

# **Reconfiguración territorial y servicios públicos en Antioquia\***

**María Soledad Betancur Betancur\*\***

\* Artículo recibido en septiembre de 2010

Artículo aprobado en noviembre de 2010

\*\* Investigadora del Instituto Popular de Capacitación.

## Introducción y contexto<sup>1</sup>

Este artículo hace parte de la producción de conocimiento en el marco del proyecto de investigación “Reconfiguración territorial y servicios públicos en Antioquia”, que pretendía elaborar una interpretación del impacto socio-territorial de las transformaciones operadas en la regulación de la cadena de valor (producción, distribución y consumo) de los servicios públicos domiciliarios a partir de las Leyes 142 y 143 de 1994. Se trataba de entender de qué manera las comunidades, el Estado, la empresa privada y los actores armados han incidido en la reconfiguración socio-económica y política del territorio a partir de las formas como tramitan los beneficios y los impactos negativos de los procesos de producción, distribución y consumo de servicios públicos.

Partimos de la afirmación de que los territorios son construcciones sociales complejas, que se transforman como resultado de múltiples interrelaciones entre economía y sociedad; que no son estáticos, como lo deja en claro la conciencia espacio-temporal. Tales transformaciones son dialécticas, transitan múltiples vías y requieren comprensiones holísticas. Los territorios no son so-

---

<sup>1</sup> Este es el componente de investigación del proyecto “Fortalecimiento de actores sociales y políticos en el Oriente antioqueño y el Valle de Aburrá”, financiado por la Agencia de Cooperación Trocaire.

portes pasivos de actividades económicas, son espacios socialmente construidos donde los actores sociales y sus dinámicas inciden en las configuraciones socioeconómicas que ellos experimentan a través de la historia.

Estudiar las reconfiguraciones socio-territoriales y la transformación de los mapas socioeconómicos del departamento de Antioquia a partir de la interacción entre la producción, la distribución y el consumo de servicios de agua y energía, y de las dinámicas sociopolíticas de los territorios, aporta conocimiento a los estudios del desarrollo territorial a partir de la geografía crítica, la geografía económica y los debates de la escuela de la regulación.

Este objeto de estudio es determinante en Antioquia, pues allí se produce el 35% de la energía eléctrica del país; en esa misma proporción las empresas se apropian de parte de la riqueza social y medioambiental y dejan huellas en el desarrollo territorial. Allí la exclusión y la inclusión socio-territoriales se combinan permanentemente. Muchos habitantes de las inmediaciones del complejo hidroeléctrico Calderas, por ejemplo, no cuentan con el servicio de energía eléctrica. Se afirma que la huella ecológica del Valle de Aburrá (VA) es cercana a las 2,316 hectáreas por habitante, cifra cercana a 55.000 kilómetros cuadrados, que se compara con la de 1.152 Km<sup>2</sup> que tiene el territorio del VA. De esa manera, los recursos económicos de que se apropia el VA equivalen al 85% del área total del departamento. La producción, distribución y consumo de agua y energía se vuelven decisivos para entender la reconfiguración regional del departamento y de subregiones como el Oriente; para ello se debe comprender toda la cadena de valor en el espacio urbano regional.

Desde 1970, embalses como el de Guatapé-El Peñol transformaron la geografía humana de estos municipios. En ello han intervenido los diferentes actores sociopolíticos que, al enfrentar los conflictos provocados en la interacción entre economía y sociedad, han desaparecido o se han reconfigurado, dando lugar a nuevos mapas socioeconómicos. Como dice Ibáñez, es complejo el diálogo entre sujeto y objeto, entre dinámicas económicas y procesos socio-territoriales, entre objeto de estudio y método (Ibáñez, 1985).

Abordar las reconfiguraciones territoriales desde esta perspectiva, sin buscar explicaciones deterministas, nos enfrenta a descubrir una relación permanente entre economía y sociedad. De acuerdo con los estudios de los modelos de desarrollo, las categorías *régimen de acumulación y modo de regulación*, aportadas por la Escuela de la Regulación serán decisivas para entender las transformaciones históricas del territorio y ayudarán a descubrir momentos de ruptura y de reestructuración. De conformidad con la geografía crítica, conceptos como el de “*acumulación por desposesión*”, de Harvey, contribuyen también a comprender estos fenómenos en los marcos de las nuevas expresiones de acumulación que operan en la globalización de la economía.

De ahí se derivan entonces preguntas como: ¿qué transformaciones ha experimentado el espacio urbano regional del departamento de Antioquia como consecuencia de los procesos de producción, distribución y consumo de servicios públicos?, ¿qué tipo de apropiación del excedente económico arrojado por esta cadena de valor existe en las subregiones?, ¿qué políticas territoriales incluyentes requiere el departamento a propósito de los procesos de expansión de la generación de energía?, ¿qué impacto han tenido en la reconfiguración territorial las transformaciones legislativas impulsadas por las Leyes 142 y 143 de servicios públicos?

Tales interrogantes son válidos, porque los servicios públicos son un eje estructurante del desarrollo regional antioqueño, pues es necesario conocer en qué proporción la riqueza que ellos producen ha beneficiado o no, afectado o no, a territorios, comunidades y personas habitantes del departamento de Antioquia y hasta qué punto se constituyen en derechos de la población.

De un lado, las empresas –públicas o privadas– se apropian de la riqueza natural y social de la región, la transforman en servicios básicos para la vida de las personas, pero estos servicios –en el marco de la Ley 142 de 1994– se venden como mercancías. En este proceso de producción, distribución y consumo de servicios públicos la naturaleza, los recursos naturales y el hábitat de las comunidades no solo se han transformado, sino que asimismo se han

reconfigurado territorios completos –entendidos como espacios socialmente construidos–, mientras los derechos se han convertido cada vez más en mercancías y los bienes públicos y comunitarios en propiedad privada.

## **Dos décadas privatizando los servicios públicos: Ley 142 de 1994 y Plan Departamental de Aguas**

Algunos analistas afirman que dentro de una década habrá en todo el mundo apenas unos diez conglomerados de energía (González y Pulido, 2007, 91). En ese proceso se ha pasado de un monopolio estatal a un oligopolio privado, controlado especialmente por empresas transnacionales. Para crear el clima favorable a este tránsito se esgrimieron argumentos como la necesidad de recursos financieros frescos, las demandas de expansión del servicio y la corrupción de las empresas estatales. Pero lo que ocurre realmente en estos procesos de hiperconcentración y control de la riqueza mundial es una reactivación permanente de lo que Marx llamó la “acumulación originaria”.

David Harvey retrotrae al actual proceso de globalización el concepto marxista de *acumulación originaria*<sup>2</sup> y recurre a Arendt para recordar que esta operación deberá repetirse una y otra vez, si no se quiere que el motor de la acumulación se frene; para él, esto se expresa en un proceso continuo de ajustes espacio-temporales que requiere la acumulación de capital, y al respecto afirma que “*La acumulación por desposesión*<sup>3</sup> se convirtió en un rasgo mucho más central dentro del capitalismo global (con la privatización como uno de sus principales *mantras*)” (Harvey, 2005, 208). “La corporativización y privatización de activos previamente públicos (...) por no mencionar la ola de privatización del agua y otros servicios públicos que ha arrasado el mundo,

---

<sup>2</sup> “La llamada *acumulación originaria* no es, pues, más que el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción. Se llama ‘originaria’ porque forma la prehistoria del capital y del régimen capitalista de producción” (Marx, 1946, 608).

<sup>3</sup> Harvey propone el concepto “*acumulación por desposesión*” para caracterizar en la época actual lo que Marx en su momento llamó “*acumulación originaria*” (Harvey, 2005).

constituye una nueva ola de ‘cercamiento de los bienes comunes’”. Como en el pasado, el poder del Estado es utilizado frecuentemente para forzar estos procesos, incluso en contra de la voluntad popular (ibíd., 114-115).

En este desarrollo se ha modificado el *modo de regulación* empleado para organizar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios a escala global, mientras el poder de los estados nacionales ha quedado subordinado a intereses globales de empresas transnacionales, situación en que ha desempeñado un papel decisivo la nueva institucionalidad, como ocurre con la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada en 1995 y cuya función consiste en establecer las condiciones para que los flujos comerciales se muevan con la máxima libertad posible. En el marco de este organismo, uno de los acuerdos que se está negociando desde el año de 1994 es el Acuerdo General de Comercio de Servicios (Agcs), determinante para las grandes corporaciones multinacionales, que aspiran a que un grupo de sectores económicos, que aún están controlados por estados nacionales, queden libres de restricciones y a disposición de sus intereses comerciales<sup>4</sup>. En el caso del sector energético, por ejemplo, “los países desarrollados, especialmente Estados Unidos y la Unión Europea, intentan lograr que la OMC se convierta en el principal instrumento

---

<sup>4</sup> El Gats se convirtió rápidamente en el acuerdo más destacado de todos los acuerdos de la OMC, al abarcar absolutamente todos los sectores de la vida humana –salvo la agricultura y la industria de bienes cubiertos mediante acuerdos específicos–, desde el sector inmobiliario hasta la recogida de residuos, pasando por el agua, la banca, la energía, las telecomunicaciones, el transporte, el turismo, los servicios sociales, la cultura, la información, la educación, la sanidad... En total, más de 160 sectores clasificados por la OMC.

Se trata de un acuerdo clave para las grandes multinacionales americanas y europeas en particular, por ser los servicios los mercados de hoy (representan ya el 25% del valor del comercio internacional) y sobre todo de mañana: varias agencias de valores han estimado, por ejemplo, en un billón de dólares el “mercado” mundial del agua, en 3,5 billones de dólares el “mercado” mundial de la salud humana y en 2 billones de dólares el “mercado” mundial de la educación [1] (a título de comparación, el presupuesto de la seguridad social española es de 83.000 millones de euros y el presupuesto educativo francés alcanza a 63.000 millones de euros).

Los beneficios esperados por estas empresas no se materializarán en la medida que quieren mientras no se desmantelan las regulaciones que en la actualidad permiten a un país tener cierto grado de control sobre quien provee estos servicios: cómo, a qué precio y con qué objetivos para la comunidad. La función fundamental del Agcs estriba precisamente en dictar normas cuyo valor jurídico es superior al valor de las leyes votadas en los parlamentos nacionales, y que exigen a los gobiernos adaptar su legislación a ellas: asimismo se crea un entorno “seguro” para las multinacionales, que pueden demandar, mediante sus gobiernos respetivos, al gobierno de un país tercero si no cumple con las normas del Agcs. Por ejemplo, si tiene leyes de protección medioambiental o social que entorpezcan las expectativas de beneficios de las transnacionales (Attac Catalunya, 2002, 2).

internacional que rija la actividad energética y facilite el acceso a la misma a través del accionar de las grandes empresas de servicios” (Ruiz, 2009, 41).

“El Agcs promueve la comercialización de todo tipo de servicios: transporte, telecomunicaciones, turismo, finanzas, etc. Incluso contempla servicios que hasta ahora se habían asociado más con derechos sociales que con mercaderías a comercializar, como son la cultura, el agua, la sanidad o la educación. Siguiendo la lógica institucional de la OMC, el Agcs tiene la finalidad de ‘establecer un marco normativo internacional para el comercio de servicios, contribuyendo así a su expansión progresiva’. Para que eso sea posible, a través de diferentes rondas de negociaciones, los países miembros han de ir liberalizando sus mercados, es decir, han de modificar o eliminar aquellas leyes, reglas o normativas que dificulten el comercio de servicios” (Verger, 2005, 1)

De hecho, desde mediados de la década de 1980 y en el marco de los acuerdos de reestructuración de la deuda externa, impulsados por organismos como el FMI, en los países americanos ya se habían creado las bases para el ingreso del sector privado en espacios estratégicos de servicios mediante la privatización de las empresas de servicios públicos. En el caso de Colombia, en los primeros años de la década del 90 se configuraron las regulaciones indispensables para privatizar este sector y ellas se han ido desarrollando durante los últimos veinte años.

### **Ley 142 de 1994: regulación para la privatización de los servicios públicos domiciliarios**

Aprovechando ese poder del Estado, en el espíritu del Plan de Desarrollo del presidente César Gaviria (1990-1994), con la promulgación e implementación de la Ley 142 de 1994 se creó el marco regulatorio para la privatización de empresas de servicios públicos en el país. Muchas de ellas quedaron mayoritariamente en manos de capitales españoles y en 2009 y ello llevó a que un conglomerado económico del tamaño del Grupo Empresarial Antioqueño (GEA) llegara a ser el quinto jugador en el negocio de la energía eléctrica, a través de la adquisición de una empresa como Epsa (Empresa de Energía

del Pacífico S.A.). Los informes de la Superintendencia de Servicios Públicos muestran el acelerado proceso de privatización de las empresas de energía eléctrica a partir de la promulgación de la mencionada ley. De acuerdo con la muestra analizada por el ente regulador, mientras en 1998 el 19% de las empresas eran oficiales, diez años después solo un 1% tenía ese carácter; en el mismo periodo la representación de las empresas de naturaleza mixta bajó del 45% al 31%, mientras la correspondiente a las privadas hizo el ascenso de un 30% a un 68% (Superintendencia de Servicios Públicos, 2009).

En cuanto a la capacidad instalada (expresada en megavatios), se observa que, del total de ella, solo el 25% corresponde a empresas de carácter público (la empresa EPM, tomada aisladamente, retiene el 20%). De las cinco mayores empresas que controlan el mercado eléctrico colombiano, solo una es pública (EPM) y otra es mixta, y las tres restantes tienen carácter privado. EPM, a pesar de que la ley la obligó a constituirse en una empresa industrial y comercial del Estado, es de las pocas que quedan con capital ciento por ciento público, asunto que será fundamental para analizar el tema del acceso a los servicios públicos domiciliarios (SPD) en Antioquia.

“La importancia de las EPM, tanto para la burguesía industrial como para los políticos, se remonta a su constitución<sup>5</sup> como establecimiento con autonomía administrativa, patrimonio propio y capacidad para obrar<sup>6</sup>. A partir de ese momento se convirtió en una institución fundamental, tanto para el desarrollo económico urbano-regional<sup>7</sup> como para el funcionamiento del Estado local, pues debía generar aportes al ente municipal para ayudar a sobrellevar la carga de la administración pública” (Franco, 2006).

Ese alcance y esa proyección la han convertido en objeto de disputa de las élites políticas y económicas de la región. En el año 2009 figuraba en la lista de

---

<sup>5</sup> Aunque también se remonta al proceso de municipalización de los servicios públicos a comienzos del siglo XX, como condición para apoyar la dinámica de industrialización.

<sup>6</sup> Véase el Acuerdo No. 58 del 6 de agosto de 1955, mediante el cual se crean las Empresas Públicas de Medellín con la función de dirigir, administrar y prestar los servicios de energía, telefonía, acueducto y alcantarillado.

<sup>7</sup> La institución fue decisiva para la creación de infraestructura hidroeléctrica, que soportaría el proceso productivo en la región, y para el desarrollo urbano.



**Cuadro 1**  
**Empresas asociadas a la Asociación Colombiana de**  
**Generadores de energía (Acolgen)**  
**Capacidad energética efectiva neta instalada**

Empresa asociada	Capacidad instalada (mv.)	Propiedad accionaria
Emgesa S. A Esp. *	2.858	Privada
<b>Epm Esp *</b>	<b>2.690</b>	<b>Pública</b>
Isagen S. A. Esp *	2.260	Mixta
Aes Chivor & Cía. Sca Esp	1.000	Privada
Epsa S. A. ESP (hoy propiedad del GEA)	915	Privada
Tebsa S. A. Esp **	910	Privada
Termoflores S. A. Esp *	437	Privada
<b>Empresa Urra S. A. Esp</b>	<b>340</b>	<b>Pública</b>
<b>Gecelca S. A. Eps</b>	<b>319</b>	<b>Pública</b>
Termocandelaria Sca Esp *	314	Privada
Termoemcali S. A. Esp *	233	Mixta
Termovalle Sca Esp *	205	Privada
Chec S. A. Esp	190	Mixta
Merilectrica S. A. & Cía. Sca Esp	169	Privada
Termotasajero S. A. Esp	155	Privada
Cía. Eléctrica Sochagota S. A. Esp	150	Privada
<b>Gensa S. A. Esp</b>	<b>121</b>	<b>Pública</b>
Proelectrica & Cía. Sca Esp	90	Privada
Sopesa S. A. Esp	59	Privada
Termodorada S. A. Esp	50	Privada
Termoyopal Generación 2 S. A. Esp	49	Privada
Genercauca S. A. Esp	46	Privada
Miembros adherentes		
Grupo Poliobras S. A. Esp		
Gdf Suez		
<b>Total</b>	<b>13.560</b>	

Fuente: Acolgen

(\*) Plantas a base de gas que pueden operar con combustible líquido.

(\*\*) En Tebsa, solo las unidades de Termobarranquilla (170 mw.) pueden operar con combustible líquido.

las 500 empresas más grandes de América Latina y ocupaba el puesto número 218 (en 2008 había aparecido en el 252) y el puesto 26 dentro de las mejores empresas estatales, de acuerdo con la revista *América Economía*. Referida solamente a Colombia, en 2009 ocupó el puesto No. 7, según la misma fuente.

### **Planes departamentales de agua (PDA): una estrategia territorial de privatización del agua**

En 2007, y teniendo como referencia la misma Ley 142, los planes departamentales de agua (PDA) se convierten en el instrumento a través del cual no solo se profundiza la transformación del derecho al agua en mercancía, sino que además el control de un recurso vital como ese se pone en alto riesgo en manos de particulares, acto que afecta la autonomía municipal en la prestación del servicio de agua y arrasa el potencial existente de miles de acueductos comunitarios veredales, que combinan prestación del servicio, tejido social y cuidado del agua y el territorio. En el documento Conpes 3463 de marzo de 2007 se recuerda que

“la Ley 142 de 1994, estableció que la prestación de los servicios debe llevarse a cabo a través de empresas de servicios públicos (ESP) constituidas por acciones y por organizaciones autorizadas [...] Solo en casos excepcionales los municipios pueden prestar de forma directa los servicios (Ley 142 de 1994, Artículo 6). Sin embargo, se estima que alrededor de 670 municipios continúan prestando los servicios de acueducto y alcantarillado directamente. El logro de las metas y la provisión sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento básico, requiere estructuras empresariales eficientes” (Conpes, 2007, 3).

Vale la pena anotar que el informe de la Superintendencia de Servicios Públicos rendido en 2008 afirma que “Se destaca la disminución en la prestación directa por parte de municipios, pues han entrado nuevas empresas que han encontrado oportunidades de negocio en el mercado” (2009, 15). Al comparar la información presentada entre los años 2007 y 2008 puede observarse que mientras en 2007 un total de 698 municipios realizaba de manera directa la prestación de los servicios de acueducto, en 2008 esa cantidad había rebaja-

do a 616, esto es, que 82 municipios habían sido privados de la prestación directa; por otro lado, la prestación del servicio por parte de empresas privadas aumentó, al pasar de 203 en 2007 a 239 en 2008.

En cuanto a las tarifas, el referido informe plantea que

“los prestadores menores cobran a los estratos subsidiables, en promedio, apenas una tercera parte de lo que cobran los prestadores grandes por usuario, mientras que para los usuarios residenciales aportantes cobran en promedio apenas un 1,75% de lo que cobran los prestadores grandes. Sin embargo, cobran un poco más del doble de lo que cobran los prestadores grandes al estrato 4” (ibíd., 31).

Se puede evidenciar así que una mayor concentración llevará a un aumento de las tarifas, especialmente en los estratos más bajos de la población.

Sin embargo, lo que suscita más debate es la pérdida de autonomía de los municipios frente al control de los recursos del sistema general de participaciones, pues las vigencias futuras se comprometen<sup>8</sup> en muchos casos hasta el año 2024: 60 municipios antioqueños, de 121 totales, ya han firmado acuerdos municipales<sup>9</sup> que comprometen tales recursos<sup>10</sup> y los dejan en manos del ente departamental. Para acceder a los fondos de la Nación, los departamentos de-

---

<sup>8</sup> Las vigencias futuras son recursos de los presupuestos que se comprometen por varios años y están dirigidos a desarrollar obras de envergadura regional o nacional. Las hay de dos tipos: ordinarias y excepcionales. Las primeras corresponden a vigencias que no comprometen recursos más allá del periodo de gobierno en el cual se ejecutan y las segundas pueden extenderse a otros mandatos (“El agujero negro de las vigencias futuras”, en *Semana*, jueves 10 de noviembre de 2010).

<sup>9</sup> A la fecha se han vinculado 60 municipios, que equivalen al 48% de los 121 municipios viables para hacer parte del Plan (Rojas, 2010).

<sup>10</sup> “Según el informe presentado por Betancur Castaño, los municipios vinculados al PDA han comprometido para los próximos quince años aportes cercanos a 424.000 millones de pesos procedentes del Sistema General de Participaciones (SGP). Para este mismo periodo el gobierno departamental comprometió 233.000 millones del SGP y 110.000 millones de recursos propios... De acuerdo con el informe de la Gerencia, cinco municipios comprometieron más del 60% de los recursos del SGP, siete comprometieron el 60%, cuarenta, entre el 30% y el 50%, y cinco, menos del 30%. “Los municipios que comprometieron al PDA vigencias a partir de 2010 no podrán disponer de estos recursos. Dichos dineros deberán ser consignados de acuerdo a lo consagrado en el convenio al patrimonio autónomo del Financiamiento de Inversión en Agua (FIA)” (Gobernación de Antioquia, 2010).

ben haber logrado, por Ordenanza, la concreción del Plan Departamental de Aguas; a su vez, para alcanzar esa situación, los entes departamentales presionan a los municipios con ese argumento, a fin de que aprueben los acuerdos municipales que les dan potestad a los alcaldes para firmar los PDA. Según informe de la Auditoría General de la República de octubre de 2010, unos 31 billones de pesos de vigencias futuras de los entes territoriales vigilados por las contralorías estaban comprometidos, y de ellos, el 33% tenía como destino los planes departamentales de aguas (Auditoría General de la República, 2010, 6)

## Servicios públicos y derecho al territorio

La prestación de servicios públicos requiere un soporte territorial determinado, con unas dotaciones biofísicas que provean las fuentes de recursos básicos de su producción: fuentes acuáticas para la obtención tanto de agua potable como de energía, bosques como soporte de la producción de aguas y, en general, la tierra que soporta estos recursos naturales de la región. Según la estructura de usos del suelo antioqueño, los terrenos son aptos para la conservación y explotación de fuentes acuíferas; aproximadamente tres millones novecientas mil hectáreas –el 70% del suelo departamental (57,8% de bosques y 12,8% de aguas)– ofrecen este empleo potencial, pero el beneficio actual es de 1,2% en aguas y otros usos y de 32,8% en bosques.

Los recursos ambientales demandados por las empresas de servicios públicos constituyen uno de esos factores que dejan huella ecológica en el Valle de Aburrá, sin que las regiones que son soporte de estas actividades reciban la retribución de riqueza que les correspondería. El concepto de huella ecológica<sup>11</sup> muestra el grado de dependencia de otros territorios y simultáneamente

---

<sup>11</sup> “La huella ecológica es un indicador ambiental de carácter integrador del impacto que ejerce una cierta comunidad humana, país, región o ciudad sobre su entorno”. Es el área de terreno necesaria para producir los recursos consumidos y para asimilar los *residuos* arrojados por una población determinada con un modo de vida específico, dondequiera que se encuentre esa área. Fue definida en 1996 por William Rees y Mathis Wackernagel en la School for Community & Regional Planning (Moreno, 2005).

el efecto ambiental que se descarga sobre ellos. Según el investigador de la Universidad Nacional Luis Carlos Agudelo, “la población y la economía metropolitana se apropian de los recursos naturales en un área equivalente a poco más del 85% del área total del Departamento de Antioquia. Una dependencia ecológica superior al 99%” (Agudelo, 2005, 4). La demanda de recursos del Valle de Aburrá imprime una huella ecológica tan grande como el departamento de Antioquia.

La huella social es más difícil de calcular, pues en el caso antioqueño, por lo menos en la subregión del oriente, parte del conflicto armado se explica por la pugna alrededor del control de los recursos estratégicos asociados a la provisión de servicios públicos. Solo la relación entre conflicto armado y desplazamiento humano puede dar una idea de los impactos que reciben los territorios en su conjunto. Los datos de Acción Social permiten identificar la huella territorial del desplazamiento. Entre 1995 y 2007 la cifra de desplazados en Antioquia ascendió a 337.425 personas; en el mismo periodo y solo en el municipio de San Carlos —donde se genera, expresada en megavatios, la mayor cantidad de energía de la región— hubo 16.015 desplazados. En 2002, según datos de Codhes, la tasa de desplazamiento en el municipio de San Carlos fue de 16.580 por cada 100.000, mientras la de Antioquia, en su totalidad, para ese mismo año alcanzó a 561 desplazados por cada cien mil habitantes. Al observar el impacto del desplazamiento regional a escala nacional, en el quinto lugar aparece la subregión sureña del Oriente antioqueño, con una tasa de 3.171 desplazados por cien mil habitantes, y en el sexto la del propio Oriente antioqueño, con 3.049 personas por cada cien mil habitantes (Codhes, 2003, 13 y 17).

De igual manera, la huella de la pobreza es visible en el territorio de estudio cuando miramos las cifras de las personas que viven por debajo de la línea de pobreza. En la gran mayoría de los municipios ubicados en las subregiones antioqueñas del Magdalena Medio, Nordeste, Bajo Cauca, Norte, los municipios más lejanos del Oriente antioqueño y Urába, entre el 80% y el 90% de su población vive bajo la línea de pobreza, en contraste con la mayor parte de los municipios del Valle de Aburrá, allí este porcentaje disminuye hasta cerca del 50%.

Paradójicamente, muchas de estas subregiones son el soporte de los procesos de generación de energía y fuentes de agua para el conjunto del departamento y especialmente para la subregión del Valle de Aburrá, característica que ha ocasionado, históricamente, el desplazamiento de población y la afectación de los territorios intervenidos.

Por un lado, pues, las empresas se apropian de la riqueza natural y social de la región, y por el otro la transforman y la convierten en servicios básicos para la vida de los territorios y las personas. No solo la naturaleza y los recursos naturales han sido intervenidos, sino que se han transformado en escala importante los territorios, entendidos como espacios socialmente construidos.

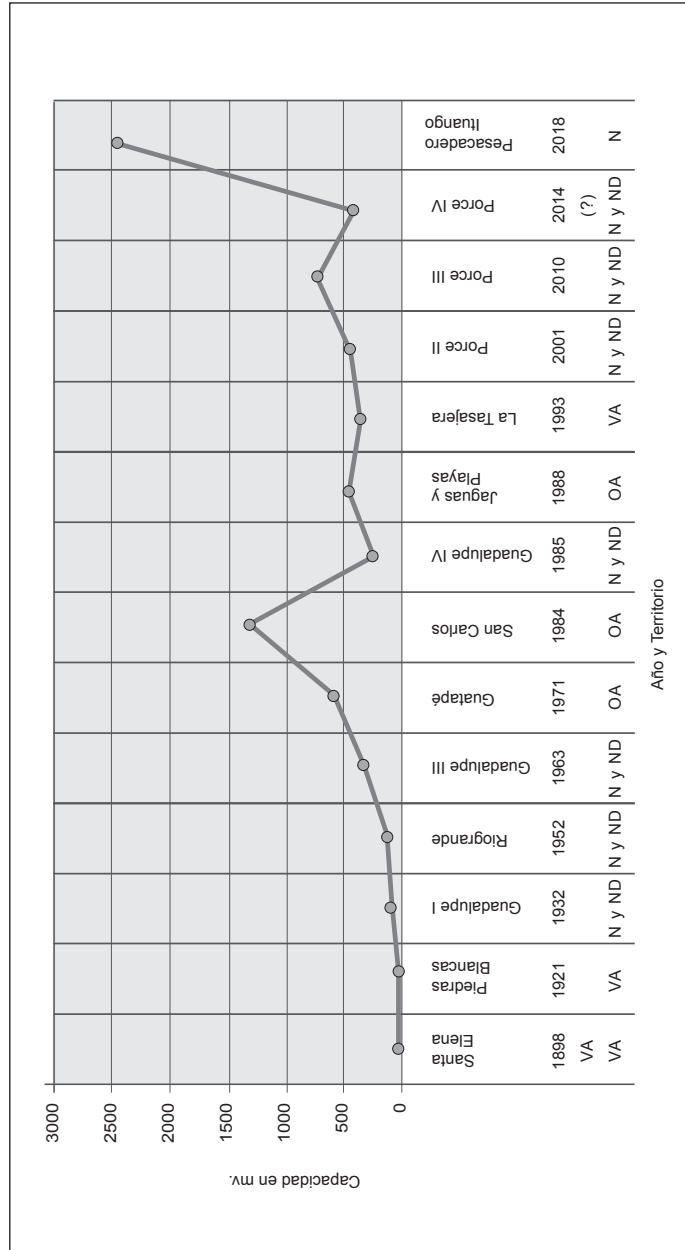
Para el caso del Oriente antioqueño, y en concreto del municipio de El Peñol, Eumelia Galeano describe lo que allí ocurrió en la década de los años 60:

“Para los pobladores del Peñol este periodo significó partir su historia en dos: antes y después de la hidroeléctrica, o, tal como lo expresan sus pobladores, ‘pueblo viejo’ y ‘pueblo nuevo’. La vida, hasta entonces sosegada y tranquila, se vio abruptamente alterada por la construcción del proyecto hidroeléctrico Rionegro-Nare, concebido desde fuera de la localidad y con intereses económicos, sociales y políticos que nada tenían que ver con los de sus pobladores.

El pueblo viejo fue sepultado bajo las aguas, que cubrieron el 98% de su área urbana, incluyendo la iglesia, la plaza, las calles, los centros educativos, de salud y de servicios administrativos, las viviendas, las redes de energía, acueducto y alcantarillado; los caminos veredales y las carreteras que vinculaban al Municipio con Medellín y con el Oriente antioqueño fueron desarticuladas y las fuentes de agua potable se mezclaron con el embalse. Igualmente se transformaron los puntos de referencia, al cambiar la ubicación geográfica del nuevo poblado” (Galeano, 1991, 2).

En el caso del municipio de San Carlos, la central hidroeléctrica Jaguas está localizada su jurisdicción, cerca del corregimiento de El Jordán, sobre las hoyas de los ríos Nare y Guatapé. Su capacidad total instalada es de 1.240

**Gráfica 1**  
**Proyectos hidroeléctricos en Antioquia**  
**(Trayectoria espacio temporal y capacidad en mv.)**



Fuente: elaboración propia basada en informe de EPM y otros documentos.

mw.; la primera etapa entró en operación en 1984 y la segunda en 1987. Este proyecto hizo parte del sistema hidroeléctrico nacional, que en los decenios de 1970 y 1980 tuvo como soporte la subregión antioqueña del oriente. En su proceso de construcción el municipio –y particularmente su zona de influencia inmediata, como ocurre con el corregimiento El Jordán– soportó la irrupción de obreros, operarios e ingenieros, pero quizás el efecto más estructural lo constituyó la transformación permanente de sus tradicionales campesinos en obreros<sup>12</sup>. Se afirma que “con la terminación de las obras en 1988, muchos campesinos, acostumbrados al salario de las compañías, no regresaron a las labores agrícolas. El empleo masivo que se generó durante las obras implantó una cultura laboral del salario y la reducción del cultivo de la tierra. El Jordán pasó de abastecedor de productos agrícolas a comprador de los mismos para atender la demanda. Por otro lado, la guerrilla de las Farc se fortaleció política y militarmente. El frente noveno de esa organización, y posteriormente las Autodefensas que se oponían al abigeato y a la extorsión, protagonizaron otra era de violencia” (Gómez, 2008). Acudo de nuevo a un planteamiento de Harvey sobre los procesos de acumulación por desposesión:

“Una mirada más atenta de la descripción que hace Marx de la acumulación originaria revela un rango amplio de procesos. Estos incluyen la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad –común, colectiva, estatal, etc.– en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales” (Harvey, 2005, 113).

---

<sup>12</sup> “Durante las décadas del 70 y el 80 se construyó el gran sistema hidroeléctrico nacional en el Oriente Antioqueño, uno de cuyas principales embalses y centrales se ubicó en el área de influencia del corregimiento El Jordán. Como centro poblado más importante del sector, concentró la avalancha de obreros, operarios e ingenieros que trabajaron en la construcción del embalse Punchiná y de la central San Carlos en la vereda Juanes. Cientos de personas nuevas y de campesinos convertidos en obreros llenaron las calles de El Jordán. Y allí también hoy se repite la queja que como una letanía se escucha en los pueblos del oriente en los que más se sintió el impacto de las hidroeléctricas” (Gómez, 2008).



Veinte años después de concluidos los trabajos de la central, no cesa la disputa por los recursos provenientes de las transferencias, por un lado, y de la exclusión, por el otro. Por ese concepto, en 2007 San Carlos recibió recursos de \$6.341 millones, y en la puja por ellos el corregimiento de El Jordán ha intentado ganar su independencia y busca convertirse en municipio, bajo el supuesto de que los recursos provenientes de las transferencias se concentrarían en la nueva jurisdicción municipal que se crearía<sup>13</sup>.

En el siglo XXI los proyectos Porce III y Porce IV y, hacia el futuro, el de Pescadero-Ituango, acarrearán impactos territoriales significativos sobre subregiones como el norte y el nordeste antioqueños. Adicionalmente, el proyecto Porvenir I, que tendrá una capacidad de 409 mw., afectará los municipios de San Luis, San Francisco, Cocorná y Sonsón.

Porce III, con una capacidad instalada de 660 mw., se puso en marcha en 2010. En el estudio de impacto ambiental presentado en 2002 se consigna que la obra demanda la adquisición de 2.982 hectáreas de tierra, pero posteriormente se afirma que “a junio de 2005 se han adquirido aproximadamente 4.600 ha.”<sup>14</sup>. 2.689 personas fueron desplazadas, no solo de su espacio físico sino asimismo de un territorio construido por ellas a lo largo de decenios; de ese total, 2.039 eran habitantes que hacían parte de 494 familias<sup>15</sup> y 650 eran mineros ocasionales. El 73% de las personas que fueron desalojadas desa-

---

<sup>13</sup> “Hoy día, aún se ondean aspiraciones de independencia del corregimiento. Algunos estiman que Jordán recibiría una buena porción de las transferencias que Isagen entrega al municipio de San Carlos por generación de energía. Sería aventurado fijar con precisión el monto que correspondería a Jordán porque dependería de los límites territoriales que se establecieran para la nueva jurisdicción. En todo caso, es poco fundado el argumento de que la mayor parte de las transferencias municipales provienen del área del Jordán. El aporte en cuencas, es decir, en aguas para los embalses, y en territorio inundado, seguiría siendo muy superior para San Carlos si a Jordán se le diera la categoría de municipio, a pesar de que la central San Carlos, ubicada a seis kilómetros, es la de mayor generación en el país, con 1.240 megavatios” (Gómez, 2008).

<sup>14</sup> “Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, no autorizado para uso público”. (CO-L1005, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=565334>).

<sup>15</sup> Se observa que en el censo de 2002 se reportaron 361 familias directamente afectadas, que son las que aparecen mencionadas en la Licencia Ambiental del proyecto. Con la actualización del año 2004, inmediatamente después de la declaratoria de utilidad pública, en la zona del proyecto se encontraron 494 familias, además de 650 mineros trashumantes, por lo que ésta constituye la población directamente afectada (ibíd., 32).

rollaba sus actividades económicas en estas veredas y en las asociadas al río Porce. El 32% se dedicaba a la minería de aluvión y el 30% a la de veta; el 5%, al comercio y los servicios; el 3% a actividades agropecuarias y otro 3% eran empleados. El 27% restante aparecía compuesto de la siguiente manera: el 13% estaba dedicado al hogar, el 7% estudiaba y el 7% no tenía ocupación (EPM, 2005, p. 3). A estos desplazamientos se suma el arribo de población foránea: cientos de obreros que por varios meses se asentarán en los territorios.

En el caso de Porce IV, el área del embalse proyectado cubrirá 2.011 hectáreas. Se estima que tendrá una capacidad instalada de 400 mw., con un costo de inversión de 800 millones de dólares. De acuerdo con el respectivo informe de impacto ambiental, 480 habitantes permanentes y 735 “ocasionales” serán desplazados y las afectaciones cubrirán cuatro veredas, entre ellas 323 hectáreas de cultivos, sin contar otras consecuencias.

### **Pescadero-Ituango, disputa territorial e impacto socioeconómico**

Pescadero-Ituango será el más grande proyecto hidroeléctrico de Colombia. Más de cuarenta años después de haber sido concebido, a mediados de 2008 se hizo realidad mediante la asignación de energía firme anunciada por la empresa XM para los proyectos hidroeléctricos Pescadero-Ituango y Porce IV, entre otros. Tendrá una capacidad de 2.400 megavatios, equivalente casi al total de la energía ofrecida hoy por Empresas Públicas de Medellín, que, contando todas sus centrales, genera 2.574 megavatios. Entrará en operación en 2018 y atenderá al 19 por ciento de la demanda de energía proyectada con que contará entonces el país.

Según analistas del sector,

“Este hecho se convierte (...) sin duda en la mejor oportunidad de trabajo para las empresas del sector, bien sean consultores, constructores y proveedores, *que tendrán un panorama difícilmente vivido antes en nuestro país (...)* que nos permiten vislumbrar un futuro promisorio e histórico, no solo para las

empresas del sector sino para Antioquia y el país” (Cámara Colombiana de Infraestructura, 2008).

Debido al potencial referenciado, la obra se ha convertido en objeto de disputa entre los entes territoriales del Municipio de Medellín (como dueño de las EPM) y la gobernación de Antioquia, en cabeza de Luis Alfredo Ramos<sup>16</sup>. Es una disputa que pone en juego la propiedad y la operación de la empresa, en el sentido de aclarar si ella se mantiene bajo control público a través de las EPM o si se entrega a operadores privados mediante una subasta donde participarían empresas multinacionales de diferentes regiones del mundo, entre ellas chinas y brasileñas<sup>17</sup>. A través de un proceso de presión de la ciudadanía y de dirigentes de la región se logró, en primera instancia, que las Empresas Públicas de Medellín fueran escogidas para operar el proyecto.

El otro asunto de interés en cuanto a reconfiguraciones territoriales se refiere a los efectos socio-territoriales descargados en el área de influencia ocupada por los municipios donde se presentan las secuelas ambientales dejadas por las actividades de construcción y operación hidroeléctricas: la región norteña de Antioquia (Briceño, Buriticá, Ituango, Liborina, Peque, Sabanalarga, San Andrés de Cuerquia, Toledo, Valdivia y Yarumal). Allí el total de viviendas que se verán afectadas por las obras solicitadas alcanza a 101, habitadas por

---

<sup>16</sup> Pescadero-Ituango se convirtió en una empresa por acciones que hasta inicios de 2008 era controlada de manera paritaria en más de un 90% por Empresas Públicas de Medellín y la Gobernación de Antioquia, a partir de un acuerdo de voluntades concertado en 2006. En 2008, el gobernador de Antioquia, Luis Alfredo Ramos, a través del Idea, decide romper el acuerdo de control paritario que existía y, mediante una operación de compra de acciones a los socios minoritarios –que se ha conocido como “toma hostil”– pasó a ejercer el control mayoritario del proyecto. Esto le da una ventaja de tres a dos en la junta directiva. La Gobernación pasó a controlar un 52,7% de las acciones y EPM controla ahora el 47%. A pesar de esto, según varios analistas la paradoja es que con esta operación se puso en riesgo otra institución pública de la región: el Idea.

<sup>17</sup> A la hora de decidir quién construirá y operará el proyecto, la junta directiva de Hidroituango decidió abrir una subasta para encontrar un inversionista que construyera, operara y usufructuara los rendimientos del proyecto. Esta subasta estaba prevista para el 30 de julio de 2010. Dentro de los siete oferentes interesados en el proyecto, además de chinos y brasileños, aparece EPM, empresa de capital público de propiedad del Municipio de Medellín. Varios estudiosos afirman que este tipo de subastas –conocido como contratos BOT y promovidas por el Banco Mundial– buscan captar recursos del mercado de capitales global y orientarlos a proyectos que de otra forma no podrían ejecutarse. El propósito del Estado anfitrión sería resolver restricciones financieras o tecnológicas mediante el acceso a recursos externos.

382 personas<sup>18</sup>. Si bien se plantea que una de las ventajas de este proyecto es que él tendrá un bajo impacto en cuanto se refiere a población desplazada, tal vez las mayores consecuencias pueden descargarse en la transformación sociocultural que vivirán los poblados que sean afectados por el arribo de población foránea y en la que, en general, vivirá la nación entera al ver intervenido por este proyecto uno de nuestros principales ríos: el Cauca.

De esa manera puede observarse cómo los megaproyectos de carácter energético han reconfigurado, y seguirán reconfigurando de manera sustancial, varias subregiones antioqueñas, particularmente las del oriente, el norte y el nordeste. La pregunta que surge es: ¿en qué medida la explotación de su riqueza hídrica beneficia a los territorios y compensa los daños que provoca?

### **¿Qué tanto compensan estos daños?**

La Ley 99 de 1993 incrementa en dos puntos el porcentaje de recursos que las empresas generadoras de energía eléctrica deberán entregar a municipios y Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), pero desaparece la destinación para la electrificación rural. En la justificación del aumento de recursos se reconoce que la producción de energía eléctrica provoca grandes daños al ambiente y al hábitat de las comunidades asentadas en los territorios que soportan este tipo de producción. Así, en la exposición de motivos elaborada para el primer debate ante la Cámara de Representantes y publicada en la Gaceta del Congreso No. 420, del 29 de noviembre de 1993, se prevé sobre la generación de energía eléctrica:

“Las inundaciones de miles de hectáreas agrícolas, pueblos enteros, de ecosistemas intactos, y los cambios en los cursos y caudales de los ríos fueron considerados como poco importantes frente a los beneficios económicos es-

---

<sup>18</sup> Para este proyecto fue encuestada la totalidad de los hogares (101) y se encontró que, con base en el sostenimiento familiar, se ven afectados 28 hogares (el 27,7%). En ese sentido, sobre el total de hogares, el 4,9% desarrollan actividades de comercio y servicios; el 8,9% realizan actividades agropecuarias y el 13,8% se desempeñan en actividades mineras.

perados de la generación eléctrica. Fue así como durante muchos años el país no dedicó recursos a la mitigación de estos daños ni a la compensación de las comunidades afectadas por la construcción de plantas generadoras de energía y líneas de transmisión. El Senado introdujo en esta ley una importante reforma a la Ley 56 de 1981, al aumentar de 4% a 6% el porcentaje de las ventas en bloque de energía que el sector eléctrico debe transferir para compensar a los municipios y comunidades afectadas por la construcción de plantas generadoras”.

Por otra parte, en la justificación de la eliminación de las destinaciones para electrificación rural aparece la perspectiva del negocio, que exige adecuados planes de manejo ambiental y una protección integral del ambiente. Apartes de la exposición de motivos hecha para defender el proyecto de ley cuando fue presentado en el Congreso justifican la necesidad de aprobar el incremento de tales recursos, como una inversión en la materia prima requerida para la obtención de hidroenergía, esto es, el ecosistema que la hace posible y sostenible durante el tiempo de su operación. El siguiente texto da cuenta de esta perspectiva, netamente economicista y desprovista de cualquier preocupación social:

“No se trata de la creación de un nuevo impuesto o tasa sino de un incremento en los aportes que el sector eléctrico hará al cuidado y conservación de las cuencas hidrográficas que surten de agua a las hidroeléctricas (...) Es obvio que el incremento de esta transferencia supone una inversión del sector hidroeléctrico en la materia prima de la que depende su actividad, que redundará en una mayor utilización de la capacidad instalada y mejor aprovechamiento de la vida útil de los embalses. También fue esta la razón por la cual la Comisión optó por eliminar la destinación de parte de esa transferencia a electrificación rural, en el entendido de que dichos programas deben cubrirse con otros recursos del sector eléctrico previstos en la ley eléctrica”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Texto citado en: Consejo de Estado. CE-1514-03. Magistrada Ponente Susana Montes de Echeverri. Referencia Medio Ambiente. 2003.

## Servicios públicos e inequidad territorial

Antioquia es un departamento con altos niveles de inequidad; la concentración del ingreso es alta y, como podemos ver en la Gráfica 2, el indicador de Gini, que mide tal concentración, es más alto para Antioquia que para Medellín y también es más alto que el de Colombia entera.

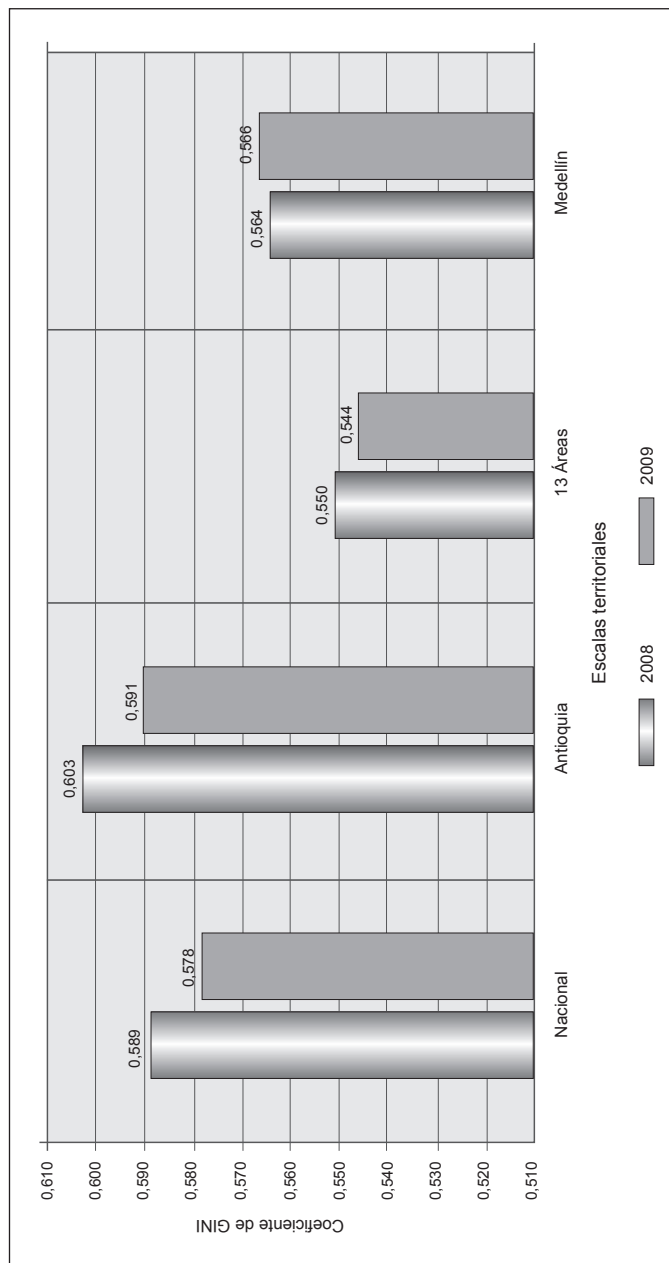
En el caso de los servicios públicos domiciliarios esta inequidad se expresa en varios aspectos.

Si bien en Medellín y el área metropolitana la cobertura de servicios públicos tiende a ser universal, en las demás subregiones de Antioquia, y en especial en las zonas rurales, todavía no se cuenta con coberturas totales y el acceso al agua potable es especialmente grave. Las cifras de la Gráfica 3 ilustran esta situación.

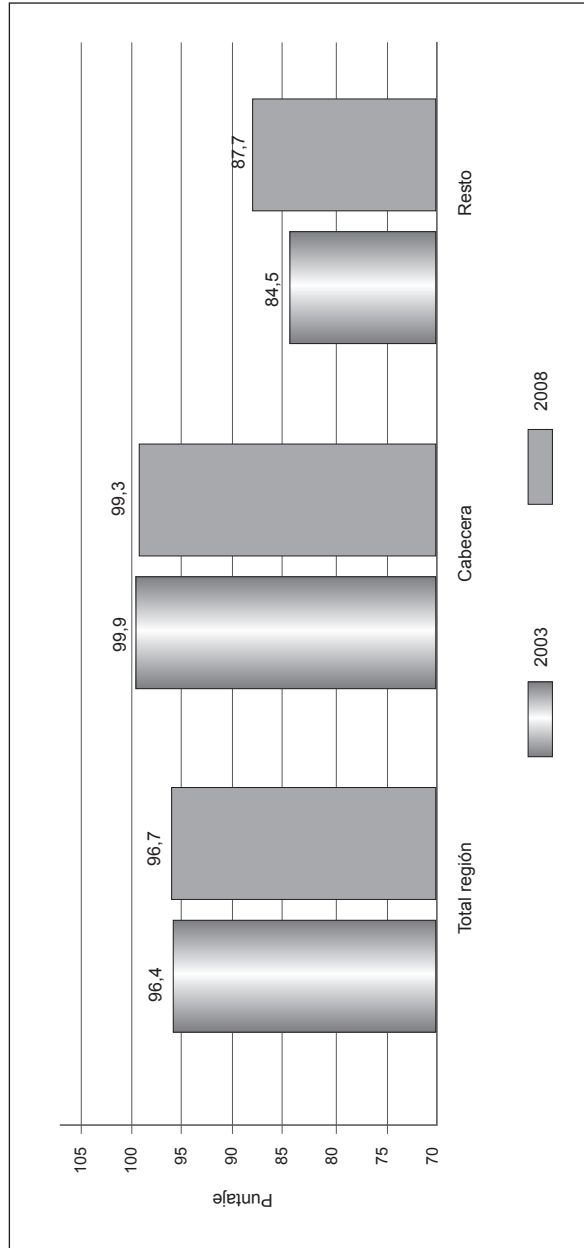
Como podemos observar, durante la primera década del siglo XXI las coberturas de energía eléctrica en las zonas urbanas se mantuvieron cercanas al 100%, mientras en las que el Dane llama “el resto”, referido a las zonas rurales, al menos un 13% de la población no accede técnicamente a estos servicios, y entre los años 2003 y 2005 las coberturas de estos territorios solo avanzaron en tres puntos porcentuales. La gran paradoja de tal escenario es que son precisamente muchas zonas rurales antioqueñas las que operan como sustentáculo territorial de la producción de energía proveniente de los diferentes embalses y centrales energéticas allí instaladas.

En el caso del servicio de gas, que se ha ofrecido como una solución de menor costo, a pesar de que el proceso de coberturas es reciente, como muestra la Gráfica 4 acompañante, todavía las zonas urbanas de Antioquia no son beneficiarias de ese servicio.

**Gráfica 2**  
**Coefficiente de GINI 2008-2009**



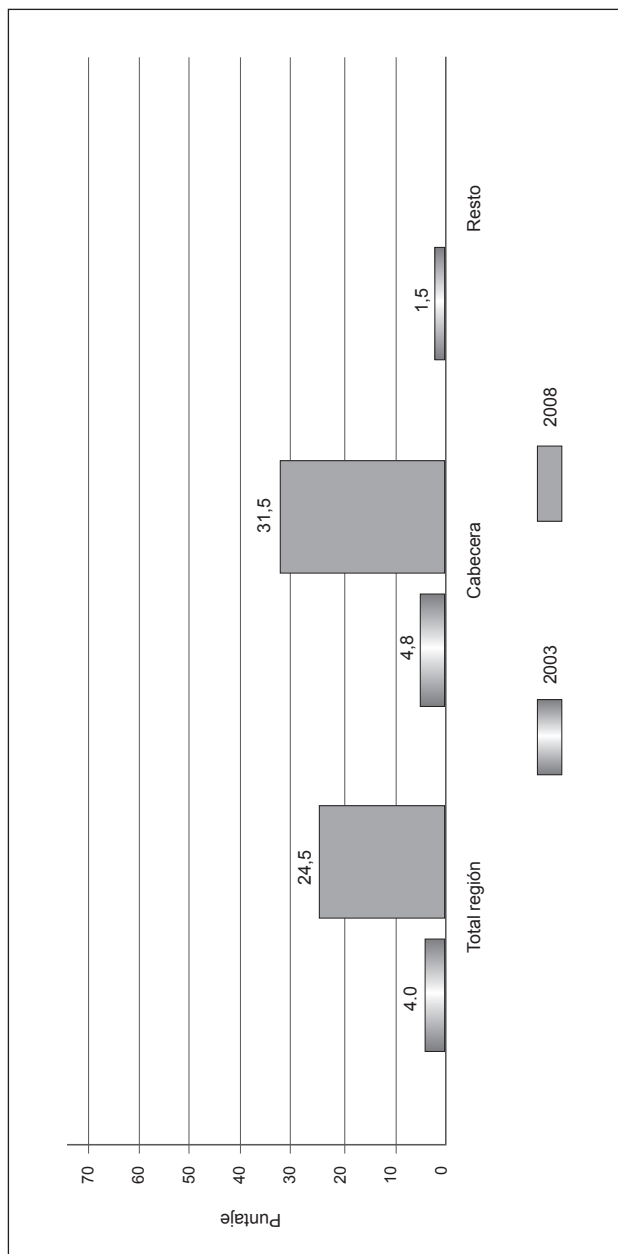
**Gráfica 3**  
**Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica**  
**ECV (2003-2008)**  
**Total región, cabecera y resto**



Fuente: Dane ECV  
 Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005.

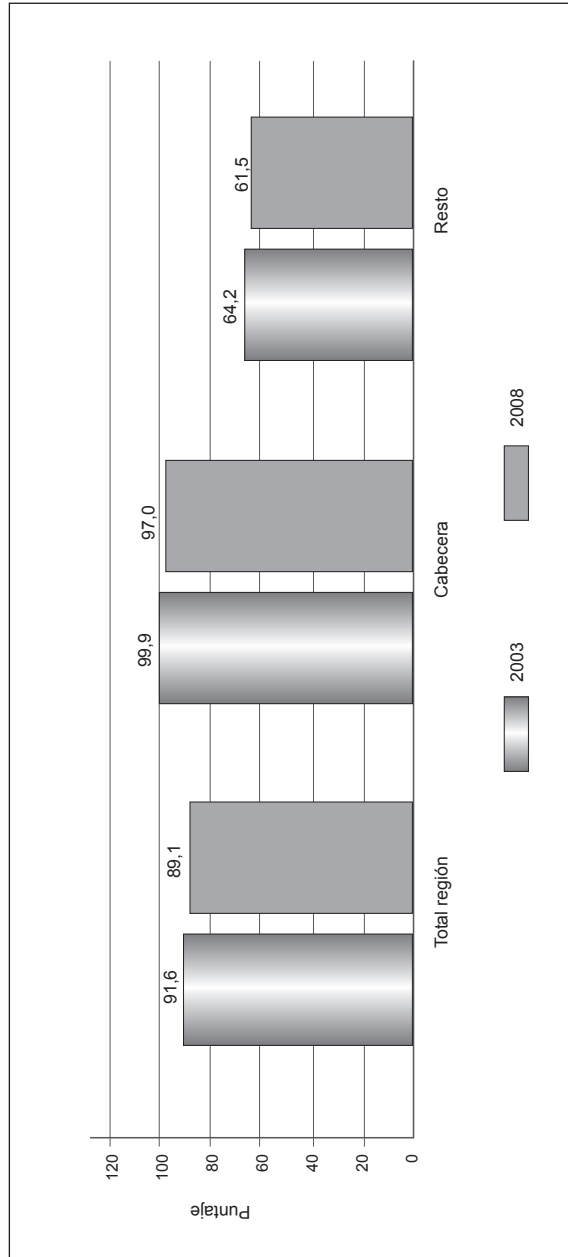


**Gráfica 4**  
**Porcentajes de hogares con acceso a gas natural**  
**ECV (2003-2008)**  
**Total región, cabecera y resto**



Fuente: Dane ECV  
 Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005.

**Gráfico 5**  
**Porcentajes de hogares con acceso a acueducto**  
**ECV (2003-2008)**  
**Total región, cabecera y resto**



Fuente: Dane ECV

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005.

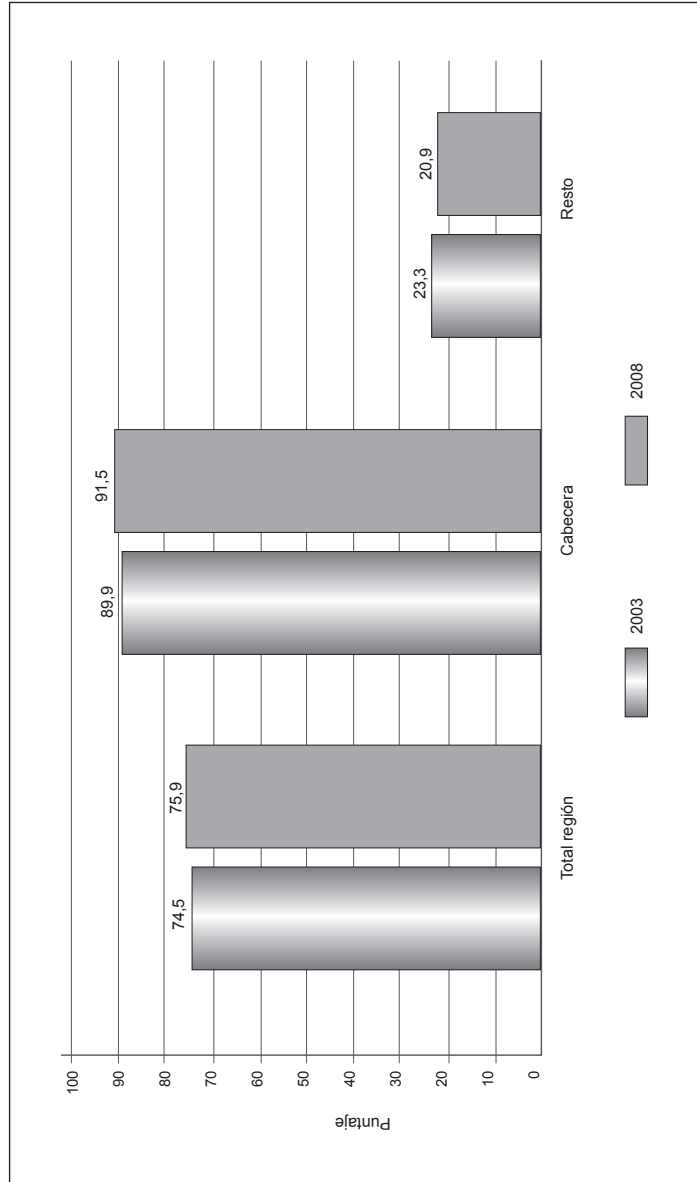
En relación a acueducto y alcantarillado la situación es más dramática, pues además de que su red solo cubre el 60% de la población de las zonas rurales, en los últimos cinco años, en vez de ampliarse la cobertura, se ha reducido. Más grave aún es el frente del saneamiento básico: mientras en las cabeceras municipales cubre al 90% de la población, en las áreas rurales solo alcanza para el 20% y, de la misma manera que el acueducto, muestra disminución de las coberturas en los últimos cinco años.

La telefonía fija tiene una bajísima cobertura en el ámbito rural: solo la disfruta un 23% de la población. Paradójicamente, la telefonía celular muestra una alta expansión. De cubrir al 1,7% de la población rural antioqueña en 2003, saltó al 70% en 2008, lo cual refleja, por un lado, las grandes necesidades de comunicación de toda la población, y, del otro, el triunfo de una estrategia de mercado proveniente en particular de las grandes empresas multinacionales, que han aprovechado esta ausencia del derecho a la comunicación para ampliar el jugoso negocio de las telecomunicaciones modernas.

## **Servicios públicos: derecho o mercancía**

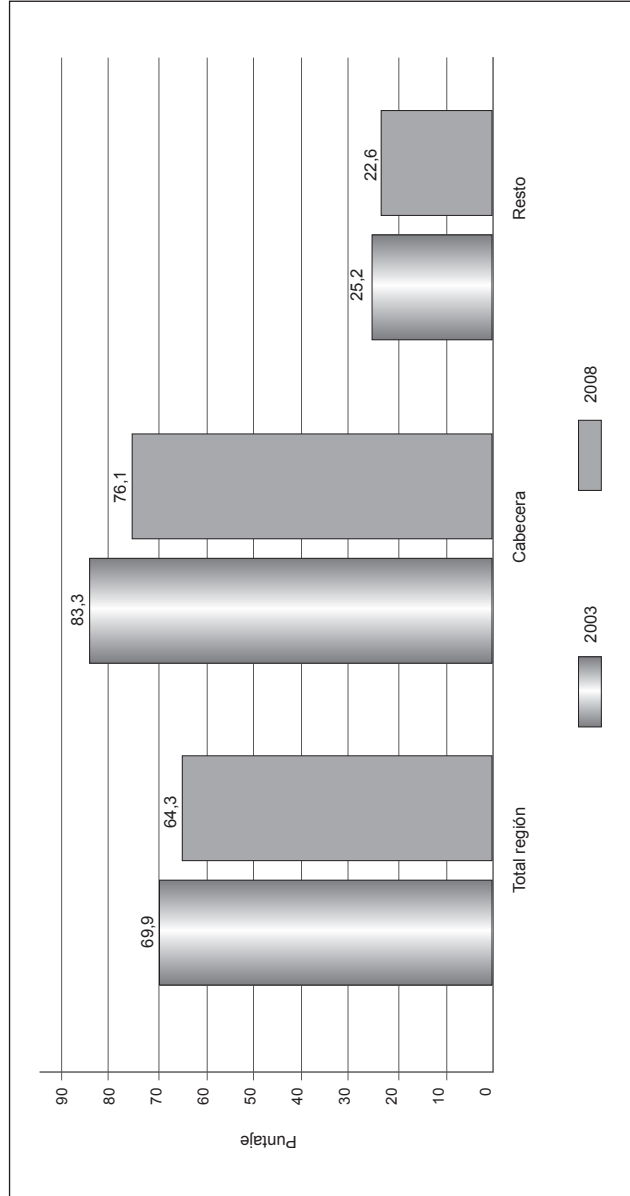
Como adición a los problemas estructurales de cobertura, que tienen que ver con la expansión de redes y los desarrollos tecnológicos, los bajos ingresos de la población se reflejan en la negación del derecho, por falta de pago de los suscriptores. Por ese motivo, entre los años 2003 y 2009 se presentaron graves problemas de acceso al servicio en el conjunto del departamento. Si bien entre 2003 y 2007 esa tendencia bajó, los indicadores de desconexión siguen siendo altos y es especialmente preocupante el hecho de que entre 2008 y 2009 haya aumentado la desconexión de servicios de agua, e igualmente el hecho de que, a medida que se expande la prestación de gas domiciliario, aumenta el número de familias desconectadas de este servicio, también por falta de pago. Los más afectados son los estratos 1, 2 y 3. Las gráficas 8, 9 Y 10 muestran lo que ha pasado en la región en los últimos siete años.

**Gráfico 6**  
**Porcentajes de hogares con acceso a alcantarillado**  
**ECV (2003-2008)**  
**Total región, cabecera y resto**



Fuente: Dane ECV  
 Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005.

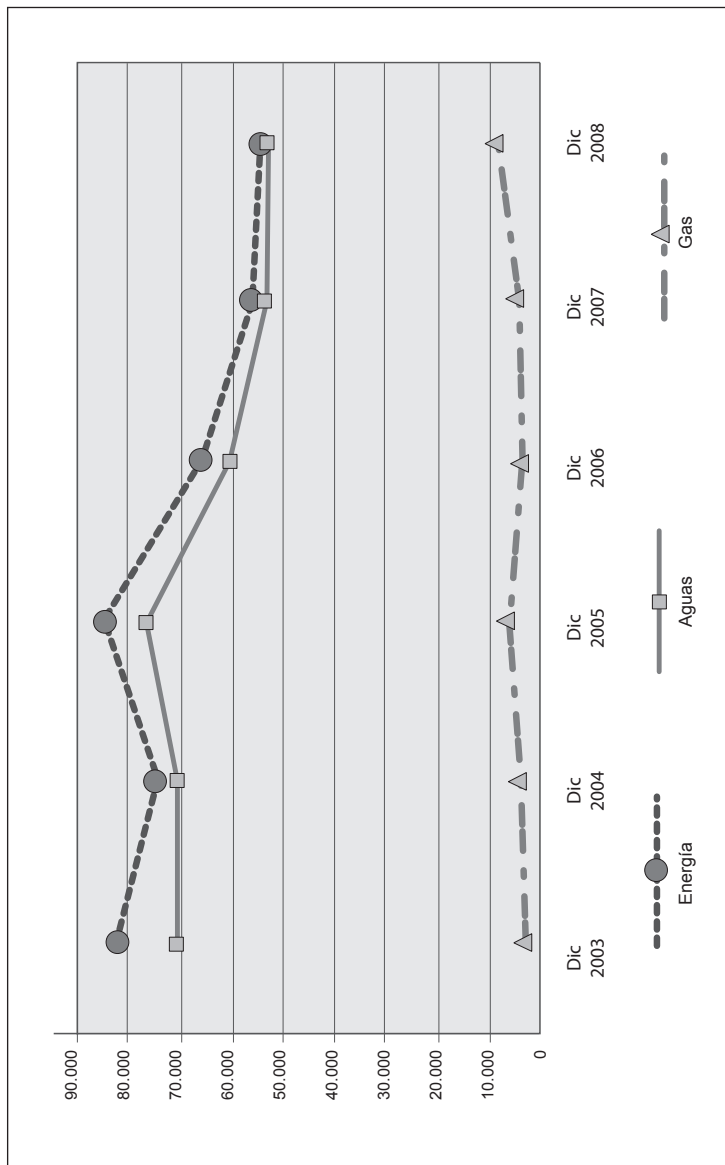
**Gráfico 7**  
**Porcentajes de hogares con teléfono fijo**  
**ECV (2003-2008)**  
**Total región, cabecera y resto**



Fuente: Dane ECV

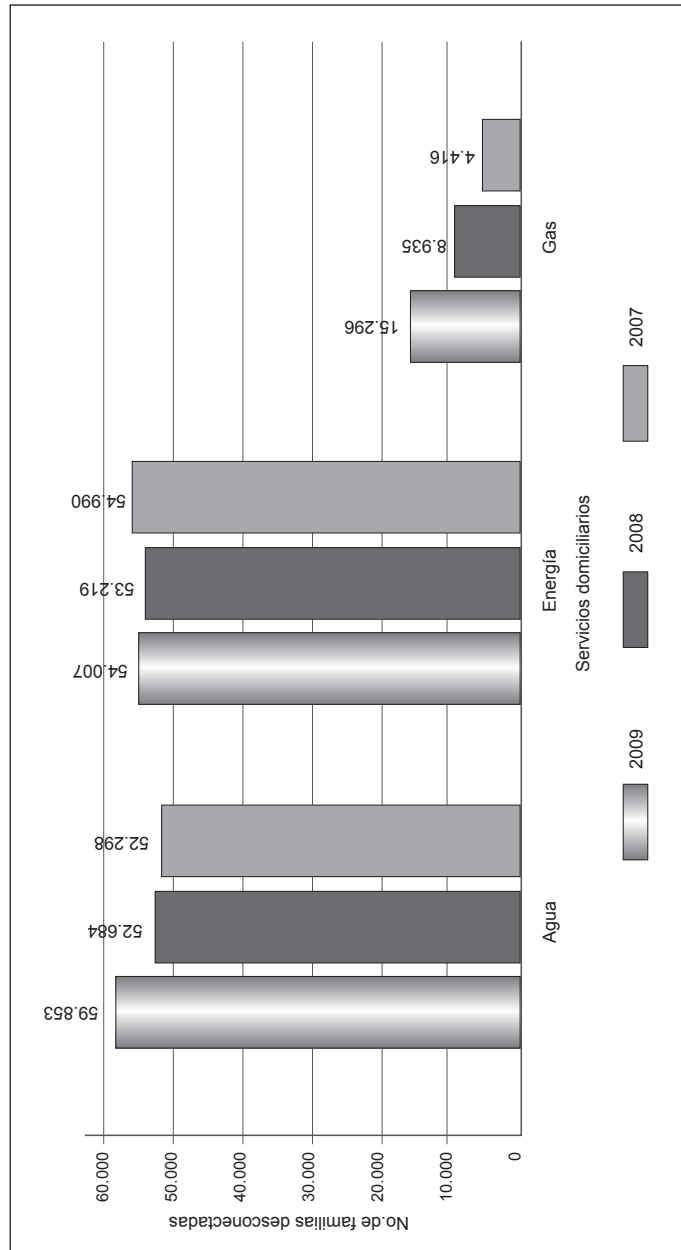
Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005.

**Gráfico 8**  
**Evolución de desconectados por año**  
**(2003-2008)**



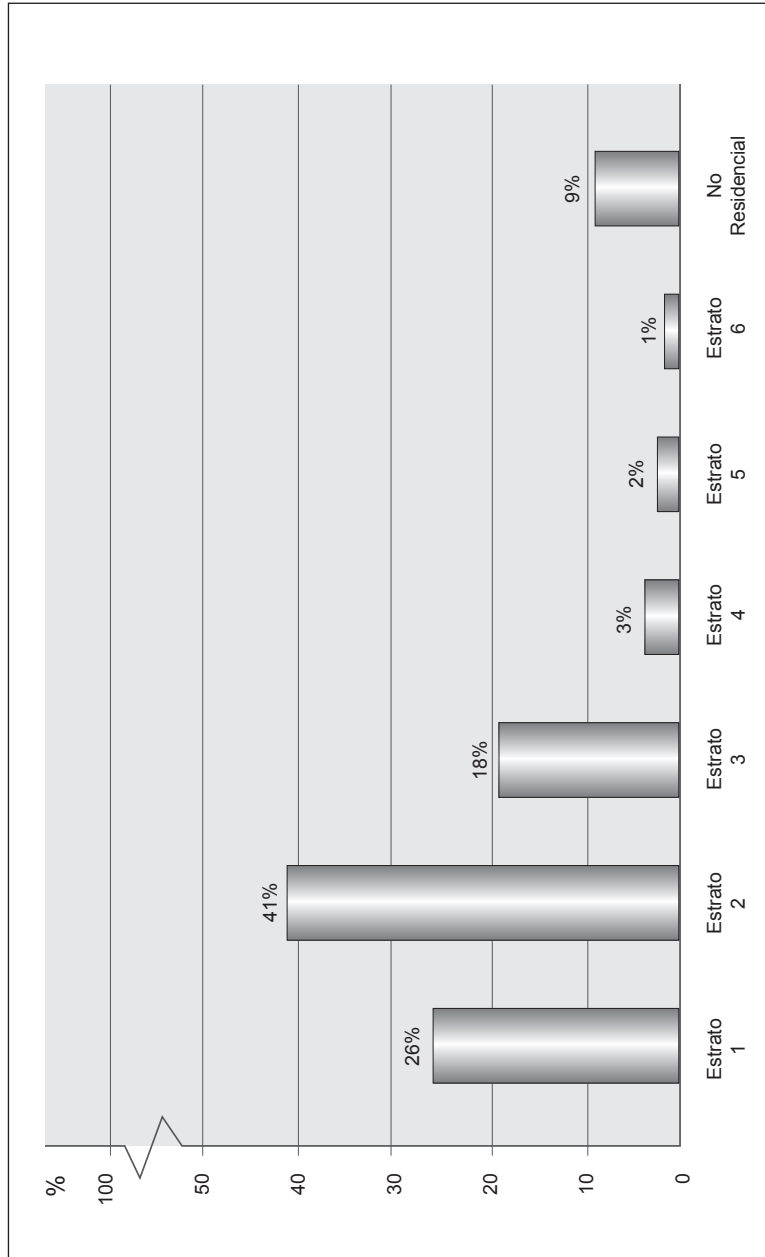
Fuente: Informe de sostenibilidad EPM, 2010, 47

**Gráfico 9**  
**Familias desconectadas de los servicios públicos prestados por EPM en Antioquia (2007-2009)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de EPM.

**Gráfico 10**  
**Desconectados de los servicios de agua**  
**en Antioquia por estrato, 2009**



Fuente: elaboración propia con base en datos de las EPM.



## **Defensa de la propiedad pública: diferencias en la distribución del excedente generado**

Como se expuso arriba, el mayor efecto de la Ley 142 de 1994 fue la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos. En Antioquia, a pesar de varios intentos de convertir a EPM en una sociedad por acciones, esta entidad se ha mantenido como patrimonio público, ya que en un 100% es propiedad del Municipio de Medellín. En cuanto a la distribución del excedente generado, ¿esto qué significa? Para el caso del Municipio de Medellín, que alberga al menos el 40% de los habitantes del departamento, quiere decir que EPM debe transferir a ese municipio por lo menos el 30% de sus excedentes netos; tales recursos entran a hacer parte del presupuesto con el que se ejecuta el Plan de Desarrollo de la ciudad.

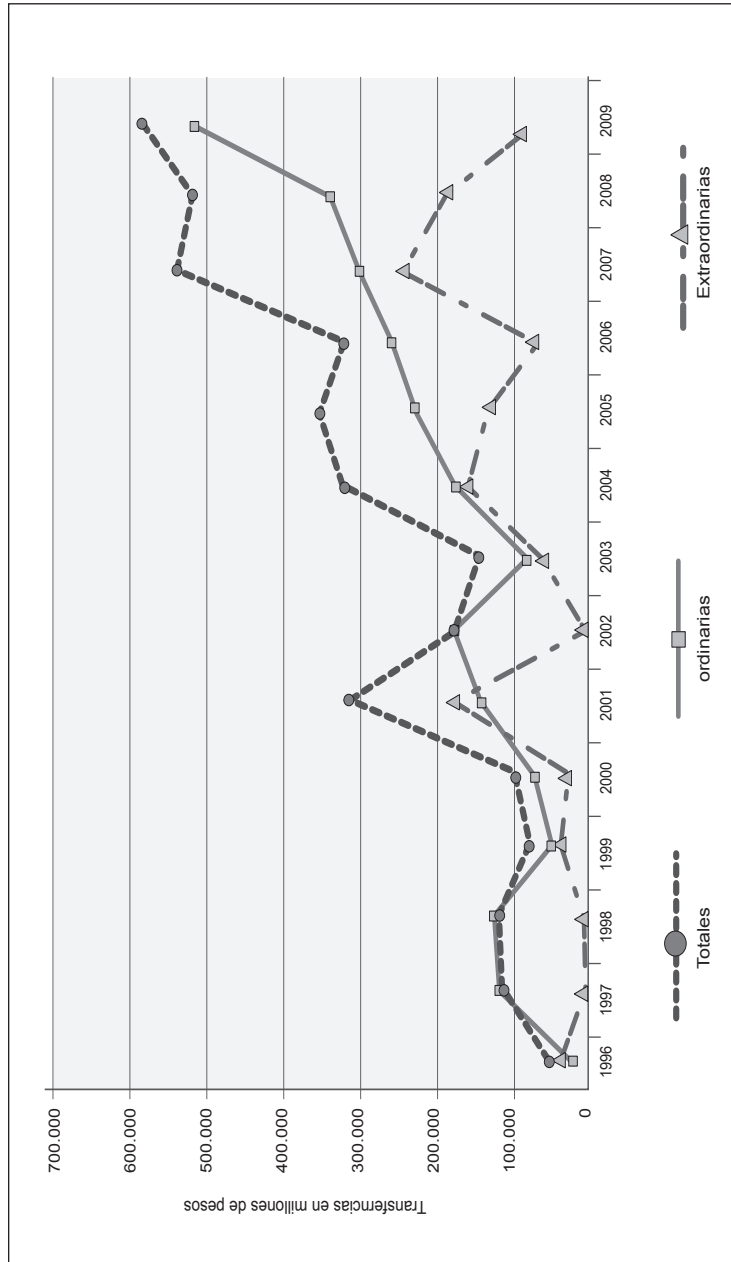
En los dos últimos gobiernos departamentales se han negociado excedentes extraordinarios para inversión social, que han elevado las transferencias a niveles cercanos al 50%. El resto de empresas de servicios públicos domiciliarios realiza transferencias (transferencias del sector eléctrico) equivalentes al 6% de los excedentes que se distribuyen entre las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios a los cuales pertenecen las cuencas o los embalses donde se produce la energía; EPM también debe responder por esta obligación de ley a los municipios y corporaciones autónomas regionales que ostentan el derecho.

La Gráfica 11 muestra las transferencias realizadas por EPM al Municipio de Medellín entre los años 1996 y 2009. El dato deja ver la importancia que tiene la defensa de los bienes públicos, asunto que no impide desarrollar los debates que sean necesarios para que las empresas públicas sean garantes de derechos.

## **Respuesta de los actores**

En el caso del derecho al agua, existe un movimiento nacional que protege la provisión de ese recurso, cuya acción se reflejó en la propuesta de realizar un

**Gráfica 11**  
**Transferencias de EPM al Municipio de Medellín**  
**1996-2009 (en millones de pesos)**



Fuente: elaboración propia con base en informes anuales de EPM.

referéndum por la defensa del agua como bien público, proyecto que en el año 2010 se cayó en el Congreso. Antioquia ha hecho parte activa de ese proceso a través del Comité Departamental del Agua; adicionalmente, desde el año 2006 este organismo, y a su lado el comité de impulso de una federación de acueductos veredales, han venido promoviendo la creación de una organización de acueductos de alcance departamental como una alternativa a la estrategia privatizadora de los planes departamentales de agua (PDA).

Por lo menos en el Oriente antioqueño y en el Valle de Aburrá, dos de las nueve subregiones de Antioquia, se ha mantenido un proceso activo de defensa de los servicios públicos como derecho. En el segundo caso, la movilización se ha centrado más en la denuncia de la desconexión del servicio como negación del derecho y de la exigibilidad en campos como la condonación de deudas, el mínimo vital de agua y la reconexión de los servicios, como un derecho inalienable. Otros aspectos, relacionados con el derecho al territorio y el derecho a la información, han sido planteados por la Mesa de Debate Ciudadano Pescadero-Ituango, con base en tres consignas centrales: la defensa del patrimonio público regional, el derecho a la información y el derecho a los servicios públicos domiciliarios.

En el Oriente antioqueño esa dinámica ha operado más en la relación entre equidad territorial, derecho al desarrollo y derecho a los servicios públicos. Parte de la agenda subregional han sido asuntos como las tarifas de servicios públicos, el derecho a retribuciones por transferencias más allá de la protección de los bosques y el agua como materia prima, y los derechos de las familias desplazadas a la condonación de deudas y la reconexión de los servicios.

En el caso de las tarifas de energía, los procesos de exigibilidad han tenido logros, y quizás uno de los más importantes tiene que ver con la unificación de las tarifas en el departamento. Hasta el año 2007 la mayoría de los municipios de Antioquia que no hacen parte del Valle de Aburrá eran atendidos por la Empresa Antioqueña de Energía (Eade) bajo unas tarifas por kw/h muy superiores a las fijadas por las EPM para el Valle de Aburrá. A propósito de una

exigencia histórica de equidad territorial, Sergio Fajardo Valderrama, alcalde de Medellín y presidente de la junta directiva de las EPM, decidió iniciar un proceso de integración del mercado regional de energía, pero en 2007 la asamblea de accionistas de la Eade decretó su liquidación. Los servicios que anteriormente eran prestados por Eade fueron asumidos por EPM y a partir de junio de 2008 se llegó al proceso de unificación de tarifas regionales, acto que, a pesar de que significó un aumento de casi un 9% en el valor del kw/h para el resto de clientes del mercado regional, produjo una disminución del 22% en las tarifas<sup>20</sup>. Si bien los grupos de menores ingresos consideran todavía que las tarifas siguen siendo elevadas, no puede negarse que este ajuste de la política tarifaria representa un avance en los ejes de la agenda regional de equidad, en el cual han incidido los actores y movimientos sociales de la región. El cuadro adjunto describe los aspectos más destacados de la movilización de los actores y de sus propuestas de los últimos años.

## **Propuestas para una agenda en Derechos Económicos Sociales y Culturales (Desc)**

### *1. Primer campo: la equidad territorial*

- Equidad en la distribución del excedente arrojado. En este sentido, distintas redes y actores proponen apoyar las propuestas legislativas encaminadas a ampliar las transferencias del sector eléctrico y llevarlas, por lo menos, del 6% al 8% del excedente creado, así como transformar las restricciones que la ley dispone para la aplicación de estos recursos, de

---

<sup>20</sup> “Integrar el mercado energético de Antioquia ha sido uno de los pasos más trascendentales que ha dado EPM en su ya larga trayectoria empresarial, por lo menos en materia de distribución de energía eléctrica. Es también una respuesta a los habitantes de los municipios que se encuentran por fuera del área metropolitana, quienes históricamente han reclamado la atención del servicio de energía por parte de EPM y, por ende, una tarifa igual para todos en el departamento”. (EPM, *Boletín informativo*, Unificación tarifaria en Antioquia. Dicho y hecho, julio 1 de 2008).

tal modo que no solo se conviertan en recursos para el sostenimiento de cuencas y bosques como materia prima, sino asimismo en un enfoque de derecho ciudadano al desarrollo y al territorio.

- Garantía de coberturas de todos los servicios públicos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Ello significa acelerar las estrategias de cobertura con inversiones en las zonas más excluidas.
- Negociaciones equitativas con las poblaciones directamente afectadas por megaproyectos hidroeléctricos que den paso a reparaciones más allá de las lógicas del mercado.
- Defensa de las empresas públicas como estrategia de redistribución del excedente producido.

2. *Gratuidad en mínimos vitales de todos los servicios públicos domiciliarios*: consiste en garantizar la universalidad del acceso a los servicios públicos a aquellos grupos sociales que no cuentan con recursos monetarios para pagarlos. Esto significa resolver estructuralmente el problema de la desconexión del servicio a quienes no tienen capacidad de pago. Para lograr este objetivo pueden adelantarse diferentes estrategias, como la ampliación de fondos para la equidad, negociados con base en los excedentes de las empresas de servicios públicos.

3. *El agua como bien público*: acoger la agenda contenida en el proyecto de Referéndum del Agua presentado al Congreso por el movimiento social y rediseñar campañas de exigibilidad que lo eleven a estatus de política pública nacional. Adicionalmente, replicar experiencias como las del municipio de Girardota para establecer políticas públicas locales de derecho al agua como bien público.

4. *Desarrollar economías de escala en la prestación del servicio de agua (en perspectiva de derecho) y fortalecer el asociamiento de los pequeños prestadores* del servicio público de agua como alternativa a los PDA. Ello implica fortalecer las estrategias de exigibilidad y combinarlas con el fortalecimiento organizativo de los miles de acueductos comunales y veredales. En este sentido, fortalecer federaciones y asociaciones departamentales de acueductos comunitarios. Eso

## Cuadro 2

### Aspectos de la movilización tarifaria

Organización o red	Campo de propuestas
Comité de Defensa del Agua y de la Vida de Antioquia.	El agua como bien público, referéndum del agua, impulso a la organización departamental de acueductos veredales y comunitarios.
Comité de Impulso de la Federación Antioqueña de Acueductos Comunitarios.	<p>“La Asociación Departamental de Acueductos Veredales y Barriales del Departamento de Antioquia es una alternativa de carácter social y comunitario que tiene como propósito fundamental la defensa de las comunidades organizadas, como gestoras sociales y públicas del agua [...] Las comunidades organizadas son fundamentales en la gestión del agua como bien público y derecho humano fundamental en lo que a su acceso y suministro se refiere”.</p> <p>Impulso a la política pública municipal para el fortalecimiento de los acueductos comunitarios, que ha tenido expresiones en los municipios de Girardota, en el VA, y El Carmen de Viboral, en el OA. En el caso de Girardota, en el acuerdo municipal aprobado “se establece una política pública de fortalecimiento a las comunidades organizadas que prestan servicios públicos en el Municipio”. Este proceso ha estado asesorado por la Corporación Penca de Sábila.</p>
Movimiento de servicios públicos. El caso de los desconectados en el Valle de Aburrá.	<p>Varias actividades encaminadas a denunciar la desconexión y plantear la exigibilidad del derecho ha realizado en Medellín la “Mesa Interbarrial de Desconectados”, instancia que agrupa a cerca de ocho organizaciones comunitarias de seis barrios de la capital antioqueña, que desde hace tres años vienen articulando esfuerzos para hacer visible el drama que se vive en muchos sectores de la ciudad por cuenta de la desconexión por no pago de los servicios públicos domiciliarios (Agencia de Prensa, IPC). Buscan “condonar las deudas de los desconectados; instalar servicios públicos en los nuevos asentamientos ubicados en la parte alta de las comunas 1, 3, 8 y 6, así como en la margen del río Medellín, y garantizar un mínimo vital de agua y energía para los sectores más pobres de la ciudad [...] Seguiremos insistiendo en que los servicios públicos son un derecho, no una mercancía. Durante la jornada vamos a construir soluciones para plantearle a EPM, pues este es un problema que viene creciendo y frente al cual hay que fortalecer la movilización ciudadana”, señaló Francys Álvarez, integrante de la Red Juvenil, organización no gubernamental que apoya la realización del Encuentro. (Agencia de Prensa, IPC).</p>

<b>Organización o red</b>	<b>Campo de propuestas</b>
Mesa Energética del Oriente Antioqueño.	Surge en 2007 como producto del Foro Energético del Oriente y se constituye en una red interinstitucional en la cual participan organizaciones sociales, ONG, empresas de servicios públicos (EPM, ISA, Isagen), instituciones departamentales de carácter público estatal y funcionarios municipales. Promueve la deliberación y en el Foro de Transferencias realizado en 2009 creó un entorno favorable para el debate sobre equidad territorial y servicios públicos, del que emanan algunos puntos de agenda y de política pública, como el de ampliar el régimen de transferencias del sector eléctrico para que los municipios reciban una mayor retribución, por ser el soporte de la creación de servicios públicos domiciliarios. Igualmente ha promovido la restitución de los servicios públicos domiciliarios a la población desplazada del OA.
Equipo de Servicios Públicos Domiciliarios.	Es una red de organizaciones comunitarias y ONG del OA y el VA, que han promovido la agenda de derechos del Movimiento de Desconectados y en general del movimiento de servicios públicos en Antioquia. Se ha articulado a procesos como el de la Mesa Energética del Oriente y sus debates han estado centrados en torno a la pobreza, la equidad territorial y el desarrollo. Ha promovido varios foros de carácter departamental.
Mesa de Debate Ciudadano Pescadero-Ituango.	A partir de la administración departamental de Alfredo Ramos se ha desarrollado, entre otras situaciones, una disputa entre el Municipio de Medellín (a través de las EPM) y el Departamento (a través del Idea) por el control de la riqueza territorial representada en la capacidad de generación de energía eléctrica. Pescadero-Ituango es uno de los proyectos hidroeléctricos más grandes del país y la Gobernación venía impulsando un proceso de subasta destinado a entregar la operación de esa obra a empresas multinacionales. Las organizaciones articuladas en esta Mesa enarbolaron la consigna del derecho a la información, la defensa del patrimonio público y el acceso a los servicios públicos. En una primera fase, junto con el debate de muchos otros actores regionales, se logró que las EPM, empresa municipal de carácter público, fuese la entidad operadora del proyecto.

requiere además realizar acuerdos públicos comunitarios para lograr, en las diferentes escalas territoriales, la puesta en marcha de políticas que garanticen el acceso al agua como bien público.

*5. Incorporar en las agendas de candidatos y en los planes de desarrollo local y departamental la formulación de políticas públicas de defensa del agua como bien público y de garantía del derecho ciudadano a todos los servicios públicos comunitarios.*

En este repaso de las reconfiguraciones territoriales originadas por la producción, distribución y consumo de servicios públicos, presentamos dos asuntos finales del debate. Por un lado, en Antioquia se ha presentado una particularidad, en el sentido de que, después de dos décadas de profundización de las estrategias de privatización de los bienes públicos, la región ha logrado mantener un patrimonio público en la gestión de estos recursos, como ocurre con Empresas Públicas de Medellín (EPM), que se ha visto en un riesgo permanente de ser convertida en entidad por acciones. Podríamos afirmar que, en el caso de la producción y distribución del agua, especialmente en las zonas rurales, a esto se le suma un tejido social configurado por miles de acueductos veredales y comunitarios que intentan constituirse en un actor que enarbola el derecho al agua y a que su propiedad no quede en manos de multinacionales, que hacen de este derecho vital, cada vez más, una mercancía. Pero este acervo del control público o comunitario de la producción y distribución de servicios de energía y agua se encuentra en disputa por parte de actores de carácter global y local, que, en su proceso de expansión, ven en esta región un potencial de negocio. Ya lo ha señalado Harvey:

“la acumulación de capital siempre ha sido un asunto profundamente geográfico. Sin las posibilidades inherentes a la expansión geográfica, a la reorganización espacial y al desarrollo geográfico desigual, hace mucho tiempo que el capitalismo habría dejado de funcionar como sistema económico y político. Este recurso permanente a ‘una solución espacial’ para las contradicciones internas del capitalismo (...) junto con la inserción desigual de diferentes te-



territorios y formaciones sociales en el mercado mundial capitalista, ha creado una geografía histórica mundial de acumulación de capital, cuyo carácter debe entenderse bien” (Harvey, 2007, 391).

Sin embargo, no basta con entender las cosas solo desde la perspectiva de la estrategia de “desposesión” y recurso permanente a la acumulación originaria anotada por Harvey, sino que será necesario comprometer la capacidad de despliegue de los actores sociales y políticos en el territorio, para que mediante una agenda de inclusión enarboleden otro proyecto político democrático, que enfrente las estrategias del capital y en el cual la producción, la distribución de la riqueza y la realización de los derechos humanos sean decisivos para frenar la voracidad del capital.

## Bibliografía

Agudelo, Luis Carlos, 2005, “La ecorregión urbana del Valle de Aburrá. A reducir la huella ecológica”, disponible en <http://www.corantioquia.gov.co/docs/PGIRS/VVISIONREGIONAL/ANEXO/Ponencias%20Expertos/AMVA325-PE-Vision%20Regional%20Luis%20Carlos%20Agudelo%20P.pdf>

Andesco, “Perspectivas y desafíos de los servicios públicos domiciliarios en Colombia 2010-2014. Una contribución a la agenda sectorial del próximo gobierno”, en *Revista Andesco*, número 20.

Attac Catalunya, 2002, “Un mundo ¡sin Gats! Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC”, Sevilla, 22 de junio, disponible en [http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Organismes\\_multilaterals/omc\\_attac\\_nogats.pdf](http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Organismes_multilaterals/omc_attac_nogats.pdf)

Auditoría General de la República y Gómez, Iván Darío (auditor), 2010, “Informe rendición de cuenta vigencias futuras entidades territoriales” Bogotá.

BID, s.f., “Documento del Banco Interamericano de Desarrollo no autorizado para uso público, CO-L1005, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=565334>

Cámara Colombiana de Infraestructura, 2008, “Proyecto hidroeléctrico Pescadero Ituango: es una realidad”, disponible en [http://www.infraestructura.org.co/noticiasprincipales.php?np\\_id=114](http://www.infraestructura.org.co/noticiasprincipales.php?np_id=114)

Codhes, 2003, “La otra guerra: destierro y repoblamiento”, en *Codhes informa*, Boletín número 44, Bogotá, abril.

Congreso de Colombia, 1994, “Ley 142 de 1994 por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley\\_0142\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0142_1994.html)

Consejo de Estado, 2003, “CE-1514-03”, disponible en <http://www.acolgen.org.co/mod/docs/docs/CE-1514-03.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007, “Conpes 3463. Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo”, Bogotá.

Dane, 2010, “Encuesta de calidad de vida. Región Antioquia, 2008”, disponible en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

EPM, 2005, *Boletín informativo*, número 12, Medellín, 2005.

-----, 2008, “Unificación tarifaria en Antioquia, dicho y hecho”, en *Línea directa EPM*, número 52, Medellín.

-----, 2010, *Informe de sostenibilidad*, Medellín, EPM, disponible en [http://www.epm.com.co/epm/institucional/general/Balances/2010/Informe\\_Sostenibilidad\\_2010.pdf](http://www.epm.com.co/epm/institucional/general/Balances/2010/Informe_Sostenibilidad_2010.pdf)

-----, varios años, “Informes financieros, sociales, ambientales”, disponible en <http://www.epm.com.co/epm/web/index.htm>

Franco Restrepo, Vilma Liliana, 2006, *Poder regional y proyecto hegemónico. El caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000*, Medellín, IPC.

Galeano, Eumelia, 1991, “El movimiento social de El Peñol. La lucha de un pueblo por su sobrevivencia”, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, disponible en <http://agora.unalmed.edu.co/docs/Habinet8-Eumelia.PDF>

Gobernación de Antioquia, 2010, “Informe de gestión enero-abril, 2010”, disponible en <http://www.antioquia.gov.co/index.php/es/noticias-2010-mayo/3704-informe-de-gestion-enero--abril-2010-581>

Gómez, Juan Alberto, 2008, “Corregimientos del Oriente Antioqueño. El Jordán”, en *Inforiente*, 23 de mayo.

Harvey, David, 2005, “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en Panitch, Leo y Leys, Colin, compiladores, *Socialist Register 2004: El nuevo desafío imperial*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Ibáñez, Jesús, 1985, *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*, Madrid, Siglo XXI Editores.

IPC, 2010, “Desconectados de servicios públicos: la cara de la pobreza en Medellín”, en *Agencia de prensa*, disponible en [http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=451:desconectados-de-servicios-publicos-la-cara-de-la-pobreza-en-medellin&catid=94:general&Itemid=436](http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=451:desconectados-de-servicios-publicos-la-cara-de-la-pobreza-en-medellin&catid=94:general&Itemid=436)

-----, 2010, “Proyecto energético genera dudas e inconformidad en el Oriente Antioqueño”, en *Agencia de Prensa*, disponible en [http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=427:proyecto-energetico-genera-dudas-e-inconformidad-en-el-oriente-antioqueño&catid=94:general&Itemid=436](http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=427:proyecto-energetico-genera-dudas-e-inconformidad-en-el-oriente-antioqueño&catid=94:general&Itemid=436)

Marx, Karl, 1946, *El Capital*, México, Fondo de Cultura Económica, Vol. 1.

Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mepsep), 2010, “Cifras de pobreza, pobreza extrema y desigualdad, 2009”, abril.

Moreno López, Raquel, 2005, “La huella ecológica”, Madrid, 3 de marzo, disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n32/armor.html>

Rojas, Jorge, 2010, “Auditoría al Plan Departamental de Agua. Presentado en la audiencia pública ambiental subregional del Oriente Antioqueño”, 11 de agosto.

Penca de Sábila, 2009, “Planes departamentales de agua”, disponible en [http://www.corpenca.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=1](http://www.corpenca.org/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=1)

Pulido, Alejandro; González, Erika y Ramiro, Pedro, 2007, *La energía que apaga Colombia*, Madrid, Icaria editorial.

Ruiz-Caro, Ariela, 2009, “Las negociaciones internacionales en el sector energético y sus implicaciones para América Latina”, Santiago de Chile, Cepal

Semana, 2010, “El agujero negro de las vigencias futuras”, en *Revista Semana*, jueves 10 de noviembre, disponible en <http://www.semana.com/noticias-economia/agujero-negro-vigencias-futuras/147174.aspx>

Superintendencia de Servicios Públicos, 2008, *Informe anual de servicios públicos en Colombia, 2007*, Bogotá, Superintendencia de Servicios Públicos.

-----, 2009, *Informe anual de servicios públicos en Colombia, 2008*, Bogotá, Superintendencia de Servicios Públicos.

Tabares, John William, 2010, “Hacia la certificación sanitaria municipal en agua potable. 2° Seminario Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico”, 3 y 4 de junio, disponible en <http://www.acolgen.org.co/article.php?sid=2239>

Verger Planells, Antoni, 2005, “El acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC. Aproximación a sus impactos en los sistemas educativos”, en *Revista El Clarión*, número 13, disponible en [http://www.stes.es/comunicacion/clarion/clarion13/EC13\\_050607.pdf](http://www.stes.es/comunicacion/clarion/clarion13/EC13_050607.pdf)