rural. A pesar de enfocarse en infraestructura, muchos de los proyectos asociados con ella fueron considerados como poco exitosos según el propio análisis del Banco Mundial (Kapur et al., 1997). Para Bakker (2013), el problema era inherente al modelo de desarrollo impulsado por la deuda misma, en la medida en que exigía un rendimiento sobre la inversión para proyectos intensivos en capital con “bajas tasas de rendimiento,” y estaba basado en una recuperación de costos donde había “falta de capacidad de pago,” divisas consideradas “blandas,” y donde las “externalidades ambientales y de salud pública” impedían la reducción de los costos (Bakker, 2013, p. 293).

Es mediante esta lógica que la deuda de la infraestructura “gotea.” La deuda acumulada debía recaudarse a través de las tarifas. Este costo, por lo general, se pasa por alto en los debates acerca de la recuperación total de los costos. Los defensores de la recuperación total de los costos argumentan que las empresas públicas son capturadas políticamente y, por lo tanto, asignan a los servicios tarifas inferiores a lo necesario, poniendo en peligro su sostenibilidad. Además, según esta línea de pensamiento, los costos del suministro de los servicios son artificialmente altos (aunque las tarifas sean bajas) debido a una gerencia ineficiente, por ejemplo, por costos excesivos de administración y de mano de obra que tienen como resultado una inversión insuficiente en infraestructura. A lo que se oponen quienes critican este tipo de reformas es a los impactos negativos del aumento de tarifas y de los recortes presupuestales sobre la igualdad y el sustento de las personas vulnerables (Annez et al., 2010), una realidad admitida en las propias fuentes del Banco Mundial (Foster y Yepes, 2006).

En el caso de EPM, el propósito de la recuperación total de los costos del aprovisionamiento de los servicios públicos consiste en asegurar la sostenibilidad económica de la empresa a través del aumento en las tarifas y recortes presupuestales. Sin embargo, la recuperación de la deuda era el principal objetivo –y el principal costo– cuando se implementó esta política en Medellín a mediados de la década de

1970 (ver Figura 10). Como lo argumenta Bear (2015), “muchos de los cambios recientes en las políticas del sector público atribuidos al ‘neoliberalismo’ están vinculados con modificaciones específicas en las relaciones y mecanismos de la deuda” (p. 7). Por lo tanto, estas dinámicas constituyen aquello que Lazzarato (2015) denomina “gobernar por deuda,” es decir, el manejo de la deuda se convierte en un factor organizador central de la gobernanza. En la satisfacción de estas obligaciones de la deuda estatal, “la carga más grande corresponderá a los empleados, los usuarios del Estado de bienestar y los segmentos más pobres de la población” (Lazzarato, 2011, p. 88).

Este modo de gestión y uso de la deuda es un factor importante en la financiarización de la infraestructura. Mientras que la mayor parte del trabajo sobre el tema se ha enfocado en la infraestructura como una “clase de activo” (Allen y Pryke, 2013; Ashton et al., 2016), el fenómeno está concentrada tanto geográficamente como en ciertos tipos de infraestructura. Esto hace que resulte importante examinar otras formas de financiarización que pueden afectar cómo están cambiando las economías de la infraestructura en un conjunto de contextos más amplio. Entre esas formas está la financiarización de la deuda de la infraestructura pública. Para Bear (2015), este tipo de financiarización extrae valor de la infraestructura, conformando “infraestructuras de austeridad” que plantean riesgos cada vez mayores para la seguridad de los trabajadores. En Estados Unidos, varios estudios resaltan la combinación de financiarización de la deuda municipal y la “des-democratización” como elementos fundamentales de la “nueva crisis fiscal urbana” (Kirkpatrick, 2016; Ponder y Omstedt, 2019), mediante la cual las ciudades –que dependen de la deuda para financiar la infraestructura– son llevadas a realizar actividades financieras cada vez más especulativas por las presiones de la austeridad. Las consecuencias son enormemente desiguales a través de las ciudades, según los niveles de ingreso, vecindarios, raza y género (Kirkpatrick, 2016; Ponder y Omstedt, 2019).

Este tipo de deuda se extrae de los individuos y de los hogares a través de facturas mensuales, de la amenaza de suspender el servicio, y de tecnologías como los contadores prepagados. A través de estos mecanismos, los hogares pueden quedar endeudados con la empresa de servicios públicos o con la ciudad en cuestión. En Detroit, por

ejemplo, se usan tarifas de servicios públicos exageradamente altas dirigidas a poblaciones de bajos ingresos para extraer pagos para la deuda municipal adquirida por medio de pérdidas causadas por permutas financieras de intereses (*Interest-rate swap*). En este proceso, los residentes pierden acceso a los servicios y son estigmatizados como consumidores derrochadores y económicamente incompetentes (Ponder y Omstedt, 2019).

Lo anterior extiende el pensamiento biopolítico sobre la infraestructura al conectarlo con la deuda. Brevemente, en la línea de pensamiento foucaultiana, la biopolítica implica una acción estatal al nivel de la población. El Estado interviene a través de abstracciones estadísticas tales como la tasa de natalidad y la riqueza relativa (PIB, deuda, etc.) pretendiendo mejorar la “salud” general de la población. Esto significa promover la vida junto con la reforma o remoción de aquellos a quienes se considera dañinos para la salud de la población, tales como los pervertidos, los criminales o los pobres (Foucault, 1997). Respecto a los servicios de infraestructura, los académicos han resaltado cómo se instrumentaliza el agua de manera biopolítica: al segmentar la calidad del agua y su accesibilidad entre las poblaciones, se segmentan igualmente la salud y la expectativa de vida, que disminuyen para las comunidades marginadas en particular (Hellberg, 2014). Esto se realiza a través de una reglamentación jurídica formal, un manejo desigual por parte del Estado de la ilegalidad/informalidad (Meehan, 2013), artefactos tecnológicos como facturación por contadores (Loftus, 2006), así como la autorregulación a través de discursos sobre “salud, higiene y desarrollo,” utilizados para formar un tipo particular de residente urbano y “gobernar su comportamiento” (Bakker, 2013, p. 283).

La deuda puede añadirse a la biopolítica de los servicios de infraestructura, pues se utiliza simultáneamente en la segmentación de las poblaciones y en la formación de ciertos tipos de ciudadanos. A este respecto, el creciente trabajo sobre la biopolítica de la deuda y la financiarización resulta constructivo. Justificada a través de discursos de inferioridad y culpabilidad, “la deuda se convierte en un instrumento biopolítico [...] que justifica preservar las provisiones de bienestar y servicios públicos —es decir, la vida— para unos, mientras se perturba la de otros” (Mavelli, 2017, p. 506). En

efecto, como lo muestra Glenn (2009), mientras que los gobiernos del norte han continuado invirtiendo en servicios sociales bajo el neoliberalismo, los recortes más severos se han dado en el sur. Las razones de ello incluyen el poder de las bancas multilaterales y de los inversionistas, así como el impacto negativo de las cargas de la deuda sobre el gasto social (Glenn, 2009).

El presupuesto estatal se encuentra en el centro de estos procesos de producción de ciertos tipos de ciudadanía. Siguiendo a Collier (2005), el presupuesto estatal “está orientado a los objetivos distintivos de la administración del Estado—salud, bienestar y condiciones de existencia de las poblaciones nacionales” (p. 377). Desarrollada en el transcurso del siglo XX, la biopolítica del presupuesto del sector público dio un importante giro en el Sur global del desarrollismo al “ajuste estructural” durante las décadas de 1980 y 1990, según el cual la transformación social habría de organizarse a través de “las opciones individuales calculadas de actores formalmente libres” en lugar de hacerlo a través de una “planeación sustantiva” (p. 380). La lógica de la responsabilización del individuo por los impactos de procesos económicos de más grande escala surge de la producción neoliberal de “sub-ciudadanías” (Sparke, 2017, p. 287), de la deuda pasada y presente, y de su financiarización (Joseph, 2014). En términos de la biopolítica de los servicios de infraestructura, la lógica del pagador de tarifas responsable, cuyo comportamiento ha de ser regulado a través de la educación, la facturación por contadores, y los recortes del servicio, es una lógica que está íntimamente vinculada con las lógicas y flujos de la deuda y de su financiarización, y es enmascarada por discursos sobre “buenos” y “malos” ciudadanos (López, 2016).

Desde empresas de servicios públicos endeudados hacia usuarios endeudados

En 1948, el Banco Mundial elaboró su primer “plan nacional” para el desarrollo económico de Colombia, bajo la dirección de Lauchlin Currie. Durante las décadas posteriores, Colombia se convirtió en el prestatario más importante del Banco Mundial, obteniendo em-

préstitos casi cada año desde 1949 en adelante (Londoño y Perry, 1985). A comienzos de 1970, la carga de la deuda, combinada con la devaluación de la moneda, comenzó a impulsar reformas políticas, atribuidas por lo general al neoliberalismo. Sin embargo, en los registros de la deuda y de las crisis bancarias e inflacionarias, las estadísticas colombianas se asemejan más a las de un país europeo que a aquellas de sus contrapartes latinoamericanas, pues evita repetidas crisis de deuda e incumplimientos, así como la hiperinflación (Reinhart y Rogoff, 2009, p. 186). No obstante, detrás de estas estadísticas generalizadas, existen contradicciones. Primero, como lo enfatizan Reinhart y Rogoff (2009, p. 170), evitar el incumplimiento es más costoso de lo que se imagina; en promedio, la carga de la deuda de un país aumenta en un 86 % en tres años. De los catorce países estudiados, Colombia tuvo el peor desempeño respecto “a la existencia real de la deuda,” la cual se incrementó el doble del promedio durante un período de tres años. Segundo, con el aumento de la deuda vienen las disminuciones en gasto social, en 23 centavos por “cada dólar adicional de servicio de la deuda,” cuando Colombia se encontraba entre los niveles más bajos de gasto social como porcentaje del PIB en América Latina (Glenn, 2009, p. 43).

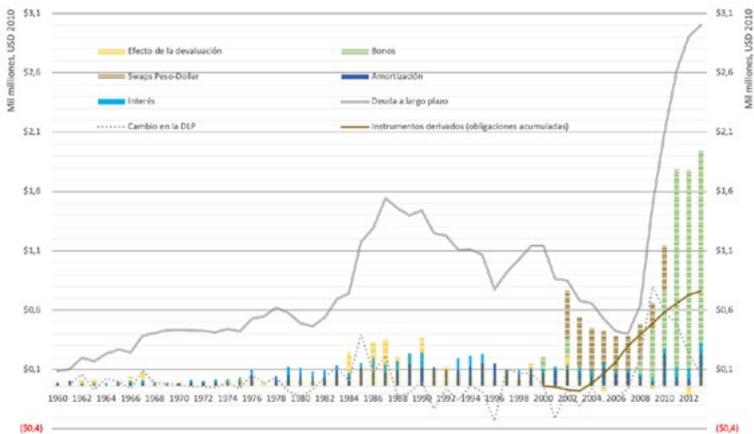
EPM obtuvo sus primeros empréstitos del BID en la década de 1960, incluyendo dos en 1961 destinados a “diversas obras” (Livarado Ospina, 1966). La aprobación del préstamo dependía de medidas adoptadas en 1960 para incrementar el rendimiento, que incluían una tarifa de conexión y un incremento del 30 % en las tarifas. Si bien estas medidas generaron un aumento del 43 % en rendimientos, un año más tarde fue necesario solicitar un nuevo préstamo para mantener los pagos del préstamo anterior y continuar con las obras planeadas (Maldonado, 1991), no como resultado de una mala gerencia, sino de la devaluación de la moneda. En 1963, el peso perdió más del 29 % de su valor frente al dólar estadounidense, ocasionando “un importante desorden en los planes del servicio público de agua” (Livarado Ospina, 1966, p. 214). Nuevos préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, en 1964 y del Banco Mundial en 1965 ayudaron a estabilizar la situación. Al iniciar el proceso de “deuda por goteo,” las empresas dependían de los incrementos en las tarifas implementados en 1963, de dudosa aceptación pública (EPM, 1964). La devaluación continuó, y el peso

perdió 700 % de su valor entre 1960 y 1980, otro 4300 % entre 1980 y 2000, y luego fluctuó. En una entrevista a personal retirado de las divisiones de finanzas y contabilidad de EPM, resaltaron que la deuda se mantenía en cestas de monedas diferentes, y que, hasta fines de la década de 1970, los bancos acreedores tendieron a exigir el pago de la deuda en la moneda que era más desfavorable para la empresa de servicios públicos domiciliarios.

La Figura 9 puede leerse en dos períodos: el efecto de la devaluación sobre la deuda a largo plazo (1960-2000) y los esfuerzos por contener ese efecto a través de la financiarización de la deuda (2000-2013). En veinticuatro de los veintinueve años para los que hay datos sobre la deuda a largo plazo de EPM y el impacto de la devaluación, se muestra que la devaluación es casi directamente responsable del incremento (o la reducción) de la deuda a largo plazo. Hasta la excede considerablemente, especialmente a finales de los 1960 y mediados de la década de 1980. En ese sentido, es claro que ningún tipo de “eficiencia” en la gerencia de las empresas les hubiera permitido controlar los costos que se acumulaban. En lugar de ello, EPM recurrió a la financiarización de la deuda. En 1997, el gobierno colombiano estableció una reserva para la deuda externa, aumentando el costo del crédito. A lo cual EPM respondió con su primera emisión de bonos en dos décadas; y una segunda emisión en 2000 que fue explícitamente dirigida al pago de su deuda. Abrumada todavía por la devaluación, en 1999 desarrolló una estrategia consistente en invertir en dólares estadounidenses para protegerse de la devaluación. Esto tuvo un efecto casi inmediato, pues el impacto de la devaluación sobre el aumento de la deuda fue neutralizado por primera vez en 1999. En 2002 se introdujeron los primeros instrumentos derivados centrados en *swaps* de divisas para el manejo de la deuda. Durante el transcurso de la década, estas actividades llegaron a representar una importante cantidad de capital detentado y una parte considerable de la deuda a largo plazo. Aun cuando EPM insiste en que las “operaciones no constituyen una deuda nueva, sino que buscan mejorar el perfil externo de la compañía” (EPM, 2003, p. 60), son contabilizadas como deuda y obligaciones sujetas a interés. Para 2013, las pérdidas acumuladas sobre los *swaps* de divisas (ver “instrumentos derivados”, Figura 9) habían alcanzado poco más de \$US 800 millones. En todas las

“economías emergentes”, los instrumentos derivativos hacen parte de una “acumulación masiva... [que] representa una enorme reserva de recursos “improductivos” invertidos en bonos del tesoro de estadounidenses en lugar de invertirlos en oportunidades locales de inversión” (Bortz y Kaltenbrunner, 2018, p. 385). Estos aseguran la deuda pública mientras que, a la vez, apartan el dinero de inversiones sociales de maneras menos visibles que la privatización o la austeridad (Muñoz M., 2016). Bajo este sistema, la inquietud en cuanto a la deuda no se refiere ya al nivel de endeudamiento público, “sino a la manipulación de su composición estructural” (Fastenrath et al., 2017, p. 274).

Figura 9. Manejo de la deuda de infraestructura (1960-2013)



Fuente: elaboración propuesta en los datos de EPM Informes anuales 1960-2018. Conversión hecha usando Banco de la República, Series: Índice de la tasa de cambio real.

El proceso de goteo de la deuda de EPM se inicia en la década de 1970. Para ese momento la carga creciente de la deuda, el interés y la devaluación, estaba poniendo presión sobre las tarifas. Entre 1967 y 1975, la devaluación hizo que la deuda externa de EPM aumentara en cerca de CP\$ 2 billones (US\$250 millones, valor de 2010).³ En respuesta a este aumento, se introdujo un nuevo sistema de incrementos mensuales en las tarifas a través de un contrato de préstamo suscrito con el BIRF en enero de 1973. El contrato exigía que las tarifas cubrieran los costos administrativos y operativos (incluyendo impuestos), transferencias a la ciudad de Medellín, y también el costo de nuevas inversiones y su depreciación (Londoño, 1995). Estos acontecimientos coincidieron con los retos al orden político establecido, el deterioro industrial y el aumento del desempleo (Roldán, 2003). En 1970, la Alianza Nacional Popular (ANAPO), conformada por el dictador Gustavo Rojas Pinilla (1953-1954), obtuvo el control del concejo municipal de Medellín, y buscó congelar

3 Calculado a partir de los informes anuales de EPM (1967-1975).

las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y otorgar al concejo una mayor influencia sobre EPM (*El Colombiano*, 1970).

Los bancos acreedores utilizaron su influencia financiera para intervenir, reorientando la gobernanza de las empresas públicas para centrarla en el servicio de la deuda. En 1974, el Banco Mundial y el BID se opusieron al congelamiento de las tarifas amenazando los empréstitos existentes (EPM, 1975), estableciendo estrictas condiciones para los nuevos préstamos. Específicamente, el Banco Mundial suspendió su crédito por \$US 56 millones (US\$197 millones, 2010) y el BID canceló un préstamo de \$US 20 millones (US\$70,4 millones, 2010) destinado a agua y saneamiento (López Díez et al., 1998). Al recordar el análisis de Harvey (2018), según el cual no se está obligado a producir para generar utilidades, sino para reducir la deuda, el Banco Mundial estipuló un rendimiento del 9 % sobre los activos para reanudar los flujos de crédito; esto significó un incremento tarifario del 35 % para el 1 de enero de 1975 (López Díez et al., 1998, p. 97). Si bien las EPM tenían poca opción, dado que los préstamos internacionales representaban del 50-60 % de su financiamiento (López D. et al., 1998), la gerencia acogió con agrado los incrementos en las tarifas, esperando que garantizaran buena parte del servicio de la deuda en pesos para la represa de Guatapé II (EPM, 1974).

Dos años más tarde, deseando “reparar” su relación con el Banco Mundial, voceros de EPM realizaron una serie de reuniones con su representante en Colombia, Ian Scott, los ministros de Finanzas y de Minas y Energía, y funcionarios del Departamento de Planeación Nacional para establecer incrementos en las tarifas que garantizaran la obtención del préstamo para la represa de Guatapé II y el manejo de la carga de la deuda de la empresa. La devaluación seguía siendo un asunto urgente. De 1967 a 1976, EPM informó que esta había ocasionado un incremento en su deuda externa de \$CP 1.766 miles de millones (US\$231 millones, 2010), así como un incremento diario de su deuda de \$CP 1.215 millones durante 1975 (US\$159,000, 2010). Así, entre las razones presentadas a la Junta Nacional de Tarifas (JNT) para incrementar las tarifas, “compensar la devaluación” apareció en primer lugar, seguido de incrementos normales en el índice de precios y el costo de la vida (EPM, 1976,

p. 5). La empresa enfatizó que los incrementos resultantes no tenían como propósito una “ganancia en las tarifas,” lo cual estaría “mal,” sino, más bien, satisfacer los tres propósitos de las empresas públicas según la ley colombiana: mantener los servicios, cumplir con las inversiones existentes y extender los servicios a las poblaciones no conectadas (EPM, 1976, p. 29). Quizás más importante aún, había una afirmación del poder de la deuda proveniente de bancos basados en países más ricos, por la integración de todos los usuarios en una transferencia de riqueza a acreedores externos, y por el papel de la deuda en la neoliberalización de la gobernanza.

En la década de 1980, las tarifas aumentaron drásticamente para cumplir con el servicio de la deuda creciente de EPM. En 1981, el contrato para el empréstito del BIRF destinado al proyecto hidroeléctrico de Playas exigió que se aumentaran las tarifas para garantizar los siguientes rendimientos: 7% en 1981, 10% en 1982, 14% en 1983-1984, y 12% de 1985 a 1998, cuando vencería la deuda (Londoño M., 1995). Los acuerdos contractuales fueron sustentados por la legislación. La Resolución 014/1984 estableció un índice mensual del 1,88% en las tarifas de agua de 1984 a 1988, 2,01% para 1989 y 1,8% de 1990 a 2005, como lo establecían los contratos de los préstamos IDB 499-OC-CO y BIRF 2449-CO. Adicionalmente, la Resolución 014/1989 impulsó aumentos adicionales del 5% en las tarifas en mayo de 1989, 1990 y 1991 (Londoño M., 1995). En 1984, las resoluciones 074, 051 y 046 eliminaron la posibilidad de “exoneración del pago de la tasa ... para ninguna persona natural o jurídica” por concepto de desechos sólidos, telefonía, energía y agua y acueducto—de manera que nadie, ni siquiera el hogar de más bajos ingresos, sea exonerado del pago de la deuda (EPM, 1987, p. 30). En 1986, la Resolución 086 de la JNT estableció una indexación de la tarifa mensual basada en el costo incremental promedio de la provisión del servicio a largo plazo, que dio como resultado los siguientes requisitos de indexación mensual: residencial 1,67%; no residencial 1,81%; y de ventas en bloque 1,74% (EPM, 1987).

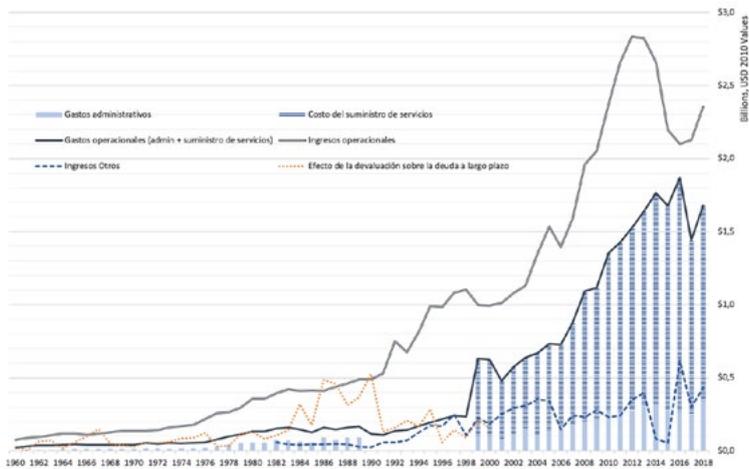
La Figura 10 puede leerse también en dos momentos: 1960-1999 y 1999-2018. En el primero, los ingresos operativos, que representan aquellos provenientes de tarifas y cargos, se comparan con los

gastos totales y administrativos, y con el costo de los intereses y la devaluación (que disminuye después de 2000). El ingreso operativo comienza a incrementarse significativamente después de 1975 y de nuevo luego de 1989, mientras que los gastos administrativos permanecen relativamente estables, comenzando con un incremento comparativamente modesto después de 1991, mientras que aumentan los gastos totales. A lo largo de este período, el costo de la devaluación y los intereses equivale o excede con frecuencia los gastos administrativos. Incluso alcanza o excede el ingreso operativo de EPM en 1966 y 1967, después de las devaluaciones de mediados de la década de 1960; este mismo costo fue casi igual a los costos totales de la provisión del servicio a mediados de la década de 1970, cuando el IFI insistió por primera vez en incrementos tarifarios mensuales compuestos, momento en el cual el ingreso operativo aumentó drásticamente. De nuevo, el costo de la devaluación y los intereses excedió el ingreso operativo en los años que siguieron al punto más alto de los problemas de la deuda en 1984-85. En efecto, en 1985, los intereses sobre la deuda a largo plazo se incrementaron en un 111 % respecto al año anterior, y la deuda a largo plazo aumentó en un 99 %, debido en gran parte a la devaluación que alcanzó el 28 % en 1984, y el 41 % en 1985 (EPM, 1986).

Sin embargo, los cambios más dramáticos se dieron en 2000 cuando EPM adoptó los “costos basados en actividades” (ABC – aplicados retroactivamente a 1999) para determinar el costo de la provisión del servicio y, por lo tanto, las tarifas correspondientes. Brevemente, este ABC busca “contabilizar” todos los costos indirectos implicados por una actividad determinada, extendiendo por lo general los costos de los gastos generales –una vez considerados fijos– a todas las “actividades” o “productos” de una entidad (Armstrong, 2002). Desarrollado en los años 1980 en respuesta a las presiones de la globalización sobre la industria estadounidense, este método fue bastante difundido para mediados de la década de 1990 como una manera de justificar reducciones de personal (Armstrong, 2002), eliminación de productos, rediseño de productos o aumentos en los precios (Jones y Dugdale, 2002) para beneficiar los dividendos de los accionistas (Ezzamel et al., 2008). Para una entidad regulada de propiedad del gobierno como EPM, justificar costos más altos justifica simultáneamente precios más altos para los “productos”

que—por ser esenciales—no pueden eliminarse. Lo cual garantiza simultáneamente mayores dividendos para sus accionistas, en este caso la ciudad, la cual ejerce una importante presión al respecto (entrevistas en EPM, 2010-11). Como lo enfatiza Sierra G. (2008), los objetivos de las normas internacionales de contabilidad, como aquellas adoptadas en Colombia, son garantizar simultáneamente la acumulación capitalista a través de la financiarización y que el gobierno obtenga su participación de las ganancias. Estas normas hacen también parte de aquello que Fastenrath et al. (2017) llaman un “marco de atribución de sentido basado en la economía financiera” para reorganizar la deuda gubernamental (p. 273). Por ejemplo, con la aplicación de derivados (incluyendo swaps) y métodos modernos de contabilidad.

Figura 10. Ingreso y gastos para la provisión del servicio, EPM 1960-2018



Fuente: elaboración propia basada en los datos de EPM Informes anuales 1960-2018. Conversión hecha usando Banco de la República, Series: Índice de la tasa de cambio real.

A medida que aumentaron las tarifas, EPM se convirtió en un detentor y recaudador de deuda, desarrollando nuevas relaciones con los usuarios, especialmente en los vecindarios de menores ingresos de Medellín. El endeudamiento de los usuarios con EPM incrementó de manera importante después de cambios fundamentales de política en torno a las tarifas desde mediados de la década de 1970 hasta mediados de la década de 1980, y luego de nuevo en la década de 1990, aumentando dramáticamente después de la aplicación del método ABC de contabilidad en 1999-2000. En su informe anual para 1975, las empresas reconocieron que el 62% del incremento en la deuda de los usuarios por concepto de facturas de servicios no pagadas era el resultado del reciente aumento en las tarifas (EPM, 1976). Para rastrear la evolución de la deuda “por goteo” a lo largo del período de estudio, la suma de la deuda por servicios detentados por EPM cada año aparece en la Figura 11. La línea gris muestra el nivel de endeudamiento de la empresa como una fracción del ingreso operativo total para el año en cuestión, con un promedio del 12,4% durante el período.

La deuda de los usuarios es muy difícil de evitar. El recaudo se asegura a través de nuevas leyes y tecnologías que empoderan a EPM para recaudar la deuda que ha redistribuido entre los usuarios. En una entrevista con un representante de la Mesa Interbarrial de Desconectados (MID) en mayo de 2011, se evidenció que, antes de 1994, las cuentas por lo general no se cortaban, y que ni EPM ni la ciudad imponían multas por las conexiones desreguladas. Hasta ese entonces, la MID se ocupaba de los desconectados (en el sentido de hogares sin conexiones), pero no enfrentaba un problema del corte de servicios. Los requisitos para el recaudo de las tarifas y la suspensión del servicio por falta de pago fueron establecidos mediante el Decreto 951 de 1989. No obstante, en Medellín, fue únicamente con la expedición de la Ley 142 de 1994 cuando la desconexión se convirtió en un asunto de importancia. A comienzos de la década de 2000, la suspensión del servicio empezó a enfrentar una importante oposición, que consiguió revertir con éxito ciertas políticas, como sucedió en el caso de los hogares donde había menores de edad (Acevedo G. et al., 2016). Durante este período, proliferaron también los contadores prepagados (especialmente para la electricidad), que tuvieron como primeros objetivos aquellos hogares que

habían incumplido en el pago de sus facturas (Velásquez A., 2016). Las tarjetas de prepago adquiridas para reanudar la prestación del servicio no solo incluyen acceso a cierta cantidad de electricidad; el 10 % se destina a pagar la deuda contraída con EPM (López, 2016). De esta manera, los usuarios que dependen del servicio entran en una relación casi permanente e ineludible con sus porciones individualizadas de la deuda de EPM.

Esta deuda y su efecto más visible, la desconexión, se concentran desproporcionadamente en los vecindarios de menores ingresos de la ciudad, es decir los estratos uno a tres. Mientras que el producto de EPM en ventas se incrementó en un 30 % de 1993 a 1994, en 1994 casi 84.000 usuarios, todos en los estratos uno a tres, experimentaron cortes en el servicio. De estos usuarios, el 35,7 % pertenecía al estrato uno, 34,6 % al estrato dos, y 29,8 % al estrato tres (Londoño M., 1995). El 11 de junio de 1996, el concejal municipal Luis Carlos Díaz advirtió que la situación podría llevar a la violencia:

“La desnutrición que hay actualmente en las poblaciones infantiles marginales no es cualquier cosa; los salarios se degradaron y por supuesto aumentaron los desempleados; la deuda externa la estamos pagando a costa de crear una deuda social; se sabe que las dificultades que tiene el sector nuestro no son pocas por los altos costos de los servicios públicos. Ya hay cifras donde se tiene conocimiento de que se ha incrementado el uso de la leña, porque no hay con qué pagar los servicios”. (Concejo de Medellín, Acta 211, 11 de junio de 1996)

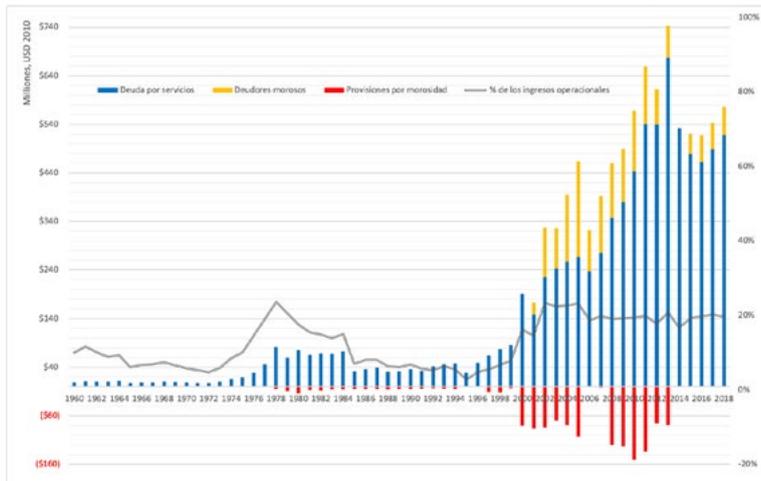
Argumentando que en Colombia la extensión del servicio había sido instrumental para frenar la violencia urbana, a Gilbert (1990), al igual que al concejal Díaz Mora, le inquietaba que la disminución del acceso en respuesta a la crisis de la deuda contribuiría a la agitación social.

Actualmente, la situación es muy similar. De 2007 a 2011, en cualquier año determinado, del 3 al 5 % de las conexiones del servicio de agua, electricidad y gas fueron desconectadas, traducándose en más de 870.000 experiencias de desconexión durante cinco años. De estas, cerca del 90 % correspondió al sector residencial y, de es-

tas, 95 % experimentadas en hogares ubicados en los vecindarios de menores ingresos⁴. En las encuestas realizadas en 2012, en tres vecindarios que habían obtenido recientemente servicios de agua, acueducto y electricidad, muchos de quienes respondieron hicieron énfasis en sus altos costos. En efecto, aun cuando los servicios habían sido instalados solo recientemente, cerca de una cuarta parte de las personas que respondieron ya estaban endeudadas con EPM, muchas por más de lo que la mayor parte de las personas del vecindario dijeron ganar al mes, esto es, más de 600.000 pesos. Los precios impagables de los servicios limitan su acceso, llevando a la gente a quemar madera y a los problemas respiratorios consiguientes, a depender de otras fuentes de agua que pueden ejercer presión sobre los suministros adyacentes a la comunidad (Botero-Mesa y Roca-Servat, 2019), así como a limitar el acceso a otras necesidades. En entrevistas con la gerencia de la empresa de servicios, se indicó con frecuencia que la cultura del pago estaba tan arraigada que los hogares preferían pasar sin comida para pagar las facturas del agua y de la electricidad. Esto se publicitaba como un signo de “amor” por la empresa. Para las “mujeres del barrio,” entrevistadas por Velásquez A. (2016), pasar sin comida revelaba más bien los impactos destructivos de las tarifas impagables sobre los residentes marginados de la ciudad. Como lo muestra López (2016, pp. 162, 189) la desconexión se persigue como un mecanismo de recaudo de la deuda que busca crear una “cultura de pago” al imponer la “responsabilidad moral” de pagar los propios servicios. Para quienes no pueden pagar, la consecuencia es el abandono, no habiendo tenido el 28 % de las personas que respondieron ningún contacto con EPM en más de tres años. La deuda con estas empresas tiene, a la vez, un elemento temporal y uno espacial, reconfigurando el hogar a través de la desconexión y los contadores prepagados que afectan las posibilidades de sustento de los habitantes de vecindarios de bajos ingresos, constituyéndose así en una forma de biopolítica que se impone no solo internamente, sino a través de medidas disciplinarias que son tanto jurídicas como técnicas.

4 Datos compilados a partir de los informes anuales de las EPM (2007-2011).

Figura 11. Deber a las EPM, deuda con las empresas 1960-2018



Fuente: elaboración propia basada en los datos de EPM Informes anuales 1960-2018. Conversión hecha usando Banco de la República, Series: Índice de la tasa de cambio real.

Conclusiones

Este capítulo analiza cómo la deuda de la infraestructura influyó desde 1960 en EPM y en sus relaciones con quienes dependen de ellas para sus servicios. Se mostró que pedir créditos para financiar la infraestructura está sujeto a una inestabilidad que, en particular como resultado de la devaluación, dio en última instancia a las entidades acreedoras una influencia suficiente como para reorientar la gobernanza de EPM hacia una “gobernanza por deuda”. En términos de servicios públicos urbanos tales como agua y electricidad, esta deuda, cada vez mayor debido a nuevos préstamos, intereses y devaluaciones, debía recuperarse a través de aumentos tarifarios, así como de nuevos mecanismos jurídicos y técnicos para obligar al pago. Esto significó que muchos hogares se endeudaron con EPM, experimentando desconexiones y decisiones difíciles entre servicios públicos y otras necesidades del hogar. De esta manera, la recuperación total de los costos no se refiere sencillamente a los costos de

suministro, determinados por la eficiencia del operador o por su capacidad para frenar salarios y gastos, sino también a los del servicio de la deuda que están gobernados generalmente por una serie de circunstancias más allá de su control; una situación que habría de alentar la financiarización de la deuda y la introducción de nuevos mecanismos de contabilidad que incrementaron aún más las tarifas.

Con esto en mente, se introduce la “deuda por goteo” para captar cómo el endeudamiento de EPM se transfiere a los usuarios en cantidades que, aunque pequeñas relativamente a la deuda total, pueden resultar dañinas para el sustento de hogares vulnerables. Los usuarios de bajos ingresos pagan por la deuda contraída por infraestructuras a través de elementos como facturas cada vez más costosas, la deuda incurrida por estas facturas, así como los costos sociales y económicos de la suspensión del servicio o su desconexión. Como lo resalta Atwood (2008), la cancelación de la deuda ha estado en el corazón de las revueltas populares desde la antigüedad. A lo largo de este estudio, las protestas por las tarifas de los servicios públicos y por la suspensión de los servicios podrían considerarse como reivindicaciones por los efectos debilitantes de las ideologías de la deuda que colocan el riesgo en los prestatarios y ciudadanos, y el poder en los bancos y acreedores. Así, este capítulo cuestiona los discursos dominantes en torno de la gestión y el uso de la deuda, y pone a la luz los efectos de poder en ella en cuanto a la regulación de la vida. Estos incluyen los discursos sobre la eficiencia y la recuperación total de los costos.

Referencias

- Acevedo Guerrero, T., Furlong, K., y Arias, J. (2016). Complicating neoliberalization and decentralization: the non-linear experience of Colombian water supply, 1909-2012. *International Journal of Water Resources Development*, 32(2), 172-188.
- Bakker, K. (2013). Constructing ‘Public’ Water: The World Bank, Urban Water Supply, and the Biopolitics of Development. *Environment and Planning D-Society & Space*, 31(2), 280-300.
- Bear, L. (2015). *Navigating Austerity: Currents of Debt Along a South Asian River*. Stanford University Press.

- Botero-Mesa, M., y Roca-Servat, D. (2019). Water rights and everyday ch'ixi practices in the Barrio El Faro in Medellín, Colombia. *Water*, 11(10), 2062-2083.
- Cho, Y. (2014). Making the Poor Pay for the Rich: Capital Account Liberalization and Reserve Accumulation in the Developing World. *Globalizations*, 11(6), 809-825.
- Colwyn Jones, T., y Dugdale, D. (2002). The ABC bandwagon and the juggernaut of modernity. *Accounting, Organizations and Society*, 27(1), 121-163.
- Cooper, M. (2008). *Life as Surplus: Biotechnology and Capitalism in the Neoliberal Era*. University of Washington Press.
- Cooper, M. (2017). *Family Values: Between Neoliberalism and the New Social Conservatism*. Zone Books.
- El Colombiano. (12 de septiembre 1970). Reformada la Junta de las EE.PP. *El Colombiano*, pp. 1 y 20.
- EPM. (1964). *Balance e Informe 1963*. Empresas Públicas de Medellín.
- EPM. (1974). *Balance e Informe 1973*. Empresas Públicas de Medellín.
- EPM. (1975). *Balance e Informe 1974*. Empresas Públicas de Medellín.
- EPM. (1976). *Balance e Informe 1975*. Empresas Públicas de Medellín.
- EPM. (1986). *Balance e Informe 1985*. Empresas Públicas de Medellín.
- EPM. (1987). *Informe Fiscal y Financiero 1986*. Empresas Públicas de Medellín.
- EPM. (2003). *Informe Balance 2002*. Empresas Publicas de Medellín.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Foucault, M. (1997). *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975-76* (D. Macey, traductor. M. Buertani y A. Fontana, editores.). Picador.
- Glenn, J. (2009). Welfare Spending in an Era of Globalization: The North—South Divide. *International Relations*, 23(1), 27-50.
- Harvey, D. (2018). *Marx, Capital, and the Madness of Economic Reason*. Oxford University Press.

- Kirkpatrick, L. O. (2016). The New Urban Fiscal Crisis: Finance, Democracy, and Municipal Debt. *Politics & Society*, 44(1), 45-80.
- Lazzarato, M. (2011). *La fabrique de l'homme endetté: Essai sur la condition néolibérale*. Éditions Amsterdam.
- Lazzarato, M. (2015). *Governing by Debt* (J. D. Jordan, traductor.). Semiotext(e).
- Livardo Ospina, E. (1966). *Una vida, una lucha, una victoria: monografía histórica de las empresas y servicios públicos de Medellín*. Empresas Públicas de Medellín.
- Loftus, A. (2006). Reification and the dictatorship of the water meter. *Antipode*, 38(5), 1023-1045.
- Londoño, J. L., y Perry, G. (1985). El Banco Mundial, el Fondo Monetario y Colombia: Análisis crítico de sus relaciones. *Coyuntura Económica*, 15(3), 209-243.
- Londoño Montoya, R. B. (1995). *El valor de las nubes: contribución al debate sobre EPM*. Asempublicas.
- López Díez, J. C., Aristizábal Gil, L. F., Arias Jaramillo, A., y Tobón Giraldo, C. A. (1998). *El modelo racionalizador en la gestión de los servicios públicos: el caso de las Empresas Públicas de Medellín*. [Tesis de Magister en Administración, Universidad EAFIT]. Biblioteca Pública Piloto.
- López, M. (2016). *Paisajes hídricos urbanos en disputa: agua, poder y fragmentación urbana en Medellín, Colombia*. CONFIAR, Penca de Sábila, ISP y SINPRO.
- Maldonado, M. M. (1991). La empresa de acueducto y alcantarillado de Medellín: Los límites de la eficiencia. En L. M. Cuervo, P. I. Bernal, M. M. Maldonado, S. Jaramillo, O. Alfonso, y R. Jaramillo, *Agua: Pasado y Presente – La gestión del servicio en Colombia* (pp. 93-141). Cinep.
- Muñoz Martínez, H. (2016). Hedging neoliberalism: derivatives as state policy in Mexico. *New Political Economy*, 21(3), 291-304.
- Sierra G., E. M. (2008). Análisis de la relación entre contabilidad y fiscalidad en Colombia. *Innovar*, 18(3), 117-134.
- Velásquez A., J. F. (2016). Barrio women and Energopower in Medellín, Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 49(2), 355-382.