

La historia de la Empresa Distrital de Servicios de Bogotá: Construcción social de un declive organizacional¹

Edison Fredy León Paine^{**}

UniverSidad Militar Nueva Granada

Recibido. 27 de marzo de 2006
Aprobado. 25 de abril de 2006

Resumen

El presente documento hace un breve recorrido por los procesos de génesis, consolidación y crisis institucional de la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS). Lo anterior permite plantear que tales procesos fueron el resultado de la interacción de diferentes grupos de presión, los cuales encontraron en la EDIS un escenario propicio para agenciar sus propios intereses. El documento hace una revisión a diversas fuentes documentales disponibles. Finalmente, se llega a la conclusión que la experiencia de la EDIS puede entenderse como un proceso post fordista particular en el que se refleja la entrada del discurso neoliberal y la posible fractura del reparto tradicional del poder de orden local.

Palabras clave:

Empresas de servicios públicos, historia organizacional, Empresa Distrital de Servicios Públicos, servicios sanitarios.

Abstract

This work makes a brief analysis of the processes of building, consolidation and institutional crisis of Bogotá's Utilities Company [EDIS for its initials in Spanish]. This allows to pinpoint the fact that such processes were the outcome of the interaction between different pressure groups which found in EDIS the appropriate scenario to pursue their own interests. The document studies various available documented sources. Lastly, it concludes that EDIS' experience can be understood as a specific post-fordist process which reflects the appearance of the neo liberal discourse and the possible fractioning of the traditional power hierarchy at a local order.

Key words:

Public enterprises, organizational history, Empresa Distrital de Servicios Públicos, sanitary services.

* El presente artículo relaciona, desde una perspectiva crítica, los resultados de dos investigaciones realizadas por el autor en León (2002) y León (2005). Hace parte de la línea "Contabilidad y Sociedad" del Grupo de Estudios Contables del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada. El autor presenta un especial agradecimiento a los evaluadores, por sus valiosos comentarios, así como al Archivo Distrital de Bogotá por facilitar sus fondos documentales para la escritura del presente texto.

** Contador Público de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Investigación Social de la Universidad Distrital "Francisco José de Caldas". Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: edison.leon@umng.edu.co.

Introducción

En las últimas dos décadas las empresas de servicios públicos en Colombia han sido escenario de transformaciones importantes en su estructura formal, en sus esquemas regulatorios, en su orientación hacia la comunidad, y en la reproducción de nuevas prácticas, algunas de ellas originadas en cambios tecnológicos. Sin embargo, éstas no han sido las primeras transformaciones identificables que han sufrido en su historia.

El proceso de conformación de la empresa pública en la ciudad se ha caracterizado por la gran presión recibida por parte de diversos grupos sociales a través del tiempo, por lo que una revisión de la misma podría resultar extensa y complicada. Sin embargo, la misma comprende básicamente el siglo XX, y es fundamental para poder analizar la evolución social, los procesos de integración social, económica y política de la ciudad.

En este contexto, la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS) junto a la Empresa de Energía (EEB), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado (EAAB) y la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), son las empresas más representativas de la historia de los servicios públicos en la segunda parte del siglo XX de Bogotá. Pese a ello, esta organización no ocupa un espacio en la memoria colectiva, dado que frente a ella no se articulan procesos de conformación de procesos de **“historia oficial”**. Los trabajos que se han referido a ella, solo lo han hecho de manera marginal y en buena medida corresponden a monografías y tesis de grado. Por lo que este documento plantea el refinamiento de algunos argumentos contenidos en estos

ejemplares, a través de una especial atención a situaciones particulares de los últimos años de la empresa.

Este artículo se propone abordar algunos aspectos importantes de la historia de la EDIS, para lo cual realiza una revisión documental de corte histórico de parte de la información disponible en fondos documentales de la empresa, con el fin de identificar eventos y hallazgos destacados en la gestión la misma que permitan generar pistas sobre cuáles fueron los elementos determinantes del proceso de declive organizacional, privatización y liquidación de la empresa a finales de la década de los ochenta.

El artículo se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera se van a analizar tres contextos que resultan fundamentales antes de entrar en detalle al caso que nos ocupa. Éstos son un breve recorrido por los estudios previos que relacionan el análisis organizacional de servicios públicos, en particular sobre los trabajos que se han realizado sobre esta empresa; luego se discutirán algunos conceptos y sentidos acerca del fordismo, el post fordismo y al privatización en este tipo de servicios; y finalmente, se presentarán algunos apuntes respecto de las características especiales que se deben tener en cuenta cuando se analizan empresas que prestan servicios sanitarios.

En la segunda parte del documento se discutirá brevemente el contexto social en el que se desarrolla la EDIS. Para este caso se discuten algunas particularidades que en el contexto nacional tuvo la dinámica fordista, desde su origen hasta su desintegración en la década de los noventa. Este análisis es desarrollado a la par que se

relatan las características socio espaciales de la ciudad de Bogotá, las cuales se convierten en un factor fundamental en el caso de la empresa en cuestión.

En la tercera parte se trata de hacer una modesta reconstrucción histórica de diferentes procesos sociales que tienen escenario en la EDIS. Para ello se identifica, en primer lugar, las condiciones de la prestación de este tipo de servicios antes de la fundación de la empresa, luego se relata en forma general el proceso de conformación y consolidación de la empresa. Lo anterior nos permite empezar a confrontar los elementos que jugaron en el decaimiento de la entidad, realizar un breve análisis de la gestión financiera, operacional y los esquemas de control de la misma en la década de los ochenta. Posteriormente, se analiza en forma breve los eventos que rodearon la emergencia ambiental de 1988, los cuales abrieron el paso a la privatización de la empresa. En esta parte será importante revisar los argumentos expuestos en diversos documentos que presionaron la transformación de la empresa y algunos detalles del proceso de privatización y liquidación en la década de los noventa.

Finalmente, en la última parte de se presentan algunas conclusiones relativas a las implicaciones que tienen los procesos desarrollados en la empresa y cómo éstos pueden entenderse como una forma particular de fordismo que tiene una lógica propia y unas características de índole local que la convierten en una experiencia rica de analizar. Así mismo, se plantea que el declive organizacional estuvo dado por un proceso social de desarticulación administrativa de orden interno y externo, provocada por un ambiente político hostil a la formación de tecnoestructuras que lograran agenciar

cambios sostenidos en el tiempo, lo que llevó a este ente a su crisis operacional. Así mismo, el documento encuentra que la expresión “emergencia ambiental” fue utilizada para justificar un proceso de privatización con la promesa de que, mediante la operación privada del servicio, se garantizarían niveles óptimos de eficiencia operacional y sostenibilidad ambiental. Lo anterior permitió que el proceso de privatización se realizara sin traumatismos y que éste ocultara parte de las causas que llevaron al declive organizacional de la empresa, por lo que se puede indicar que el mismo es un caso especial entre las privatizaciones de la época.

1. Contextos de la problemática

1.1. Estudios previos: El análisis organizacional en las empresas de servicios públicos

Algunos estudios organizacionales en el ámbito latinoamericano vienen destacando la existencia de relaciones sociales no modernizadas (Toledo, 2001), donde se manifiestan lógicas propias de dirección del modelo dominante en las organizaciones productivas (en particular del neoliberalismo). Así poco a poco, dentro de la teoría administrativa y contable, crece el interés por cómo hacer evidentes las relaciones de poder, en especial cuando éstas se movilizan a través de finos dispositivos (Montaño y Rendón, 2003). Así mismo, la fuerte influencia que produce la evaluación de políticas administrativas desde la perspectiva costo/beneficio, presenta dos grandes problemas: en primer lugar, como plantea (Miller, 1994), éstas llevan inscrito el problema de ser la utilización de tecnologías de control, en la

que la gestión por números termina escondiendo los hilos de poder que determinan el control organizacional. Allí la gestión calculada de la vida social termina imponiendo órdenes de realidad, los cuales, en el mediano plazo se perfilan como indiscutibles, anclando así realidades sociales (Miller, 1994). Finalmente, estas tecnologías representan y exponen el sentido procurado por las instituciones que las preparan (BID, 1989), por lo que más que evaluaciones se termina convirtiendo en justificaciones del cambio organizacional.

En este contexto, los esfuerzos por la construcción de la historia de las empresas de servicios públicos en la ciudad de Bogotá han estado orientados por dos tipos de tendencias de análisis; por un lado, las “historias oficiales” donde se narran acontecimientos que entre el investigador y la institución se consideran importantes, y que por lo tal, deben ser conservados en la memoria (Rodríguez, 1999, 2003). Por el otro lado, está la construcción de las historias que atan la evolución de la organización a “macro fenómenos”, como los cambios en el modelo económico, las transformaciones derivadas de la aplicación de determinada política o simplemente amarrada a la evolución de la ciudad (Villegas Editores; 1997, 1982, 1983 1988, 1988b, 1990), (CINEP, 1988), (Núñez, 2003, 2003b). En este tipo de alternativas se ha tratado de relatar y recordar la historia de la configuración y evolución de estructuras organizacionales, en donde la justificación del cambio en estructuras se asocia a las necesidades técnicas de la ciudad, o el requerimiento de un proceso de modernización administrativa o financiera. Este tipo de argumentación niega, en cierta manera, las relaciones de poder existentes

en estas organizaciones, dejando la sensación de que la ejecución de políticas de control y administración de organizaciones y funcionarios son independientes de las redes de poder existentes.

En cuanto al estudio de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, son muy pocos los trabajos que se han ocupado de su historia, más bien ésta ha sido sujeto de análisis sobre aspectos propios de su administración y su transformación organizacional. Entre ellos encontramos el trabajo de Knudsen y Rodríguez (1982) en el que se hace un estudio de la organización, poniendo especial atención en la prestación del servicio de aseo, tomando como horizonte de análisis las décadas de los setenta y ochenta, y concluye que la extensiva “*burocratización*” de la empresa, la baja capacitación de sus empleados, la alta rotación en los cargos directivos, eran factores que atentaban contra la estabilidad y el clima organizacional de la empresa, por lo que planteaba que la administración debería aumentar su poder de influencia en el Consejo Municipal y el sindicato, de manera que agenciara cambios para superar la crisis que el trabajo identificaba.

Por otro lado, el trabajo de Serrano (1987) plantea una reforma administrativa fuerte con el objeto de darle una mayor funcionalidad a la empresa; para ello el documento hace un análisis de las diferentes estructuras organizacionales de la empresa hasta el año de 1985. Este trabajo termina proponiendo la reforma de los estatutos y la estructura orgánica de la organización, propone nuevos cargos y suprime otros, por lo que planea como viables ciertos recortes de personal, así

como la integración de los manuales de procedimientos y funciones al interior de la organización. Así mismo, el trabajo de Blandon (1992) hace un análisis de las causas que llevaron a la primera fase de la privatización del servicio de aseo que prestaba la empresa, por lo que hace una revisión de algunos documentos y recortes de prensa. El documento concluye que, si bien el proceso de privatización aparece como inevitable, la forma de implementación del mismo estuvo signada por la ausencia de procesos de participación ciudadana.

Finalmente, encontramos el trabajo que da origen al presente documento (León, 2002). En éste se analiza la evolución de la prestación de este tipo de servicio en la ciudad de Bogotá y se condensan en forma general algunos aspectos claves del proceso de privatización y su evolución en la década de los noventa, por lo que los ejes de análisis son las emergencias ambientales de 1988 y de 1997.

1.2. Fordismo, post fordismo y privatización en las empresas de servicios públicos

Identificamos al fordismo como el proceso de regulación social, económica y política, en el que el Estado agencia un contrato social con el fin de sostener las relaciones de sociales de tipo capitalista, basado en la expansión de un estado productivo, preocupado fundamentalmente por el aumento continuo de la demanda agregada¹. Para lograr esto, el Estado agenció procesos de regulación social, financiación y subvención de la producción industrial y del consumo, razón por la cual éste se convierte en Estado de Bienestar,

productor y prestador de servicios (Jessop, 1999). El fordismo sirve como marco de comprensión de los procesos de evolución y consolidación del Estado entre las décadas del cuarenta al setenta. Éste permite observar la construcción de un acuerdo social, en el que el Estado, tras la generación de espacios de modernización económica, busca garantizar la reproducción ampliada del capital, lo que implicará su expansión institucional.

Es este contexto el que hace posible la aparición de grupos tecno estructurales², encargados de la gestión de nuevas competencias del Estado. Son aquellos grupos los encargados de adelantar las políticas de “*planificación*” productiva. En este orden de ideas, las empresas de servicios públicos son observadas como entidades facilitadoras de consumos, de tal manera que son representadas como organizaciones que producen bienestar colectivo a partir de la configuración de la infraestructura necesaria para la reproducción de capital.

El fordismo logró consolidar una política de “*intervención*” del Estado mediante la operación de algunos monopolios, en especial aquellos conocidos como monopolios naturales. Esto le permitió al

¹ Categorías propias de las teorías de aproximación regulacionista. Para ampliar un poco más este tema se puede consultar: Jessop (2001), Jessop (2001a), Agrieta (1976) y González (2004).

² Entendemos como tecnoestructura la definición clásica brindada por Galbraith, en la cual ésta se puede identificar como el grupo social que tiene la responsabilidad de tomar las decisiones fundamentales en la organización, basado en la aplicación de instrumentos de tipo racional, indiferente si estas personas pertenecen o no a la alta gerencia de la organización (Galbraith, 1980).

Estado lograr controlar ciertas rentabilidades, derivadas de actividades que en un principio no fueron asumidas por el sector privado. Tales actividades, en el caso de los servicios públicos, fueron observados como “*consumos colectivos*” que el capital privado no estaba dispuesto a satisfacer. Finalmente, estos “*consumos colectivos*”, al ser parte importante en la cadena de satisfacción y consumo de nuevas mercancías (p. ej. la electricidad posibilitaba el consumo de los electrodomésticos), se fueron convirtiendo en mecanismos de integración social (acueducto, electricidad, disposición de residuos, telefonía, etc.). Su ausencia empezó a significar la desarticulación de las familias con patrones de consumo y aceptación, por lo que su acceso y disfrute fue entendido como un “*derecho social*” o de “*tercera generación*”.

El post fordismo integra una ruptura con estos mecanismos de regulación social (Jessop, 1999), con un traslado al sector privado del control de los procesos de regulación y financiación productiva y un fuerte proceso de desregulación de los procesos laborales, basado en un aumento de la productividad en torno a la producción diferencial y la presión sobre los costos marginales dado un marco competitivo de mercado abierto. El post fordismo constituye un concepto adecuado para entender la evolución y transformación del Estado desde la década del setenta hasta recién empezado el siglo XX. En este período se observa una modificación profunda en el acuerdo social establecido, identificada en buena manera con la aplicación de la política neoliberal, tanto en economías desarrolladas como en aquellas en desarrollo.

Los grupos tecnoestructurales que

agenciaron la planificación para los procesos de “*intervención*” del Estado, trasladaron sus esfuerzos para hacer viable una política de “*regulación del mercado*”. De esta manera, el Estado trasladó, tanto actividades como rentabilidades al sector privado, el cual en ese entonces contaba con la estructura de integración organizacional para operar dichos servicios. De este modo, los servicios públicos dejaron de ser entendidos como “*consumos colectivos*” y empezaron a ser observados como “*mercancías*”. Lo anterior posibilitó que el servicio fuese entendido como generador de valor, y por lo tanto, como un proceso autónomo en el que era posible la remuneración de todos los factores de producción.

En este orden de ideas, la Empresa de Servicios Públicos deja de ser medio para la reproducción del capital, para convertirse en espacio donde tal proceso se realiza. Si bien el Estado no deja de entender a este tipo de servicios como “*derechos sociales*”, sí cambia su sentido y orientación, con lo cual su papel ya no es la prestación de estos servicios, sino la garantía del acceso en términos de mercado a los mismos.

Es en el último cuarto de siglo cuando esta transformación del Estado se hace a través de los procesos de privatización. Éstos reflejan cómo el Estado por medio de venta, sesión del control, co administración y realización de contratos de operación deja la prestación directa de un servicio y lo entrega a un particular. La privatización se constituyó en una de las puntas de lanza de la agenda neoliberal en diversas economías. En tal proceso los organismos de financiación internacional jugaron un papel activo, promoviendo este tipo de actividades para el acceso a nuevos

empréstitos. En el caso latinoamericano, esta fue una de las estrategias para conjurar la conocida “*crisis de la deuda*” en la década de los ochenta.

Tal proceso de privatización³ represento un severo cambio en los grupos productores y orientadores de los discursos que impactaban en la empresa pública. Es de esta manera que el sector financiero va a condensar en la expresión interés para el “*inversor*”, como mecanismo de orden discursivo que implicó una nueva lógica de administración y distribución del capital en estas empresas. Dos importantes grupos sociales van a verse confrontados por la orientación de los nuevos discursos, esto van a ser la tecnoestructura conformada en este tipo de entidades, y la comunidad, los primeros serán los responsables de llevar a cabo todos los cambios requeridos por la nueva lógica financiera que exige el proceso de privatización, mientras que el segundo padecerá los efectos tanto de la política de la privatización, en especial en la transformación de las estructuras tarifarias.

1.3. Algunos apuntes sobre la gestión de residuos

La gestión de servicios sanitarios, puede ser entendida desde dos grandes aristas, por una lado, como una evolución de los problemas de higiene y salud pública, mientras por otro, como parte de lo que hoy se considera como gestión ambiental. En este orden de ideas, los servicios sanitarios congregan una amplia gama de actividades que incluyen el manejo de residuos, la gestión de plagas, la limpieza y gestión de espacios urbanos, el manejo de cementerios, botaderos de basura, residuos hospitalarios, rellenos sanitarios, entre otros espacios de alto riesgo patológico.

La evolución de estos servicios estuvo en primera medida asociado a criterios estéticos, es decir, prevención y mejora de los espacios con el traslado residuos y tareas no deseadas, en especial, rechazadas en el conjunto urbano. Poco a poco, tal proceso se fue implicando otros tipo de relacionamientos, así por ejemplo, se empezó a dar cuenta que la generación de residuos implicaba la transformación de mercancías, las cuales al ser apropiada su utilidad se convertían en objetos que la sociedad de consumo no asimilaba. Desde este punto de observación los residuos entrañaron un problema de valor, en el que su utilidad estaba dada en la capacidad que tiene el sistema productivo para asimilarlas nuevamente y conservar el valor. Es allí donde comportamientos como el reciclaje adquieren sentido social.

Finalmente, el problema maduró hacia entenderse como una problemática ambiental compleja, dado que independientemente de la posibilidad de la re utilización de objetos y mercancías en el sistema productivo, se empezó a constatar el impacto que tiene este ritmo de depredación sobre espacios físicos determinados, así como sobre los ambientes urbanos habitables. En un ámbito de la gestión ambiental la gestión de residuos empezó a ganar espacio. Así mismo, es ampliamente significativa para el tema que deseamos abarcar (Tchobanoglous, 1994).

³ Algunas referencias que permiten la comprensión del proceso de privatización colombiano y latinoamericano son las siguientes: Arbelaez (1993), Carciofi (1997), Corchuelo et.al. (1994), Cuervo (1998), Devlin (1993), Martín del Campo y Winkler (1992), Salama y Valier (1998), Shirley y Nellis (1992).

La “*gestión de residuos*” desde un orden discursivo puede ser identificado como una invención de orden tecnocrático puesto que tiene como papel la gestión de aquellas mercancías y materiales que al perder su valor para el sistema económico, de esta manera, estas se constituyen en un obstáculo tanto para la reproducción económica, como para la convivencia urbana (Aguilar, 1998). Es más común en la literatura ser comprendida como el conjunto de políticas, programas, procesos y resultados generados de la manipulación de residuos (estos como aquellos materiales físicos que son identificados como sin ningún valor adicional, resultantes de actividades industriales, comerciales y de la comunidad) teniendo como objetivo central su mayor aprovechamiento y el menor impacto ambiental, basado en la integración de una serie de instrumentos (económicos, científicos, tecnológicos, legales y de control) que operan en forma dinámica en las distintas etapas de proceso de los residuos (ILPES- OPS, 1999).

Las formas como se adelanta la gestión de residuos depende de dos variables específicas, como son, en primer lugar, la capacidad técnica para manejarlos, el control, el manejo que la sociedad se puede permitir sin sacrificar la distribución de recursos para otras actividades; y por otro lado, la disponibilidad de espacios para disponer y/o depositar aquellos residuos que no pueden volver al ciclo social de uso. De tal manera, las etapas propias de la gestión de residuos sólidos son la generación, recolección, tratamiento, transporte y recolección (Tchobanoglous, 1994). Uno de los procesos más críticos es la disposición o vertido de los residuos sólidos en un lugar determinado, labor que generalmente se realiza en rellenos

sanitarios o vertederos⁴, lo cual supone un manejo controlado y la implementación de tecnologías para la reducción de los residuos para verter en el área destinada para esta actividad (Tchobanoglous, 1994). En la literatura sobre este tema (Sanint, 2000; Mitchel, 1999; Tchobanoglous, 1994; Buendía, 1991; Cantoni, 1995; Chiappe, 1990; CEPAL, 1998; EPA, 1989; León, F; Puentes, A; Rocha, J.; 2000; ILPES-OPS, 1998; Gomez, 1999; Lund, 1991), cada vez es más aceptada la alta complejidad e inestabilidad de la tareas a realizar, por lo que la solución más recomendable es la elaboración de políticas destinadas a la reducción de la generación de residuos, es decir, a atacar el problema en su origen, lo cual constituye una transformación fuerte a los patrones de la sociedad de consumo.

2. El contexto social de la EDIS

La Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS ejecutó la recolección de residuos sólidos, transporte, disposición final, barrido de calles, limpieza de muros y monumentos públicos, operación de baños públicos y gestión administrativa de las 18 plazas de mercado minorista que contaba la ciudad de Bogotá. El desarrollo de estas actividades se dio en un periodo bastante corto, puesto que desde la creación de la empresa en la década de los cincuenta, hasta su liquidación en la década de los noventa, la empresa fue asumiendo continuamente más funciones, generando así una estructura organizacional amplia. Esto la convertía en el mayor operador nacional de los servicios públicos integrando así diversas líneas de actuación como la gestión de residuos sólidos, la comercialización y el cuidado del espacio público (no su construcción).

El futuro de la empresa dependió por lo menos de dos grandes factores, a saber: en primer lugar la construcción de un proceso fordista de orden local, el cual a partir de sus propias características implicó el desarrollo de algunas dinámicas institucionales que derivaron en eventos claves, tanto para la expansión operacional como para el declive organizacional de la empresa. Por otro lado, la dinámica de crecimiento de la ciudad y su evolución significaron un enorme reto, para el que la empresa no estaba preparada. Así, en la década de los ochenta, tanto la crisis organizacional como la expansión urbana confluyeron, poniendo contra las cuerdas a la empresa y a su estructura administrativa. Estos dos procesos, que se convierten en el contexto social en que se movió la empresa, son sintetizados a continuación.

2.1. El proceso de fordismo local: el caso de las empresas de servicios públicos

Se puede afirmar que Colombia presentó un proceso fordista y post fordista bien particular (León, 2005), en el que ciertas estrategias de financiación favorecieron grupos sociales selectos, configurando una dinámica de reproducción rentística diversificada (Sandoval, 2003). En ese orden de ideas, el proceso de evolución de la empresa pública en Bogotá puede ser observado en atención a una dinámica pre fordista hasta cerca de 1930. Posteriormente, se puede observar un proceso de conformación fordista que abarca cerca de veinte años. Finalmente, a partir de la década de los ochenta, la empresa pública se ve enfrentada a procesos de orden post fordistas que la transforman en el tipo de instituciones que hoy conocemos (León, 2005). En este proceso

pueden identificarse las siguientes fases:

2.1.1. El pre fordismo local

La ciudad de Bogotá contaba para este período con algo más de doscientos mil habitantes y empezaba a evidenciar fuertes problemas de salubridad. En este período la ciudad contaba con una infraestructura muy limitada, eran muy pocos los avances desde la época colonial (Gráficos 1 y 2). Estas obras se caracterizaron por la construcción de equipamiento urbano por parte de particulares y con trabajo indígena. En buena medida “el hecho de haber omitido en la fundación de la ciudad su carácter autárquico, los gastos necesarios para la construcción de obras fueron asumidos por sus habitantes. Tal fue el caso de los empedrados, puentes e incluso los primeros acueductos, cuyos servicios se prestaban a través de las pilas y chorros, y que únicamente pasaron a ser controlados por el gobierno en el siglo XX” (Corporación La Candelaria, 2004).

En este período aparecen las primeras empresas de servicios (acueducto y alcantarillado), las cuales surgen de contratos de explotación entre el gobierno local y algunas familias con la capacidad técnica para la movilización de ciertos recursos. Es la lógica administrativa de la “*racionalidad del empresario*” aventurero y de capital de medio riesgo la que predomina en este tipo de instituciones.

⁴ La tarea de vertido incluye la supervisión de flujo de residuos de residuos entrante, la colocación y compactación de los residuos y la implantación de instalaciones para el control y la supervisión ambiental. (Tchobanoglous, 1994). En Colombia suelen recibir el nombre de Relleno Sanitario, instalaciones físicas utilizadas para la evacuación de los rechazos provenientes de los residuos sólidos en los suelos de la superficie de la tierra. (Centro de Investigación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes, 1995)

De otro lado, la demanda de este tipo de servicios se observó como necesaria para la configuración de una incipiente base industrial en la ciudad.

La prestación del servicio de acueducto y alcantarillado se activa a través del Acuerdo 23 de 1886 entre la municipalidad y el señor Ramón Gimeno, mientras el servicio de electricidad comienza en la ciudad con el Acuerdo 21 de 1895 entre la municipalidad y le empresa de los hermanos Samper Brush. El servicio de prestación del servicio de aseo era inexistente para la época, generándose las primeras preocupaciones respecto al manejo sanitario de diversos elementos. La prestación del servicio de telefonía arranca hacia el año 1881 con la instalación de los primeros teléfonos para la presidencia de la República, pero solo hasta el año de 1884 se realiza el primer contrato con el señor José Martínez para la prestación del servicio público de telefonía; este contrato es cedido a la Compañía Colombiana de Teléfonos, que comienza una rápida expansión del servicio, integrando el centro de la ciudad con el entonces lejano sector de Chapinero.

En 1896 la empresa del señor Gimeno cambia su denominación a Compañía de Acueducto de Bogotá, transformación que hacia 1904 realizaría la empresa de los hermanos Samper cambiando su denominación a Compañía de Energía Eléctrica de Bogotá. Estos se convierten en los primeros procesos de configuración de una estructura organizacional. Así mismo, en 1900 la Compañía Nacional de Teléfonos vende sus derechos a *The Bogotá Telephone Co*, firma inglesa que operaría el servicio durante algunos años más.

La historia de la empresa de acueducto al

iniciar el siglo XX presenta diversos movimientos. Hacia 1991 mediante el Acuerdo No.8 el Consejo Municipal rescinde el contrato con la Compañía de Acueducto (la empresa de Ramón Gimeno) debido a graves fallas e incumplimiento de las calidades expresadas en los contratos existentes. Con lo cual y mediante el Acuerdo No 1 de 1912, el Consejo Municipal autoriza la compra de la empresa de Acueducto. Es importante señalar que en este primer proceso de compra de la empresa por parte del Estado, lo que importa es el valor de “inventarios” pertenecientes a la empresa, recalcando el “traspaso de activos” como el movimiento fundamental, muy independiente de su posible rendimiento financiero (León, 2005). Para 1914, mediante el Acuerdo 15, se aprueba las pólizas de contrato y se toman los empréstitos necesarios para la compra de la empresa de acueducto, el cual va a ser articulado mediante el Acuerdo 16 del mismo año. De esta manera se crea una Junta conformada por el sector financiero prestamista y la alcaldía municipal, en cuanto la empresa se entiende como de propiedad del Estado, pero la administración queda comprendida de manera mixta. Todo lo anterior generó un modelo de actuación donde la dirección de la empresa estaba determinada fundamentalmente por los bancos, mientras que el control recaía básicamente en revisiones semanales de parte del Estado local.

2.1.2. La construcción del fordismo local

La ciudad alcanza los trescientos mil habitantes para el año de 1838, lo que implicaba un fuerte crecimiento. Así mismo, Bogotá empieza ser identificada como el punto industrial del país (posición en la que

solo rivalizaría con Medellín), lo que empieza a ser un factor fundamental en el ámbito de ser receptora de migraciones internas. Esto aumentó la demanda por la configuración de organizaciones que respondieran a tales exigencias, necesarias tanto para el proceso de urbanización (primeras expansiones hacia el sur y el norte de la ciudad, ver Gráfico No 1), como para el proceso de industrialización (aparición de cervecerías, fabricas de manufactura liviana y de productos de consumo restringidos en el periodo de la II guerra Mundial).

Las empresas de servicios públicos van a afrontar un serio proceso de re estructuración, lo que las lleva a que en, el tramo de 1930 a 1940, tengan que asumir prestamos con la banca local los cuales son fueron subsanados al terminar el periodo. Esto produce una transformación organizativa importante generándose así un primer proceso de política de Intervención de orden local, en el cual las empresas de servicios públicos tuvieron un papel importante en las tareas de fomento industrial, así como de integración regional.

El primer proyecto de ley que plantea la estatización de la prestación del servicio de energía empieza a circular desde 1924; éste es el germen de la Plataforma Ideológica del Partido Liberal en su congreso de 1934, la cual se materializa gracias a la llegada al poder de Alfonso López Pumarejo y consolidándose con el Acto legislativo No 1 de 1936; a partir de allí el estado nacional y local adquieren la orientación general de la política de intervención económica (Mejía, 1982). Esto hará posible la política de fomento, la cual en el caso de las empresas de servicios públicas quedará respaldada con la creación del Instituto de Fomento Industrial IFI (Decreto 1157 de 1940) y la

creación de Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico ELECTROAGUAS (Decreto 80 de 1946). Las funciones de esta última son distribuidas entre el Ministerio de Obras y el Ministerio de Economía, hasta 1953, cuando el instituto es absorbido por el recientemente creado Ministerio de Fomento.

Finalmente, en este período la Compañía Eléctrica y la Compañía Nacional de Electricidad llegan a un acuerdo de fusión, por lo que al unificar estatutos empieza a operar con la denominación de Empresas Unidas de Energía Eléctrica. La transformación tecnológica fue el principal motivo que llevó a la conformación de la Empresa de Teléfonos de Bogotá, el cual se hace posible mediante el Acuerdo No. 79 de 1940, con el que se posibilitó la aplicación del sistema de automático de servicio. La prestación de la recolección de basuras en la ciudad depende de la Secretaría de Higiene, evento que más adelante detallaremos.

2.1.3. La consolidación del fordismo bogotano

Empezando la década de los cincuenta, Bogotá supera los seiscientos mil habitantes (Gráfico 2), y el proceso de urbanización y planificación de ciudad entra en una fase de desorden institucional; esta situación tiene origen en la presencia de por lo menos tres grandes procesos sociales.

En primer lugar, por el proceso de consolidación de orden semi industrial impulsada por la política de “*sustitución de importaciones*”, lo que llevó al fortalecimiento de las industrias de consumo. En segundo lugar, los procesos migratorios del campo a la ciudad aumentaron en tasas dramáticas y

sostenidas, lo que supuso un fuerte problema de urbanización, así como la distribución espacial de la ciudad en términos de estrato y clase social.

Finalmente, este proceso es fortalecido con estallido de la “*violencia*” de orden rural, que aumentó la presión migratoria, lo que en el caso particular de Bogotá, se va a ver mucho más evidenciado con los eventos del 9 de abril de 1948. Esto tuvo como consecuencia un nuevo orden espacial de la ciudad y la reconstrucción de buena parte del equipamiento urbano, el desorden y la expansión urbana tomó características no controlables.

Al convertirse la ciudad en un gran epicentro receptor de nuevos habitantes, su capacidad de provisión de servicios se vio confrontada a grandes desafíos, lo que implicó la construcción grandes obras de infraestructura, las que a la vez demandaron un alto componente de financiación multilateral, mientras de otro lado, se da el proceso de creación del Distrito Especial (Acto legislativo No 1 de 1945); este proceso es fundamental en las transformaciones organizacionales de este tipo de empresas⁵.

Así mismo en este periodo resulta fundamental la anexión que el nuevo Distrito Especial hace de los municipios circunvecinos, lo cual determina una ampliación de su franja territorial, así como un mayor campo de acción para las empresas prestadoras de servicios públicos.

Debido el proceso anterior, se consolida el proceso de estatización de las empresas de servicios públicos. Así, con el Acuerdo No 105 de 1955 nace la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el cual establece

un acuerdo de compra y traslado de los derechos de propiedad que tenía el sector financiero (en especial el Banco Central Hipotecario) en la entidad.

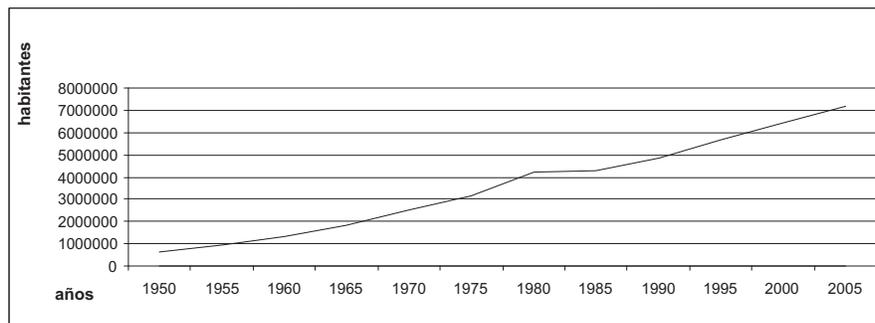
En 1946 comienza el proceso de compra del estado local de las Empresas Unidas de Energía Eléctrica, el mismo se extendería hasta 1959, y que terminaría con el Acuerdo No. 18 de 1959 con el cual se constituye y se otorga personería jurídica a la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Finalmente, en 1958 mediante el Acuerdo No. 30 se crea la Empresa Distrital de Aseo, la cual tenía como objeto fundamental las actividades de manejo de basuras y su disposición en toda la ciudad⁶.

Hacia 1956 comienza el proceso de financiación de las recientemente creadas empresas estatales de servicios públicos a través de un préstamo recibido por la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá por quince millones de dólares de parte del Banco Interamericano de Reconstrucción y fomento BIRF, este obligo la reorganización de la empresa, lo cual queda materializado con el Acuerdo No. 18 de 1959. Así mismo, por este período fueron numerosos los proyectos de la Empresa de Acueducto que recibieron financiación de parte del Banco Mundial.

Las empresas, al verse abocadas a realizar fuertes inversiones, y estas al no poder ser asumidas por el Estado local, dependieron de la financiación de la banca institucional multilateral; esto hace emerger en el contexto el discurso de la “Planificación” en este tipo de organizaciones⁷, y la formación de una tecnoestructura criolla asociada.

En este período se instituye el Frente Nacional como acuerdo político de reparto

Gráfico 1. Crecimiento poblacional de la ciudad de Bogotá



Fuente: Grafica generada a partir de la selección de datos correspondiente al cuadro 10.01 "Población total y por sexo 1951- 1005". Los datos fueron tomados por la fuente originalmente de los anuarios estadísticos del DANE, base elaborada y contenida en: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2000.

del poder entre el partido liberal y el partido conservado colombiano. Esto tuvo como resultado la configuración de un Estado de orden clientelista, en el que la alternatividad del poder rompió y/o corrompió buena parte de la base tecnocrática. La gestión de los procesos de construcción social y de la conformación del universo de lo público estuvo restringida a intereses particulares, los cuales encontraron en las empresas de servicios públicos uno de los espacios más propicios para tal distribución del poder.

2.1.4. El post fordismo local: la privatización de los servicios Públicos

Para finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, la ciudad había quintuplicado su población con relación a comienzos de la década del cincuenta (Gráfico 2).

Aunque los factores tradicionales del crecimiento de la población urbana seguían presentes, la ciudad se aprestaba a un cambio que implicaba cierto proceso de desindustrialización de su economía, fruto

de la evolución de ciertas relaciones sociales de producción, así como del fin de la política de "*sustitución de importaciones*" y la entrada de la política de la "*apertura económica*".

La transformación de los procesos de la violencia partidista a los procesos de violencia a través de grupos armados (consolidación de los procesos espaciales de la guerrilla y el paramilitarismo y la financiación del narcotráfico), intensificó los procesos de apropiación y concentración de la tierra en el ámbito rural, lo que fue un detonante para la migración urbana y la pauperización de las condiciones de hacinamiento de buena parte de la nueva población de la ciudad.

⁵ Este tópico se puede ampliar en Villegas Editores (1977), Núñez y Rodríguez (2003b).

⁶ En este período también significativo la aparición de la Empresa Distrital de Transporte de Bogotá, la cual operaba los servicios de buses y tranvías de la ciudad. Sin embargo, para los fines de este documento esta experiencia no ha sido tomada en cuenta. Más información puede ser ampliada en (Núñez y Rodríguez, 2003).

⁷ Esto es altamente visible cuando se hace el análisis discursivo de los planes de desarrollo de la época Véase Departamento Nacional de Planeación (1972a, 1972 b, 1976, 1980).

La ciudad se extendió, los cinturones de miseria se hicieron latentes y la presión derivada de un gran flujo poblacional sin capacidad de pago y consumo, conllevó problemas de integración social.

En este marco, el acceso a los servicios públicos y las sensaciones de satisfacción del servicio recibido se convirtieron en una temática central, que jugó tanto para el mantenimiento de las empresas de servicios públicos, como para su sostenimiento financiero. El sentido post fordista de responsabilidad del Estado y promoción de la privatización, como mecanismo para reducción del tamaño del mismo, fue punto fundamental en las transformaciones organizacionales a las que fueron sometidas estas empresas. En este proceso, el papel de los organismos de financiación multilateral resultaron determinantes, en cuanto vía financiación promovieron estos cambios institucionales (Nellis, 1992).

Las expresiones para invocar el proceso privatizador en Colombia fueron en buena parte contradictorias. Puesto que se utilizaron como argumentos en defensa de la privatización la *“ineficiencia del Estado”*, la *“concentración de la riqueza”* y *“el bajo tamaño del mercado de capitales”* (Banco Mundial, 2003a, 2003b, 2003c, 1999, 1998, 1997a, 1997b, 1996a, 1996b, 1996c, 1995, 1994a, 1994b, 1994c, 1994d, 1994e, 1984d), relacionándolos con el crecimiento del mercado financiero.

Es decir, se sostuvo que la privatización de estas empresas atacaría directamente estos puntos, lo cual de antemano no resulta cierto, dado que la ineficiencia de la empresa no estaba necesariamente relacionada con la estructura de propiedad, sino con un sistema de prácticas instituidas por la

tecnocracia formada en el periodo del Frente Nacional. Adicionalmente, la privatización no implicaba que *“aquellos agentes”* que nunca pudieron acceder al mercado de valores ahora sí contaran con los recursos para hacerlo. Por lo que, si bien puede ser posible que tal proceso active el mercado de capitales, con ello no se garantiza la desconcentración de la riqueza.

Así, estos argumentos van a ser tomados en el Plan de Desarrollo *La Revolución Pacífica* (DNP, 1991) del gobierno de Cesar Gaviria. Allí, adicional a la reforma laboral y de mercados de bienes, se ponen en juego los discursos para justificar el cambio.

Así la Modernización, es básicamente económica; en esta etapa requiere que un *“sistema financiero fuerte, sin barreras al mercado de capitales (...) para hacer más rápidas las transacciones, en el marco de la internacionalización”* (Sáenz, 1994)⁸, ya se empieza a indicar que es el *“inversor”* quien pone la velocidad del proceso, para él es la nueva estructura, la cual gira alrededor de sus intereses. De esa forma, las cinco acciones planteadas en este documento tienen sentido para su inversión. En este marco, el trabajo *“flexible”* es solo una exigencia más, pero se hace necesaria para la reproducción del capital.

La palabra desarrollo es ahora acompañada de la expresión *“financiero”*. Discursivamente, la *“privatización”* cambia la orientación del Estado respecto de los servicios públicos, pues se abandona el referente de la importancia de la intervención, al contrario, se invoca la *“privatización”* como el mecanismo para alcanzar la *“eficiencia”*. En este orden de ideas, la perspectiva del *“inversor”* se fusiona con la nueva política de servicio público, es más,

se convierte al servicio en un mercado nuevo y atractivo, en cuanto se parte de que “*el privado lo puede hacer más rentable*”, haciendo a-histórico el proceso de discusión y transformación organizacional, y dejando su destino en el criterio de capacidad de movilizar capitales (Cuervo, 1994).

Es en este contexto que se llevan a cabo los primeros procesos de privatización en la ciudad. La Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS, ante una profunda crisis de orden operacional, se aboca a un proceso de privatización que obliga a la aparición de diversas empresas que van a administrar los diversos servicios agenciados por ésta (este proceso será discutido en profundidad a continuación).

Así mismo, en la década de los noventa se produce la privatización, vía escisión parcial de la Empresa de Energía de Bogotá, lo que generó la aparición de una empresa generadora de electricidad (Engesa), y una empresa comercializadora del servicio en la ciudad (Codensa). Finalmente, en los primeros cinco años del siglo XXI, se presenta un proceso de profundización de participación del capital privado al interior de las estructuras de las empresas de servicios públicos de la ciudad, tal es el caso de la emisión de acciones preferenciales de la ETB y la creación de la empresa Aguas de Bogotá S.A. por parte de la EAAB.

3. Hacia la reconstrucción histórica de un declive organizacional

El propósito de esta parte es realizar un ordenamiento de eventos significativos y transformaciones significativas de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, en

especial, el marco de fenómenos de orden estructural que llevaron a la crisis organizacional a esta entidad. Esta primera aproximación narra algunos aspectos previos a la aparición de la empresa, en relación a la clase de servicios prestados; luego hace un breve recorrido por los factores y características que rodearon la conformación de la empresa, para finalmente concentrarse en la revisión de los procesos y eventos que signan la privatización de la misma.

3.1. La problemática de los servicios sanitarios en Bogotá en la primera parte del siglo XX

Al igual que otras ciudades, Bogotá no se escapa al problema de salubridad. La inversión en las obras de infraestructura urbana, que había estado pendiente durante el siglo XIX se vuelve fundamental. En particular, alguna serie de expertos e “*intelectuales*” criollos empiezan a reclamar condiciones más dignas de vida urbana. Textos como los de Miguel de Samper (Rodríguez, 1999; Lobo, 1914) y algunos artículos en *Anales de Ingeniería*, empiezan a dar cuenta de cómo ciudades europeas y norteamericanas comienzan a hacer frente a problemas de hacinamiento, traslados de aguas y provisión de energía (Rodríguez, 1999).

⁷Se ha dicho que la apertura es una estrategia para lograr la modernización, pero en el caso de la economía no es claro cual es el objetivo y cual es la estrategia. Es así como el equipo económico del gobierno habla de “la necesidad de la apertura para modernización” y algunas veces de “la necesidad de la modernización”

Es así que se encuentran afirmaciones como la siguiente de J. Gómez:

“todo gobierno que conozca su responsabilidad está en la necesidad de establecer en cada localidad el servicio del elemento capital de la vida para restituir el vigor primitivo de nuestra raza. A cada individuo debe darse la cantidad necesaria para la vida y bajo todas sus formas, por cien partes de materia animal tiene noventa y cinco de agua. El agua es superior al mayor capital del mundo, por que es el agente del aseo, y con el aseo no hay enfermedades infecciosas; sin infecciones, las ciudades son ricas en hombres que constituyen la riqueza del mundo” (Gómez, 1889)

Este tipo de manifestaciones tiene como resultado la presión al Estado por la conformación de empresas que puedan gestionar esta clase de necesidades, así como el interés de diversos grupos e instituciones técnico científicas (Abel, 1996). En el caso del manejo de residuos sólidos se observa que eran depositados en el margen del río San Francisco, a la altura de la Carrera Cuarta, este sector recibía entonces el nombre del Llano de los Jubilados. A ésta se le dio el Nombre de la Calle del Aseo, por que hasta allí llegaban recolectores de residuos particulares que los transportaban en carretas (zorras). Esto denotaba la ausencia de control estatal en el manejo de los mismos.

Uno de los grandes avances que se dio en materia de la gestión de residuos es que a

comienzos del siglo XX, se empieza a comprender a éste como un problema de carácter público. Por lo cual la Alcaldía toma la decisión hacia 1910 de delegar estos procesos en la Secretaría de Higiene, creándose la División de Aseo. La recolección y transporte de los residuos en aquella época se realiza en carretas con tracción animal. En esta época surgen los talleres de la Secretaría que luego heredaría la DEIS; estos en su momento no eran más que herrerías (Knudsen, W.; y, Rodríguez, P. 1982).

Hacia el año de 1926 el Concejo de la ciudad autoriza la compra de los primeros camiones recolectores, lo cual permite poner en marcha el primer incinerador de basuras. Para 1938, la Secretaría de Gobierno tiene descentralizada en dos divisiones la prestación del servicio, por un lado la División de Higiene se encargaba de operación de los servicios públicos de manejo de basuras y cementerios, mientras por el otro estaba la División de Aseo que se encargaba de limpieza de calles y de la administración de Plazas de Mercado.

La División de Aseo operó en el casco urbano de la ciudad de Bogotá. Contaba con cerca de 240 operarios para el servicio de barrido de calle, 50 operarios para las plazas de mercado y 28 funcionarios municipales (Secretaría de Gobierno, 1939). En esta misma época aún el equipo de recolección estaba integrado fundamentalmente por equipos de tracción animal (40), por encima de las volquetas de tracción mecánica (29) y los equipos de irrigación (3). Esto implicaba la recolección de cerca de 178.197 m³ (Secretaría de Gobierno, 1939). La División operó hasta el 31 de julio de 1959, manteniendo las funciones de recolección, barrido, irrigación y plazas de mercado.

A pesar de que la información existente es escasa, es para destacar que en la misma es visible la articulación de ciertas prácticas de costeo en la prestación del servicio⁹.

3.2. El proceso de conformación de la Empresa Distrital de Servicios Públicos

La empresa nace con el Acuerdo 30 del 9 de Diciembre de 1958, en el cual el Concejo Municipal del Distrito Especial aprovecha las disposiciones del Decreto legislativo 3300 de 1954 que le permite crear empresas prestadoras de servicios públicos. El principal motivo para la creación de la empresa fue la incapacidad presupuestal que tenía la dependencia para atender la recolección y disposición de los residuos. Este nuevo ente aparece para asumir la responsabilidad de la gestión de residuos en la ciudad, lo cual permitía, por un lado, modificar la estructura existente; mientras que por otro, el decreto permitía obtener más recursos para su funcionamiento.

El nuevo ente aparece bajo el nombre de Empresa Distrital de Aseo, la cual se entendía como “entidad autónoma descentralizada, con patrimonio especial y personería jurídica”. Esto le permitió romper con el tradicional esquema financiación, con el fin de atender el aseo urbano. Sus labores según dicho acuerdo eran “la prestación de servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de basuras, tratamiento y aprovechamiento de las mismas y demás actividades conexas dentro del territorio del Distrito” (Acuerdo 30 de 1958, Artículo 1, Concejo Municipal del Distrito Especial de Bogotá).

La empresa comenzó operaciones el día 1 de agosto de 1959, pero pronto el Distrito

empezaría a observar que la empresa no solo podía atender las labores relacionadas con el aseo de la ciudad, si no que se le pueden delegar otros frentes. Algunas de estas tareas venían siendo manejadas por la Secretaría de Higiene y otras eran propias de algunas dependencias de la Secretaría de Hacienda. Es por ello que el Acuerdo 75 de 1.960 consideró que “es conveniente dotar de una adecuada organización Administrativa a los servicios de mercados, matadero y cementerios”, y le agregó a la empresa estas funciones. Es de esta manera que se le cambia la denominación a la empresa, la cual pasa a llamarse “*Empresa Distrital de Servicios Públicos*”.

El Acuerdo 75 de 1960 le traspasó la propiedad de los bienes del distrito que prestaban los servicios relacionados con el ámbito sanitario a la empresa; además, se le autorizó que pudiera constituir empresas de economía mixta (sobretudo en el caso de plazas de mercado), para lo cual se le solicitó que llevará información organizada e independiente para cada una de sus funciones (limpieza y barrido de calles, recolección de basuras a domicilio, plazas de mercado, matadero y cementerios). Lo anterior también implicó el traslado de lasdeudas y compromisos que tenía el distrito.

La forma de financiación estuvo dada por el acuerdo 30 de 1958.

⁹ Por ejemplo, para dicho año el valor de transporte por metro cúbico es de \$0.72 si se hace en volqueta, \$0.73 si es de tracción animal, para un costo promedio \$0.72 de transporte metro cúbico en el año; el valor promedio por viaje durante el año es de \$2.97. Estos valores son superiores a los de los dos años anteriores que también se presentan en el informe (Secretaría de Gobierno de Bogotá, 1939).

Cuadro 1. Estructura de financiación de la empresa según el acuerdo 30 de 1958

Financiación para Servicio de Aseo y Limpieza de Calles		Financiación para Servicio de Recolección Domiciliaria	
Origen	Forma	Origen	Forma
Presupuesto de Gastos Distrito	20% del valor proyectado del impuesto predial	Tarifas Residenciales	Según avalúo catastral
<i>Transferencia Mensual por parte de Tesorería Distrital</i>		Tarifas Especiales	Negocios, servicios, instituciones beneficencia
Presentación del Presupuesto			
<i>Presupuesto de operación</i>	<i>Presupuesto de Inversión</i>	<i>Autorización para el recaudo por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado</i>	

Fuente: El Autor

Cuadro 2. Personal inicial de la EDIS

Personal por sección en la Empresa Distrital de Servicios Público en Junio de 1959						
	<i>Servicios</i>	<i>Barrido</i>	<i>Recolección</i>			<i>Total</i>
Cargos	33	960	572	56	56	1677

Fuente: León (2002)

Ésta quedó compuesta por recursos con origen en el Distrito especial, transferencias, apropiaciones del impuesto predial y tarifas tanto residenciales como especiales (Cuadro 1).

Estos rubros debían cubrir los servicios de aseo y limpieza de calles y para la recolección domiciliaria. La forma en que se planteó el recaudo se realizó a través de la base de datos de la empresa de acueducto y alcantarillado.

En este orden de ideas, la nómina de la empresa y su tamaño empezó a ser altamente significativo; para ese entonces se desarrollaron más de 1600 cargos entre tareas de servicios administrativos, barrido, recolección, talleres y secciones técnicas. La composición de este personal puede verse en el Cuadro 2.

3.3. El proceso de consolidación de la EDIS

La empresa empieza a operar en la ciudad de Bogotá, con la realización de los cambios en su estructura; es así que varias de sus secciones fueron modificadas para atender las nuevas funciones. La empresa se caracterizó, desde un principio, por su gran peso en la comunidad, y se destacó con otras empresas públicas de origen Distrital en la ciudad, como son la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Empresa de Teléfonos de Bogotá y la Empresa Distrital de Transporte Urbano¹¹.

La empresa sufre una serie de modificaciones durante el transcurso de los años, que hace que su impacto en la comunidad sea cada día mayor. Entre 1959

1983 tuvo veinte gerentes (Serrano, 1987); además, sus distintas divisiones fueron modificadas en buena parte gracias a la constante innovación tecnológica, que se dan en las décadas de los sesenta y los setenta. La alternatividad en las estructuras de gestión, como lo plantea Serrano (1987), va a tener consecuencias infortunadas, en especial por que cada cambio significó la iniciación de varios planes de reestructuración de la entidad.

La tecnoestructura que llega a la empresa no tiene el impacto esperado sobre la racionalización de procesos organizacionales por dos circunstancias determinantes. La primera tienen que ver con las escasas condiciones políticas con las cuales se había considerado la empresa, dadas sus características esta también sería uno de los botines del reparto del Frente Nacional, lo que hacía que la alternatividad en la dirección de la empresa fuera alta. La segunda tiene que ver con el fuerte poder del sindicato de la empresa, si bien no fue esencialmente culpable de la crisis de la empresa, sí fue determinante para que algunos procesos no se reformaran (León, 2002).

La empresa tiene la imperiosa necesidad de incorporar más personal a la par que desarrolla sus actividades, esto con el fin de poder atender las necesidades de la población de la ciudad. La nómina que rondaba los 1600 funcionarios en 1960, crece a un ritmo constante entre la década de 1975 hasta 1983 (como se puede observar en el Cuadro 3).

La diferencia entre el personal a sueldo y a jornal tenía más que ver con la diferencia entre personas que se les pagaba por horas y personas que recibían un sueldo

independiente del número de horas que tenían asignadas (generalmente personal administrativo), las cuales quedaban enmarcadas en el parágrafo del Artículo 3 del Contrato de Trabajo. Los procesos de vinculación incluían más allá de la hoja de vida del aspirante, un esquema de recomendación política (Serrano, 1987). Este proceso poco a poco se constituyó en una forma de control de parte del Frente Nacional para el reparto del micro poder (León, 2002). El contrato laboral pro forma aceptó las condiciones de la Convención Colectiva de trabajo, por lo que se satisfizo el

Cuadro 3. Personal activo en la EDIS

año	a sueldo	a jornal	total
1975	354	3279	3633
1976	347	3113	3460
1977	375	3367	3742
1978	380	3175	3555
1979	336	3079	3415
1980	355	3156	3511
1981	412	3201	3613
1982	424	3264	3688
1983	450	3256	3706

Fuente: Serrano (1987)

¹⁰ Disuelta en 1986, sus labores fueron cedidas a particulares en la modalidad de Transporte sin subsidio TSS; en la actualidad, conviven dos sistemas de operación privada: el anteriormente citado y el Transporte Masivo de pasajeros en autobuses, denominado Transmilenio. Véase Núñez (2003a y 2003b).

¹¹ "PARAGRAFO. De conformidad con la Ley 141 de 1946, queda prohibido el pago de horas extras a los funcionarios y empleados administrativos, con la sola excepción de los obreros que trabajen a jornal en las obras públicas o en las empresas del Estado. Aún respecto a estos es decir, de los obreros queda acordado que no recibirán remuneración alguna por trabajo suplementario, dominicales festivos que no hayan sido previamente ordenados por la Gerencia, o en quien ella delegue esta facultad, mediante la inclusión del nombre del TRABAJADOR en la relación del personal de trabajadores que debido a la índole de empleo que desempeña, tuvieren que laborar en tales oportunidades. En dicha relación, se incluirá los días y las horas de descanso suplementario, o en caso de no hacerlo ordenará la compensación del trabajo en dinero. Cuando la necesidad del trabajo suplementario, en cualquier fecha se presentase de manera imprevista e inaplazable, deberá ejecutarse y darse cuenta de él en caso concreto a la Gerencia por escrito para que autorice su retribución, según sea el caso.". Ver formatos de Contratos de Trabajo. Fondo documental de la EDIS, Archivo Distrital de Bogotá.

Cuadro 4. Producción de basura en Bogotá (1970- 1988)

año	Fuente	habitantes	produccion kg día	produccion tonelada	PPC (Kg*habT)
1971	EDIS	2,672,400	1,890,000	1890	0.70722946
1972	--	2,792,800	2,600,000	2600	0.93096534
1974	EDIS	3,135,900	2,400,000	2400	0.76533053
1979	EDIS	4,291,000	3,820,000	3820	0.89023538
1984	Planeación distrital	4,885,102	5,520,166	5520.166	1.13000015
1985	Cámara de Comercio	4,885,102	5,520,166	5520.166	1.13000015
1988	Planeación distrital	4,885,102	5,520,166	5520.166	1.13000015

Fuente: Blandon (1992). Los datos fueron del PPC correspondiente han sido modificados por contener errores matemáticos en el documento original.

Cuadro 5. Participación de las plazas administradas por la EDIS hacia 1985

Plazas de mercado
Enero - diciembre de 1985
descripción

no	plaza	Recaudo accidental		Recaudo Fijo		Total	
		valor	%	valor	%	valor	%
1	Restrepo	2.6	12.3%	19.6	28.4%	22.2	24.6%
2	Siete de agosto	1.6	7.6%	10	14.5%	11.6	12.9%
3	Dode de Octubre	1.3	6.2%	5.6	8.1%	6.9	7.6%
4	Veinte de Julio	1.8	8.5%	6.1	8.8%	7.9	8.8%
5	Trinidad Galan	0.2	0.9%	4.2	6.1%	4.4	4.9%
6	Fontibon	3.3	15.6%	4	5.8%	7.3	8.1%
7	Quirigua	0.6	2.8%	4.2	6.1%	4.8	5.3%
8	Ferías	4.8	22.7%	3.7	5.4%	8.5	9.4%
9	Kennedy	0.3	1.4%	3.2	4.6%	3.5	3.9%
10	Santader	0.3	1.4%	2.4	3.5%	2.7	3.0%
11	Samper Mendoza	0.5	2.4%	1.9	2.7%	2.4	2.7%
12	Las Cruces	1.2	5.7%	1.3	1.9%	2.5	2.8%
13	Perseverancia	0.3	1.4%	1.8	2.6%	2.1	2.3%
14	Concordia	0.4	1.9%	1	1.4%	1.4	1.6%
15	San Carlos	0.2	0.9%	0.1	0.1%	0.3	0.3%
16	San Beniro	1.2	5.7%	0	0.0%	1.2	1.3%
17	Boyacá	0.5	2.4%	0	0.0%	0.5	0.6%
TOTAL		21.1		69.1		90.2	

Fuente: EDIS (1985)

criterio de selección de la mejor condición laboral. El crecimiento de la ciudad y el cambio en los patrones de consumo de los bogotanos aumentaron el volumen de la producción de residuos y alteraron su composición de una participación mayor de componentes inorgánico sobre aquellos de origen orgánico. Esto tuvo como resultado el principal reto de la empresa, en cuanto la producción de basura por habitante fue

creciendo durante estos años, así como en forma consolidada alcanzando las 5.000 toneladas diarias para finales de la década de los ochenta. Esto significaba la triplicación del volumen de residuos generados totales en menos de 20 años (esto se puede ver en el Cuadro 4). Los otros servicios prestados por la empresa presentaron un comportamiento secundario frente al de la recolección; en estos destacan los

innumerables procesos administrativos que implicó el manejo de los cementerios, así como la organización de las plazas de mercado, lo cual suponía una fuerte participación en el mercado de los alimentos en la ciudad. Las Plazas eran los principales focos de comercialización después de CORABASTOS, y supusieron un modelo muy fuerte hasta la entrada de los centros comerciales. Pese a ello, el recaudo por la gestión de estos espacios no era representativo para los ingresos de la entidad (Ver Cuadro 5).

Finalmente, en este período también se destaca la participación de la Junta Nacional de Tarifas como ente regulador y de control de los tarifas de las empresas de servicios públicos, en este caso particular, el de la recolección de basuras.

3.4. El decaimiento institucional de la EDIS en la década de los ochenta

A finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta empieza el debate sobre cuál debe ser el papel de la empresa en la comunidad, cuáles deben ser sus esquemas de financiación y si debe operar o no con criterios de gestión comercial (Serrano, 1987), Todo lo anterior significaba un cambio drástico en la estructura del Acuerdo 30 de 1958.

La empresa en más de veinte años de labores no pudo identificar un foco funcional que la hiciera viable, por el contrario, su dispersión organizativa facilitó el escenario para que allí se impusiera la visión clientelista que se evidenció en la falta de planeación y coordinación. Pese a que la empresa era de una organización de tipo predatoria en este período, se convierte en escenario de fuertes pulsos entre grupos de interés.

La altísima rotación de las planas directivas de la empresa era evidencia del poder que ejercían sobre ella instituciones como el Congreso Nacional y el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá. La influencia en el nombramiento de funcionarios de todo nivel era patente. Si bien la gerencia estaba nombrada directamente por el Alcalde Mayor y éste a su vez por el Presidente de la República, los procesos internos de vinculación dependían del poder discrecional de alguno de los partidos tradicionales en las áreas de Recursos Humanos y selección de personal, lo que provocaba que parte de la nómina estuviese por arreglo político y no por necesidad funcional. Esto generó fuertes procesos de desarraigo por parte de los trabajadores, lo que hizo que algunas de las condiciones en las que se prestaba el servicio se hicieran aún más difíciles.

La presión de ciertas familias y la relación con algunos contratistas de la empresa en la década de los ochenta también puede ser discutida; en este orden de ideas se destaca la participación del señor Diego Pardo Koppel ligado al partido conservador. En primera instancia, la relación con la misma se observa bajo la compañía INGESAM, la cual es la realizadora de diferentes estudios operacionales y de asesoría en el ámbito de la gestión de la recolección y disposición de basura de la empresa; posteriormente, al ser electo como alcalde de la capital el señor Andrés Pastrana, aquél es nombrado parte de la Junta de asesoramiento de la entidad que toma la decisión de las primeras fases de privatización del servicio.

Finalmente, aparecen como claves en el proceso de participación el informe del Banco Interamericano de Desarrollo en el que se justifica el proceso de privatización

Finalmente, en este período también se destaca la participación de la Junta Nacional de Tarifas como ente regulador y de control de los tarifas de las empresas de servicios públicos, en este caso particular, el de la recolección de basuras.

3.4. El decaimiento institucional de la EDIS en la década de los ochenta

A finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta empieza el debate sobre cuál debe ser el papel de la empresa en la comunidad, cuáles deben ser sus esquemas de financiación y si debe operar o no con criterios de gestión comercial (Serrano, 1987), Todo lo anterior significaba un cambio drástico en la estructura del Acuerdo 30 de 1958.

La empresa en más de veinte años de labores no pudo identificar un foco funcional que la hiciera viable, por el contrario, su dispersión organizativa facilitó el escenario para que allí se impusiera la visión clientelista que se evidenció en la falta de planeación y coordinación. Presa la empresa de una organización de tipo predatoria en este período, se convierte en escenario de fuertes pulsos entre grupos de interés.

La altísima rotación de las planas directivas de la empresa era evidencia del poder que ejercían sobre ella instituciones como el Congreso Nacional y el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá. La influencia en el nombramiento de funcionarios de todo nivel era patente. Si bien la gerencia estaba nombrada directamente por el Alcalde Mayor y éste a su vez por el Presidente de la República, los procesos internos de

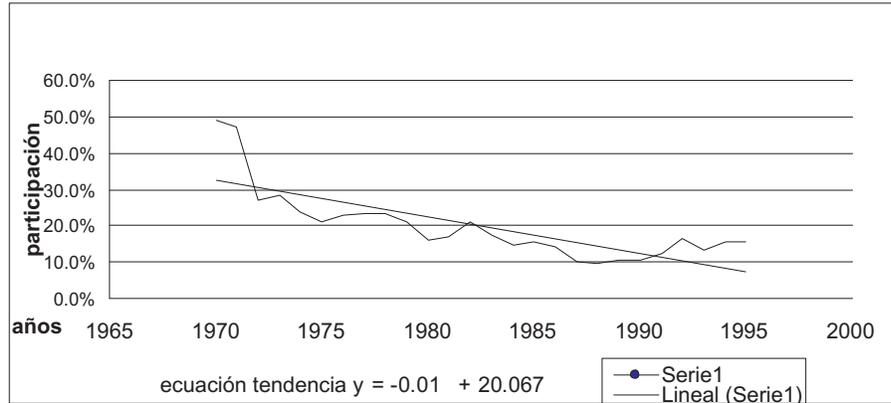
vinculación dependían del poder discrecional de alguno de los partidos tradicionales en las áreas de Recursos Humanos y selección de personal, lo que provocaba que parte de la nómina estuviese por arreglo político y no por necesidad funcional. Esto generó fuertes procesos de desarraigo por parte de los trabajadores, lo que hizo que algunas de las condiciones en las que se prestaba el servicio se hicieran aún más difíciles.

La presión de ciertas familias y la relación con algunos contratistas de la empresa en la década de los ochenta también puede ser discutida; en este orden de ideas se destaca la participación del señor Diego Pardo Koppel ligado al partido conservador. En primera instancia, la relación con la misma se observa bajo la compañía INGESAM, la cual es la realizadora de diferentes estudios operacionales y de asesoría en el ámbito de la gestión de la recolección y disposición de basura de la empresa; posteriormente, al ser electo como alcalde de la capital el señor Andrés Pastrana, aquél es nombrado parte de la Junta de asesoramiento de la entidad que toma la decisión de las primeras fases de privatización del servicio.

Finalmente, aparecen como claves en el proceso de participación el informe del Banco Interamericano de Desarrollo en el que se justifica el proceso de privatización de la empresa, y en cierta forma se delinea la agenda seguida en el proceso final de transformación organizacional.

Como consecuencia de lo anterior, la empresa inicia un serio proceso de decaimiento institucional, el cual puede ser observado a través del análisis de factores críticos de su gestión financiera y operacional, que se van a manifestar como

Gráfico 2. Participación del impuesto predial en los ingresos distritales 1970-1995



Fuente: Elaboración propia a partir de: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2000)

crisis en los mecanismos de financiación de la empresa, disminución de su capacidad operacional, la realización de inversiones productivas con discutible ejecución y finalmente el deterioro en la calidad del servicio prestado. Tal proceso tendrá su clímax con la “*emergencia sanitaria*” que va a afrontar la ciudad, y en la cual la EDIS es la protagonista principal. Son estos eventos los que vamos a analizar adelante con el fin de exponerlos como agenda de investigación.

3.5. Análisis de la Gestión Financiera de la EDIS en la década de los ochenta

Como lo indicamos anteriormente, uno de los factores determinantes de la gestión de la EDIS fue el crecimiento del endeudamiento público, fomentado por el gobierno local y central, esto traería una situación difícil de sortear en la empresa.

El origen de este en primera instancia estuvo dado por la creciente necesidad de expandir el servicio de recolección. A principios de la década, durante la alcaldía

de Hernando Durán Dussán, se presenta una importante reforma tributaria que hace que lo recaudado por cuestión de Impuesto Predial sea cada día menor. Esto afecta seriamente los recursos de la empresa, que en buena medida dependen de este rubro. Aunque este fenómeno es revertido en el Consejo Municipal hacia el año de 1984, esto lleva sin embargo a la administración de la empresa a plantear la necesidad de auto financiación vía aumento tarifario. El comportamiento del recaudo del impuesto predial, si bien en términos nominales fue creciente, como participación de los ingresos totales del Distrito fue decreciente (ver Gráfico 3).

Este es un aspecto clave cuando se compara una época marcada por tasas de inflación entre el 20% y el 30%, como lo es la década de los setenta y ochenta. Esta situación significó una reducción en términos “*reales*” de los ingresos de la entidad.

Otro gran frente de problemas en el recaudo fue la base de datos, al menos así fue argumentado en diversos documentos

institucionales¹². Es por ello que la gerencia EDIS, desde la década del setenta, busca el traslado de su base de datos del acueducto a la base disponible en la empresa de energía, dado que esta última presentaba un número mayor de suscriptores. Mientras en la década de los ochenta el número de suscriptores en la EEB superaba el millón de usuarios, en el mismo periodo la EAAB no logró superar los setecientos mil usuarios (Ver Gráfico 3). El asunto se fue tornando crítico, puesto que en repetidas ocasiones la EAAB trasladaba los recursos de la EDIS, después de tres o cuatro meses después de su recaudo. Esto se encuentra planteado en las actas de diferentes Comités de Gerencia durante el periodo 1985- 1990 (Fondo documental de la EDIS, Archivo Distrital de Bogotá).

Por otro lado, en comparación con otras entidades del Distrito, la EDIS no tiene una deuda representativa de la situación de endeudamiento público en el ámbito local. Su deuda participaba con el 4.071% del total adeudado por la Administración (Ver Gráfico 4). Adicionalmente, su tendencia es decreciente, algo que estaba en contravía de otros ejemplos de la década (Contraloría de Bogotá, 1989). Esto puede estar explicado porque, a pesar de ensanche de la empresa, ésta no realizó procesos de inversión en macro proyectos en los que la empresa de energía y el acueducto habían centrado la atención en la década del setenta y los primeros años de los ochenta¹³, mientras las actividades de la EDIS eran observadas como de bajo perfil.

Así mismo el endeudamiento de la empresa correspondió a fuentes de orden nacional, con lo que en muy contadas oportunidades contó con financiación de orden externo¹⁴. Este factor influyó fuertemente, en el

sentido de que el marco de exigencias y respaldo financiero estuvo marcado por el compromiso del recaudo (que era menor cada día), a diferencia de sus similares del servicio de electricidad y acueducto, que al acudir a fuentes externas de financiación tuvieron que comprometer, además de sus ingresos, la transformación organizacional de sus entidades.

Como resultado de ello, el proceso tecno estructural que se dio en la empresa de energía y de acueducto tuvo una mayor potencialidad de negociación y estabilidad funcional, que la débil tecnoestructura de la EDIS, la cual estuvo en buena medida a la orden del régimen clientelista del Frente Nacional. De esta manera, la deuda externa por el es saldada antes de 1987, así como las amortizaciones generadas mientras la deuda interna crecía (Ver Gráfico 5).

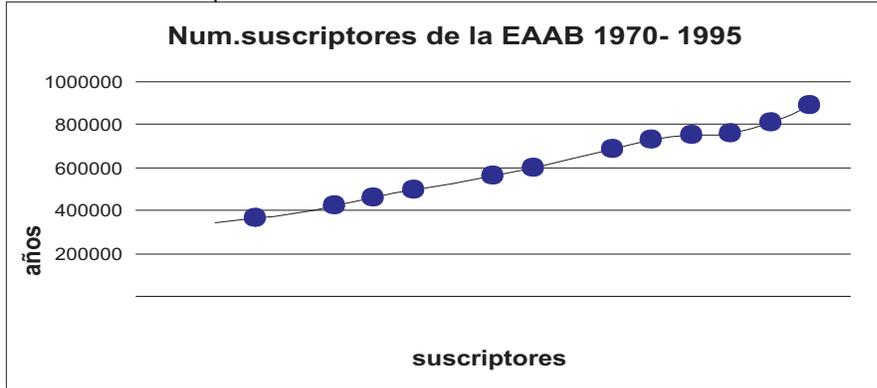
Otro problema de carácter financiero que la empresa empieza a sentir con un peso cada vez mayor es el pasivo pensional, el cual empieza a crecer. Al no haber sido provisionado en forma adecuada durante los ochenta, se convierte en una fuerte presión para todo el conjunto de la empresa al final de la década.

¹² Ver informes generales de gestión de la empresa. Fondo documental de la EDIS, Archivo Distrital de Bogotá.

¹³ Es ésta la etapa de las inversiones en los embalses de San Rafael y la ampliación de Chingaza en la Empresa de Acueducto, la inversión en la represa del Guavío en la Empresa de Energía, lo cual dispara el nivel de endeudamiento de estas empresas (León, 2002).

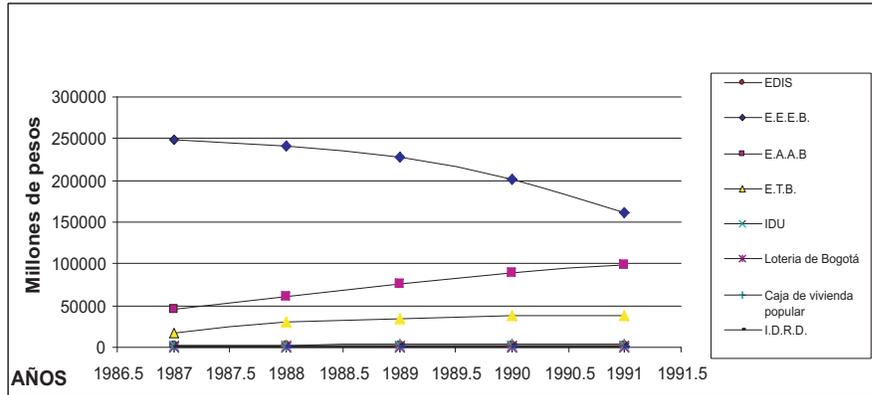
¹⁴ Los principales financiadores de la EDIS en la primera parte de la década de los ochenta eran el Banco Popular, el Banco Cafetero, fuente (Contraloría, 1989). En la segunda parte de la década de los ochenta se tramita diferentes líneas de crédito con el banco central Hipotecario, ver Fondo documental de la EDIS, Archivo Distrital de Bogotá

Gráfico 3. Suscriptores de la EAAB 1970- 1995



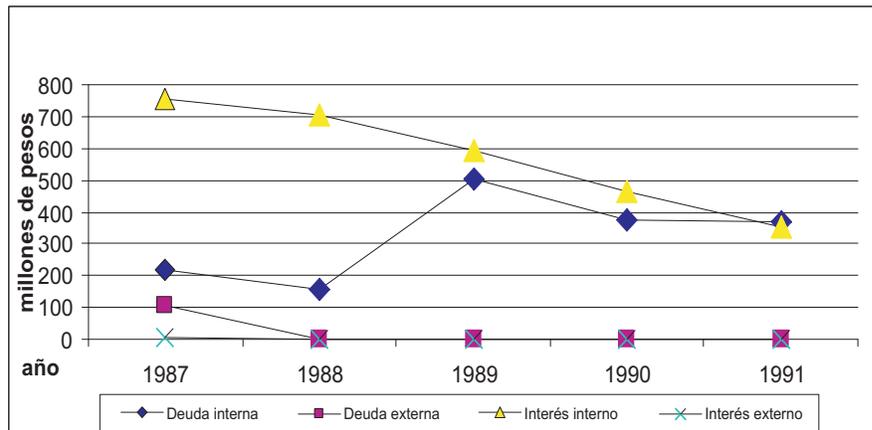
Fuente: Elaboración propia a partir de: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2000)

Gráfico 4. Comportamiento de la deuda pública del distrito en la década de los ochenta



Fuente: Elaboración propia a partir de: Contraloría Distrital de Bogotá (1993)

Gráfico 5. Comportamiento de la deuda de la EDIS proyectado en la segunda parte de la década de los ochenta



Fuente: Elaboración propia a partir de: Contraloría Distrital de Bogotá (1989)

Así mismo, otra evidencia de su inadecuado cálculo estuvo dada por su sorpresivo crecimiento frente a los montos de activos y pasivos totales de la empresa.

De representar entre el 5% al 10% en los primeros años de la década, participarán con cerca del 60% del total del pasivo, y representarán (comprometieran) algo más del 40% del activo total de la empresa para el año de 1989. La situación es complicada si se tiene en cuenta dos factores, el primero es que los activos de la empresa estaban fundamentalmente compuestos por activos fijos y diferidos, lo que es decir, no se tenía la liquidez suficiente para estos compromisos (Gráfico 6). Finalmente, y como resultado del factor anterior, la empresa empezó a deberle parte de estos montos prestacionales al Fondo de Vivienda del Distrito (FAVIDI), quien era el pagador de algunos de estos rubros (EDIS, Actas, 1990).

Finalmente, en este periodo se realizan dos importantes obras en la empresa: la puesta en marcha del Relleno Sanitario de Doña Juana y la construcción de la Planta de Transferencia de Protecho. El vertedero implicó una inversión sostenida durante toda la década, la compra de terreno fue en 1983, la adecuación y mantenimiento se realizó hasta el año de 1988 y su puesta en operación se dio en 1989. Como operador del relleno sanitario fue elegido PROSANTANA, empresa que posteriormente sería ampliamente cuestionada por el escaso manejo técnico demostrado en la emergencia ambiental de 1997. La Planta de Protecho se puso en marcha en 1986 (*Trámite para la adquisición de lote para planta de transferencia*, Fondo Documental de la EDIS, 1970-1995). Esta situación queda patente en los estados

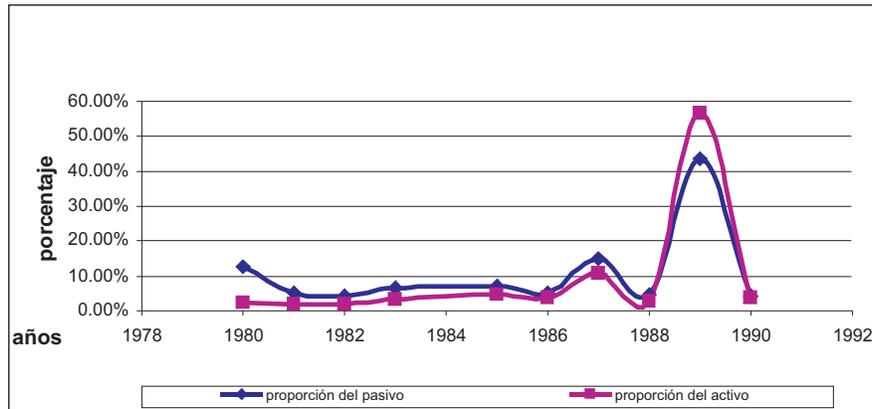
financieros, y es por ello que la empresa tiene unos activos en formación (diferidos), los cuales solo realizará a principios de los noventa.

3.6. Análisis de la Gestión Operacional de la EDIS en la década de los ochenta

La Gestión Operacional de la Empresa Distrital de Servicios Públicos durante la década de los ochenta es contradictoria: mientras se ven notorios avances de carácter específico en el marco de la disposición y transporte de residuos, por otro lado el servicio de recolección llegó a un punto crítico, el cual se convertirá en el proceso determinante para la transformación de la entidad. Como consecuencia de ello, la pérdida de legitimidad organizacional de la empresa es latente, lo que facilita el proceso de privatización.

Los aciertos más significativos en la gestión tienen que ver con la especialización en el manejo de Residuos Sólidos, en un fuerte esfuerzo por parte de la entidad hacia la modernización tecnológica. Si bien tales reformas fueron de carácter funcional, su objetivo no se logró consolidar puesto que el principal inconveniente fue que las soluciones no fueron pensadas en forma global, sino como fases independientes (*Informe sobre puesta en marcha del Relleno Sanitario*, 1990, Fondo Documental de la EDIS, 1970-1995). Como consecuencia de lo anterior, estas modificaciones quedaron como acciones aisladas, no ganaron el peso de imagen y el ambiente político para ser mantenidas, en especial el caso de la operación de la Planta de Protecho; por el contrario, estos procesos fueron abandonados cuando se planteó la

Gráfico 6. Comportamiento de la deuda prestacional de la EDIS según información contable



Fuente: Elaboración propia a partir de: INGESAM (1984), BID (1992), Contraloría (1989) y Fondo Documental de la EDIS

reestructuración de la empresa.

La gestión de la empresa no tuvo fuertes procesos participativos alrededor de ésta, por lo tanto muchas de las campañas de comunicación que esta adelantaron no se consolidaron (Blandon, 1992). De este modo, se presentaron las condiciones políticas para que las diferentes opciones de reestructuración de la misma tomen fuerza y se consoliden.

En este período se da un fuerte impulso a la modernización del equipo de recolección, a través de la importación de maquinaria de trabajo pesado. Sin embargo, parte del equipo comprado por la entidad no tuvo la calidad apropiada, quedando en mal estado en corto tiempo¹⁵. Esto conllevó a la necesidad de una rápida re inversión que posibilitara la labor de recolección en la ciudad. Se empieza a pensar en cuestiones anexas como la meteorología y la re arborización, y adecuación de áreas utilizadas.

Se intensificó la inversión en las otras actividades de la empresa, sobre todo en el

caso de los cementerios y los baños públicos. En el primero se llegó a la consolidación de la administración del Cementerio Central y el del Sur, así como se pusieron en funcionamiento los hornos crematorios de la ciudad (1985); en el segundo, luego de haber realizado fuertes inversiones en estos al final de la década de los setenta, pero por falta de trabajo pedagógico y de voluntad institucional, sufrieron un proceso deterioro importante que conllevó a su desaparición.

3.7. Los esquemas de control en la EDIS

El Control en la Empresa Distrital de Servicios se caracterizó por desarrollar un modelo de control previo desde su formación y hasta la aparición de la Constitución de 1991. Este tenía como foco la parte administrativa, y su visión era de carácter más bien jurídico -financiera.

¹⁵ Esta situación es evidente en las actas de la entidad.

Es por ello que su marco de acción era de tipo operacional, concentrándose en la realización de contratos, la adquisición de deuda, y la compra de materiales, dejando por fuera otros elementos.

Las principales acciones de control tenían que ver con la labor de la Auditoría Fiscal, dado su carácter de establecimiento público, y de la Contraloría, por parte del orden municipal. Dicha figura de Auditoría se encontraba regida por el Código Fiscal (*Informes de Revisoría Fiscal* 1985, 1986, 1990, 1992, Fondo documental de la EDIS, 1970-1995). Los principales hallazgos de este ente tienen que ver la falencia de los estados financieros en revelar la situación de la empresa, con el inadecuado manejo de varios de los activos pertenecientes a la empresa, al igual que la adquisición del parque automotor en la década de los ochenta (*Informe sobre el estado y daño a vehículos de la EDIS*, Fondo documental de la EDIS, 1970-1995).

Sin embargo, se alcanza a percibir que este tipo de control no llegó a identificar a la cuestión ambiental como una problemática en sí; la función pública que se le asignó estaba enfocada con el aparato jurídico de lo público y en esta medida su observación respondía a la expansión de la prestación del servicio, más no a sus consecuencias o al grado de satisfacción que éste generaba en la comunidad. Por esta razón en sus informes no hay evidencia de la crisis sanitaria que se avecinaba, aunque sí de la crisis institucional.

3.8. La emergencia ambiental de 1988: un análisis breve

Como producto del proceso de reducción

de capacidad institucional de la Empresa Distrital de Servicios Públicos en el transcurso de la década de los ochenta, ésta se ve enfrentada a una fuerte limitación de atención de la problemática relacionada con la recolección domiciliar de residuos, como anteriormente los sostenemos, el crecimiento poblacional, y una deficiente gestión administrativa de las operaciones los fueron factores importantes para este deterioro institucional.

La situación de incapacidad para agenciar el servicio de recolección llegó a un punto en que esta situación afectó directamente la salubridad de la ciudad. A este panorama, hay que agregar una serie de circunstancias de corrupción de algunos funcionarios encargados de la recolección en la fuente de los residuos, disminuyendo el respaldo a la institución y posibilitando así, que la posibilidad de participación del sector privado se viera como viable por parte de la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, la Alcaldía Mayor de Bogotá determinó la "Emergencia Sanitaria" el 31 de Octubre de 1988, originada por la incompetencia de la empresa para la recolección de residuos sólidos en algunas zonas del noroccidente y el sur occidente de la ciudad; es por ello que tanto la administración central como la empresa se vieron forzadas a contratar con particulares la recolección de los residuos de estas dos zonas. La EDIS entonces siguió operando la recolección de una parte de la ciudad, mientras en las otras empezaron a operar los consorcios Ciudad limpia, Limpieza Metropolitana y Aseo capital.

Este evento significa el comienzo de la transformación de la empresa hacia la

ejecución privada en sus diferentes frentes acción. La ciudadanía estuvo de acuerdo con la medida por que fue una de las herramientas más rápidas para dar solución a la problemática que para el momento empezaba a repercutir la salud y el medio ambiente urbano¹⁶.

3.9. Los argumentos para la privatización de la EDIS: Un análisis crítico

Los motivos para la privatización de la EDIS quedaron plasmados en el documento "Privatización en Colombia" del Banco Interamericano de Desarrollo (1992), en el que se expone la tesis de la necesidad de privatizar la EDIS como la mejor alternativa para mejorar la gestión de residuos sólidos en la ciudad¹⁷. El informe analiza la información de los años de 1988 a 1990, concentrándose en la recolección, disposición de basuras y barrido de calles, servicios que la EDIS contrataba con particulares debido a la Emergencia de 1988.

En este informe se realizan una serie de afirmaciones que apuntan a la justificación de la incapacidad operacional de la Empresa Distrital de Servicios Públicos.

En buena medida algunas observaciones como los problemas de recogida, la selección indebida de residuos sólidos por parte de los trabajadores en la fuente son contundentes y se encuentra evidencia documental que las soporta, sin embargo, otro tipo de aseveraciones como falta de información, ausencia de sistematización de procesos de planeación de operaciones, problemas o inflexibilidad de la jornada laboral, no son del todo ciertas.

Los argumentos del Banco Interamericano de Desarrollo avalan las decisiones tomadas por la empresa, y las cuales tienen origen en la Comisión de Empalme nombrada por el entonces recientemente posesionado alcalde Andrés Pastrana. El BID tenía una importancia relativa en el marco de las finanzas del distrito, dado que era financiador de las transferencias de libre destinación que en su momento tenía el gobierno local. De esta manera, se liberaban parte de los recursos que la alcaldía venía utilizando en la financiación de la crisis financiera de la empresa. Por otro lado, la Comisión de Empalme estuvo conformada por Diego Concha (gerente saliente), Jaime Salamanca (gerente entrante y a la postre el reformador) y Diego Pardo Koppel, quien como director de INGESAM estuvo asesorando a la entidad durante la década respecto la forma como esta tenía que operar el colapsado servicio de recolección (*Informe del Comité de Empalme*, Fondo de documentación de la EDIS, 1970-1995).

Las 11 aseveraciones del informe del BID que aparece en 1992, no hacen sino sintetizar los 34 problemas identificados en el informe de la Comisión de Empalme presentada en mayo de 1988. Éstas pueden ser resumidas en tres tipos de afirmaciones: a) la empresa no tenía proceso de planeación administrativa y su manejo de recursos humanos era un caos; b) la empresa se encontraba pasando una fuerte crisis financiera que la obligaba a un serio proceso de ajuste, y c) el servicio de

¹⁶ Información más pormenorizada sobre cómo se dio la crisis sanitaria en cada una de las etapas de la gestión de residuos puede consultarse en León (2002).

¹⁷ La gestión de residuos sólidos aún no es identificada en este artículo, dado que su enfoque se concentra en la labor de la empresa pública y por lo tanto es corto en la visión ambiental de la problemática, concentrándose en los aspectos financieros y operativos de la misma.

recolección había colapsado por que carecía de un sistema de información y planeación. Así mismo, llama la atención la coincidencia en el planteamiento de la “*inviabilidad financiera*” de la Convención Colectiva¹⁸. Después de hacer un recorrido por los archivos documentales de la EDIS, las primeras argumentaciones parecen razonables, pero la última deja serias dudas, más porque una de las personas que hacía esta afirmación, había sido contratista de asesoramiento de esta entidad por algunos años. *¿Cómo se explica entonces el declive organizacional?*

Las soluciones y problemas planteados por la Comisión Técnica se convirtieron en la agenda de la privatización de la EDIS. El declive organizacional, y la hasta “*muy justificada*” salida por la privatización de la empresa se abrieron paso en una política e ideológicamente cambiante. Es así que llama la atención que estos procesos de privatización se manifiestan como uno de los primeros ejemplos de aplicación de la ideología neoliberal y el Consenso de Washington en Colombia, así como que coincide con la fractura del reparto del poder del Frente Nacional y la elecciones populares de alcaldes, lo que rompía la línea de nombramiento directo entre la presidencia de la república y la gerencia de la empresa. Son estos eventos tan solo fruto de la casualidad, o la empresa al dejar de ser botín político perdió su importancia política estratégica y al pasar esto, podía dejarse esto al libre mercado.

3.10. El proceso de privatización y liquidación de la EDIS

La contratación privada como parte de la gestión de residuos sólidos que operaba la

EDIS se realizó en dos fases; en la primera, se realizó la cesión de dos zonas específicas de la ciudad para que sean operadas por empresas privadas, mientras las otras zonas de operación siguieron en cabeza de la empresa. Es así que en ese momento se habla de un proceso de “*departamentalización de la entidad*”, y no de privatización de la empresa (*Informe del Comité de Empalme*, Fondo de documentación de la EDIS, 1970-1995).

El sistema de contratación se basó en el sistema de explotación por zona entregada; cada consorcio se comprometía a entregar la carga recolectada en las instalaciones del relleno sanitario, donde se realizaba la labor de cuantificar el peso y de acuerdo a las toneladas recolectadas por cada consorcio se les pagaba, a la par que se desempeñaba un control de revisión por área para verificar que los operadores estaban efectivamente recolectando los residuos. Con esto se buscaba en condiciones de emergencia solucionar el problema de la recolección. Para poner menos trabas a este objetivo, no se les exigió a las empresas realizar separación de residuos, ni adelantar programas de reciclaje, en consecuencia la planta de transferencia de Protecho quedo para operación exclusiva de la EDIS¹⁹.

La segunda fase se constituye en la operación del Relleno Sanitario de Doña Juana, en el cual y desde un principio se planteo la operación privada del sitio, esto con fin de tener unos menores costos laborales y evitar posibles bloqueos por parte del sindicato de la EDIS; estos hicieron parte del estudio de Inversión del vertedero y se destacó como uno de los aciertos de la administración local, según el BID, el diseño fue encargado a una firma, y otra fue la encargada de su ejecución. La

fuerza del proceso de privatización y la forma en que fue presentado cuando ya estaba en marcha queda patente en el discurso de la celebración de los treinta años de la empresa.

Entre los aspectos que llaman la atención está el reconocimiento de la crisis estructural, el llamado a la tranquilidad que le hace a los trabajadores, el nuevo marco de la responsabilidad sobre el servicio y la manifestación de que esta administración, respaldada por el actual alcalde, está “implantando modernos criterios gerenciales” (Fondo de documentación de la EDIS, 1970-1995). La función terapéutica del discurso contrasta con la agresividad del proceso que se avecinaría.

En 1990 ésta realiza un último proceso de reestructuración el cual buscaba aumentar su capacidad de respuesta a los problemas que enfrentaba: integración del sistema de gestión de residuos sólidos, debilitamiento administrativo en las plazas de mercado, desaparición del sistema de baños públicos; fuerte competencia en el mercado de la carne (Matadero Municipal); y en la competencia de los nuevos consorcios encargados de la recolección de residuos en la capital. Todo lo anterior hacía que el panorama no se presentara favorable para la empresa. Sin embargo, la posición del entonces alcalde Juan Martín Caicedo Ferrer y de los gerentes de la administración se mueven por lo menos a hacer de la EDIS un holding en el que ésta administre los servicios prestados por empresas privadas. Eso es posible encontrarlo en las diferentes actas de comité de gerencia y en los informes de re estructuración que datan de este periodo (Fondo de documentación de la EDIS, 1970-1995). Dentro de los puntos que sirvieron como orientación en estos

momentos se encuentran los siguientes:

“Que se subcontrate con extrabajadores de la EDIS el barrido de área pública y el reciclaje y que la EDIS continúe con recolección y barrido.

Actualizar las tarifas de cementerios y plazas.

Suprimir el matadero de la EDIS.

Fortalecimiento financiero de la EDIS: racionalizarlo.

Reestructuración administrativa: fortalecer su capacidad técnica y respetar el manual de funciones.

Control operativo sistematizado inmediato: estadísticas básicas, planificación y optimización.

Construir un relleno sanitario en el norte o una planta de transferencia para reducir los costos operacionales.

Construir o adquirir la sede administrativa de la empresa”.
(Propuesta de mejoramiento de la empresa contenida en el Comité de gerencia No 39 de Noviembre 18 de 1991, Fondo de documentación de la EDIS, 1970-1995).

Sin embargo, por lo que se desprende de ciertos documentos, la presión de los pasivos pensionales empieza a jugar como elemento clave para la transformación definitiva de la empresa.

¹⁸Fondo de documentación de la EDIS, Archivo Distrital de Bogotá.

¹⁹Así mismo, estas empresas tuvieron la oportunidad de realizar contratación de personal con una legislación laboral más flexible y especializada, lo que abarato comparativamente el costo del personal empleado por estas, a la par la administración Distrital se comprometía a comprar los equipos que estas empresas utilizaran a final de los contratos, para de esta manera garantizar la innovación tecnológica.

4. Conclusiones: la compleja experiencia de la EDIS

La revisión al proceso de consolidación y declive organizacional de la Empresa Distrital de Servicios Públicos revela un panorama complejo y de mediana duración, es decir, evidencia la existencia de una época como es el desarrollo de experiencias de orden fordista en economías periféricas y locales. Las causas ideológicas que dan origen a la EDIS, son aquellas que a la luz de la ideología neoliberal la hacían insostenible. Sin embargo, por las características propias de la empresa, esta se convierte en un espacio de análisis rico, el cuál aún se encuentra pendiente de explorar a mayor profundidad.

La organización, desde su origen se convierte en uno de los botines locales del Frente Nacional, de esta manera, la misma agenció una serie de procesos complejos, los cuales no fueron asumidos por los niveles de racionalidad técnica requeridos para hacerles frente. Al interior de la empresa la lógica tecnocrática no germinó, en cuanto a la alta rotación en las planas directivas, la selección amañada a concurso clientelistas y el poco desarrollo de macro proyectos no permitieron la entrada de modelos de administración más flexibles y sofisticados. Por el contrario, se dio un proceso de burocratización basado en el gigantismo operacional (muchas actividades, muchos cargos), que generó ciertas dinámicas de inmovilidad organizacional.

Es posible plantear, aunque no evidenciar del todo, que existió la presencia de grupos de poder, los cuales participaron en diversos micro procesos (consultoría, proveedores, entre otros), que encontraron en la entidad

un foco en el que agenciar procesos de captura de rentas, o de utilización de información privilegiada para sus intereses. Lamentablemente, algunos de estas situaciones requieren una mayor exploración documental.

La razón para que la EDIS no construyera estructuras administrativas más fuertes, respecto a sus empresas hermanas (EEB, AAAB y ETB), puede estribar en que el modelo de financiación de la empresa se caracterizó por ser de índole de banca pública local. Este modelo de financiación fue mucho menos exigente frente a los cambios administrativos exigidos por la banca multilateral.

De esta manera, la EDIS enfrenta la crisis de los ochenta como las demás empresas distritales, con un alto volumen de deuda respecto a sus activos, con un alto pasivo pensional y con problemas de financiación de recursos propios vía tarifas. Sin embargo, sus procesos de estructura administrativa no fueron lo suficientemente fuertes para mantener niveles adecuados de prestación del servicio, lo que generó un proceso de pérdida de legitimidad social, que conjurado con la pérdida de cierto espacio político, facilitó la privatización de sus actividades y a la postre, su desaparición total.

El proceso de privatización se convirtió en ejemplar para procesos posteriores. Sin embargo esta política de traslado de actividades a particulares, desde una perspectiva de análisis más amplia a desarrollar en futuros documentos, fue bastante limitada y puede que no haya alcanzado los resultados prometidos. El presente documento encuentra que el proceso de privatización de la EDIS y su transformación organizacional definitiva

puede entenderse como una dinámica agresiva, de choque y con baja participación social. Esto fue posible gracias a la apatía particular que la empresa y su actuar operacional habían generado en la comunidad.

Finalmente, el documento destaca que en el tránsito de la transformación organizacional de un orden fordista a otro de tipo post fordista pueden estar presentes micro procesos sociales, los cuales indican que no se trata solo del cambio de un orden apropiado a un modo de regulación social en torno al capital, sino que estos procesos de privatización pudieron ser utilizados para generar estructuras más favorables a determinados grupos sociales, o para la construcción de nuevos ordenes de repartición del poder político. En el caso de la EDIS, puede definirse como una organización local de un fordismo deformado y degenerado por sus procesos internos, los cuales hacen que la estructura colapse ante nuevos órdenes de regulación social y ante el desinterés o interés en nuevas manifestaciones del reparto del poder económico político, ya sea con la apertura de mercados a capital privado, o mediante el traslado de las estructuras de cuotas a otros sitios donde la lógica tecnocrática le permita subsistir. No se puede decir que este tipo de proceso denota madurez política, pero tampoco se puede concluir lo contrario, por lo que es necesario establecer más paralelos con otros tipos de empresas y situaciones cercanas que permitan formar una idea más adecuada del proceso social.

Referencias

- Abel, C. (1996) *Ensayos de historia de la salud en Colombia (1920- 1990)*. Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. CEREC, Serie Historia Contemporánea y Realidad Nacional No. 037.
- Aglietta, M. (1976) *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États Unis*. París: Calmann-Lévy.
- Aguiar, M. (1998) *La Basura: Manual de Reciclamiento Urbano*. México: Editorial Trillas S. A.
- Arbelaez, B. (1993) *La privatización como alternativa del sector público en países en desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BID, (1992) Zuleta, L; Jaramillo, L; Ballén, C; Gómez, A. M.; Trujillo, J; Angarita, N; Porras, T; Ramirez, G. *Privatización en Colombia*. Serie de Documentos de Trabajo Número 120 del Departamento de Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo de 1992, Washington D.C., Estados Unidos de América.
- Blandon, L. (1992) *Privatización de la Empresa de Servicios Públicos EDIS*, Tesis de grado no publicada. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Buendía, R. (1991) *Introducción a la Ingeniería Sanitaria*. Publicación del departamento de Procesos Químico y Biológicos de la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Valle. Santiago de Cali, Colombia, Septiembre.
- Cantoni, N. (1995) *Reciclado: Una propuesta al problema de las basuras*. Buenos Aires: Editorial Albatros.

- Carciofi, R. (1997) “El papel del sector público en el desarrollo Latinoamericano”. En: *Revista de la CEPAL*, número 63, Diciembre.
- Centro de Investigación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes. (1995) *Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Título F: Sistemas de Aseo Urbano*. Editado por: Dirección de Servicios Públicos Domiciliarios del Ministerio de Desarrollo Económico. Santafé de Bogotá, Colombia, Julio.
- CEPAL (1998) Comisión económica para América latina y el Caribe - Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente - Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de México, en: *Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe*, 1998.
- Chiappe, M. (1990) “La recolección de basura en Bogotá, a barrer con herramientas nuevas”. En: *Estrategia Económica y Financiera*, Número 141, Marzo de 1990.
- CINEP (1988) *Ciento veinte años de la empresa pública en Colombia*, Bogotá: CINEP.
- Concejo Municipal del Distrito Especial de Bogotá. *Acuerdo 30 de 1958*, Artículo 1.
- Corchuelo, A. (1994) “El papel del estado y Estrategias de desarrollo Económico y social”. Lahera, E. “El Papel del Estado y la Reforma de la Gestión Pública”. Sunkel, O. “Del Desarrollo hacia Adentro al desarrollo desde Adentro”. Misas Arango, G. “Elementos para una política de Desarrollo para la Industria”. Gonzalez, J. “Eficiencia Económica y Distribución del Ingreso”. Otros Autores. En: Bernal, J. (Coordinador y Compilador) *Integración y Equidad*. Corporación S.O.S. Colombia - Seminario realizado entre 28 y 30 de septiembre de 1993, Edición: Julio.
- Corporación La Candelaria. (2004) *Atlas histórico de Bogotá*. Bogotá: Grupo editorial Planeta.
- Cuervo, M (1994) “Privatización de servicios públicos”, En: Saenz Rovner, E. (Comp.) *Modernización económica vs Modernización social*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional, Cinep, Instituto Maria Cano.
- Cuervo, M. (1998) “Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Primer Tiempo: Tecocracia 1, Autonomía Local. En: *La Investigación regional y urbana en Colombia- Desarrollo y Territorio*. Publicación de: Departamento Nacional de Planeación, Findeter, Asociación Colombiana de Investigación Urbana Regional. Tomo I y II, Formas e Impresos Panamericana. ISBN 958-8048-01-X. Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2000) *Estadísticas Históricas de Santa fe de Bogotá, 1950-1999*, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1972) *Planes y programas de Desarrollo 1969-1972*, Bogotá, diciembre.
- Departamento Nacional de Planeación (1972a) *Las cuatro estrategias*, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1972b) *Planes y programas de Desarrollo 1969-1972*, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1976) *Para cerrar la brecha*, Banco de la República, tercera edición, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1980) *Plan de integración Nacional*, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1991) *Revolución Pacífica*.
- Departamento Nacional de Planeación (1972) *Las cuatro estrategias*, Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación. (1976) *Para cerrar la brecha*, Bogotá, Banco de la República, tercera edición
- Departamento Nacional de Planeación. (1980) *Plan de integración Nacional*, Bogotá.
- Devlin, R. (1993) *Las privatizaciones y el bienestar social*. En: Revista de la CEPAL, número 49, Abril.
- EPA (1989) Contenido en las Guía para la preparación, evaluación y Gestión de proyectos de residuos sólidos domiciliarios. Fondo Documental de la EDIS. Archivo Distrital de Bogotá. La información de los diferentes documentos consultados y referenciados en el texto se encuentra en las siguientes ubicaciones. Caja 0604 2097: carpeta c 10 /c2, carpeta c 20- c3, carpeta d1- c20- c7, carpeta d1- c20- c9 --- caja 404 2201: carpeta d1- c 12a.- c5 --- --caja 604 2282: carpeta d1 c 5 c8 ---- caja 604 2081: actas de comité de gerencia. Varias carpetas. ---- caja 604 2099: carpeta d1-c22-c1, carpeta d1-c22- c2, carpeta d1- c22- c3, carpeta d1-c22- c7 ---- caja 604- 2080: carpetas c3 – c4 ---- caja 604 2096: carpeta d1- c 19- c1, carpeta d1- c19- c2, carpeta d1 –c19- c3, carpeta d1- c19- c4. El rango de observación corresponde a los años 1970–1995.
- Gomez, D. (1999) *Evaluación del Impacto ambiental*. Madrid: Ediciones Mundiprensa y Editorial Agrícola Española.
- Gómez, J. (1989) *Las epidemias en Bogotá*. Bogotá: Imprenta de la Luz.
- González, S. (2004) “¿Es la teoría de la regulación todavía relevante para la comprensión de la sociedad capitalista actual? Respuesta a Horacio Capel”. En: Biblio 3W. En: *revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. IX, nº 526, se puede encontrar en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-526.htm>.
- ILPES- OPS. (1998) *Guía para la Preparación, Evaluación y Gestión de Proyectos de Residuos Sólidos Domiciliarios*. Oficina Panamericana de la Salud (OPS) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Impreso por Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile, 14 de Octubre de 1998.
- Jessop, B (2001) *Regulation Theory and the crisis of capitalism*. Cheltenham: Edward Elgar, vol.1.
- Jessop, B (2001a) “Institutional re(turns) and the strategic - relational approach”. *Environment and Planning A*, vol. 33, n.7, p. 1213–12.
- Jessop. B. (1999) *Crisis del Estado de Bienestar*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- Jiménez Mantilla (1995) Documento original. Ver como “*Mapas de extensión espacial de Bogotá 1900-1993*”, en la investigación “*Crecimiento Urbano de Bogotá*”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Knudsen, W.; Rodríguez, P. (1982) *Estudio de la Organización de EDIS con énfasis en el servicio de Aseo*. Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Mayo.
- León, F. (2002) *La gestión de los residuos sólidos en Bogotá. El control al partir del cambio del modelo económico en la empresa pública*. Tesis de grado no publicada. Selección mejores trabajos de grado. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- León, F. (2005) “El concepto de “lo público” en la historia de las empresas de servicios públicos en Bogotá: Un

- aporte a la responsabilidad social a partir del análisis discursivo organizacional”. En: *Memorias del XIII Congreso AECA “Armonización y Gobierno de la Diversidad”*, CD-ROM, Oviedo, España.
- León, F. (2005b) “Hacia el origen del gasto social: tres tesis en torno al discurso de la modernización”. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Militar Nueva Granada, Vol. XIII, No. 1, Bogotá.
- León, F; Puentes, A.; Rocha, J. (2000) *Gestión de Residuos Sólidos en la Sabana de Bogotá*. Seminario de Contabilidad Ambiental. Trabajo no publicado. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lobo, M. (1914) *El acueducto de Bogotá*. El Tiempo 13 de Noviembre de 1914.
- Lund, H. (1991) *Manual McGraw - Hill de Reciclaje*. McGraw - Hill. Madrid, España.
- Martin del Campo, A; Winkler D. (1992) “La Reforma de las empresas públicas Latinoamericanas”. En: *Revista de la Cepal*, N. 46, Abril.
- Mejía, A. (1982) *La Reforma Constitucional de 1936*, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política; Fundación Friedrich Naumann. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Miller, P. (1994) “Accounting as a social and institutional practice: an introduction”. En: Miller, P. and Hopwood, A. *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge University Press.
- Mitchel, B. (1999) *La Gestión de los Recursos y del Medio Ambiente*. Madrid: Ediciones Mundiprensa.
- Montaño, L. y Rendon, M. (2003). *Las aproximaciones organizacionales-caracterización objeto y problemática*. Memorias electrónicas del doctorado de administración de la Universidad de administración de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztalapa Ciudad de México.
- Núñez, S. y Rodríguez, L. (2003) Empresas públicas de transporte en Bogotá. Siglo XX. Archivo Distrital de Bogota, Estado: en Prensa, Abstract: http://www.alcaldiabogota.gov.co/arc_hivo/Documentos/Empresasp%FAbliscadetransporteenBogot%E1.pdf.
- Núñez, S; y Rodríguez, L. (2003b) El contexto jurídico político de las entidades distritales de Bogotá, Siglo XX. Archivo Distrital de Bogota, Estado: en Edición, Abstract: http://www.alcaldiabogota.gov.co/arc_hivo/Documentos/Contextojur%EDdicopol%EDticoentidadesdistritales.pdf.
- Rodríguez, J. (1999) *Historia de la empresa de energía de Bogotá*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Empresa de Energía de Bogotá. Tomos I, II y III.
- Saenz, E. (1994) *Modernización económica vs Modernización social*. Bogotá: Facultad de ciencias económicas universidad Nacional, Cinep, Instituto Maria Cano.
- Salama, P. y Valier, J. (1998) “Políticas Neoliberales y Políticas Neo-Estructuralistas”. En: *Pobreza, Ajuste y Equidad*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia.
- Sanint, E. (2000) *Métodos Cuantitativos para la Toma de Decisiones Ambientales*. Medellín: Facultad de Minas, Centro de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Secretaria de Gobierno (1939). *Anuario municipal de Estadística 1938*. Bogotá: Dirección Municipal de Estadísticas.

- Serrano, J. (1987) *Diagnóstico y propuesta de reestructuración administrativa de una empresa de servicios públicos*. Tesis no publicada. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración de Empresas.
- Shirley, M. y Nellis, J. (1992) *La Reforma de Empresas Públicas: Las lecciones que enseña la experiencia*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (1997) *Nuestros Servicios Públicos Domiciliarios, Manual informativo para el usuario*. Bogotá
- Superintendencia Financiera (2006) Decreto 4759 de 2005. Disponible en: <http://www.superbancaria.gov.co/Normativa/NormasyReglamentaciones/dcc4759-05.doc>
- Tchobanogous, G.; Theise, H. (1994) *Gestión de Residuos Sólidos*. Madrid: McGraw Hill.
- Toledo, E. (2001) *Los estudios organizacionales entre el racionalismo y el institucionalismo*. Memorias electrónicas del Doctorado de administración de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztalapa, Ciudad de México.
- Villegas Editores (1977) Bogotá estructura y principales servicios públicos. Primera impresión 1977, edición digital en línea : <http://www.villegaseditores.com/loslibros/9588158478/>
- Villegas Editores (1977) Bogotá estructura y principales servicios públicos. Primera impresión 1977, edición digital en línea : <http://www.villegaseditores.com/loslibros/9588158478/>
- Villegas Editores (1983) Historia de una gran empresa. Primera impresión 1983.
- Impresión digital : <http://www.villegaseditores.com/loslibros/84861120100/index.html>
- Villegas Editores (1988) Historia de Bogotá. Primera Impresión 1988, Impresión digital ver: <http://www.villegaseditores.com/loslibros/958913831405/index.html>
- Villegas Editores (1988b) Bogotá de aldea a metrópoli. Primera impresión 1988. <http://www.villegaseditores.com/loslibros/9589138047/presentacion.html>
- Villegas Editores (1990) Cuando Bogotá tuvo tranvía. Primera edición. Ed. Dig: <http://www.villegaseditores.com/loslibros/9589138543/index.html>
- World Bank (1977b) *Colombia - Regulatory Reform Technical Assistance Project* Vol. 1 (English) 1997/01/31 16260 Project Appraisal Document.
- World Bank (1977) *The private sector in infrastructure - strategy, regulation, and risk* Vol. 1 (English) 1997/09/30 18222 Publication.
- World Bank (1994) *Colombia - Energy Sector Technical Assistance Project* Vol. 1 (English) 1994/11/17 T6469 Technical Annex.
- World Bank (1994) *Colombia - Power Market Development Project: sector environmental assessment - Colombian electricity sector* Vol. 2 (English) 1994/04/30 E95 Environmental Analysis
- World Bank (1994) *Colombia - Power Market Development Project: sector environmental assessment - Colombian electricity sector* Vol. 3 (English) 1994/04/30 E95 Environmental Analysis
- World Bank (1994) *Colombia - Power Market Development Project: sector environmental assessment - Colombian electricity sector* Vol. 1 (English) 1994/04/30 E95 Environmental Analysis

- Environmental Analysis
- World Bank (1994) *Colombia - Power Market Development Project: sector environmental assessment - Colombian electricity sector* Vol. 2 (English) 1994/04/30 E95 Environmental Analysis
- World Bank (1994) *The World Bank research observer* 9(2) Vol. 1 (English) 1994/07/31 17525 Publication.
- World Bank (1995) *Airport infrastructure: the emerging role of the private sector: recent experiences based on 10 case studies* Vol. 1 (English) 1995/11/30 15271 Departmental Working Paper.
- World Bank (1996) *Private sector participation in the water supply and wastewater sector: lessons from six developing countries* Vol. 1 (English) 1996/09/30 15978 Publication.
- World Bank (1996b) *Privatizing airports - options and case studies* Vol. 1 (English) 1996/06/30 16941 Viewpoint.
- World Bank (1998) *Port privatization and competition in Colombia* Vol. 1 (English) 1998/12/31 18924 Viewpoint.
- World Bank (1999) *Judicial reform: a process of change through pilot courts* Vol. 1 (English) 1999/05/31 20176 Publication.
- World Bank (1999) *Public policy for the private sector* Vol. 1 (English) 1999/03/31 19657 Public Policy for the Private Sector.
- World Bank (2003) *Colombia - Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan Project* Vol. 1 (English) 2003/02/20 25476 Program Document.
- World Bank (2003) *Colombia - Second Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan Project* Vol. 1 of 1 (English) 2003/10/23 27068 Program Document.
- World Bank (2003) *Colombia: Expanding services to low-income areas comparing private and public water utilities* Vol. 1 of 1 / Colombia : Ampliando los servicios hacia areas de bajos ingresos comparacion de los servicios publicos y privados de agua (Spanish) 2003/05/01 26911 Newsletter.
- World Bank (2003) *Independent water entrepreneurs in Latin America - the other private sector in water services* Vol. 1 of 1 / Proveedores independientes de agua potable en America Latina - el otro sector privado en los servicios de abastecimiento de agua (Spanish) 2003/04/30 26382 UNDP-Water & Sanitation Pro.