



El retorno del agua a manos públicas

Martin Pigeon, David A. McDonald,
Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto, editores

Remunicipalización:

El retorno del agua a manos públicas

Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto, editores



Marzo de 2013

Publicado por Transnational Institute, Ámsterdam

ISBN 978-94-6228-049-6

El contenido de este libro puede ser citado o reproducido con fines no comerciales, siempre que se dé a conocer la fuente de información.

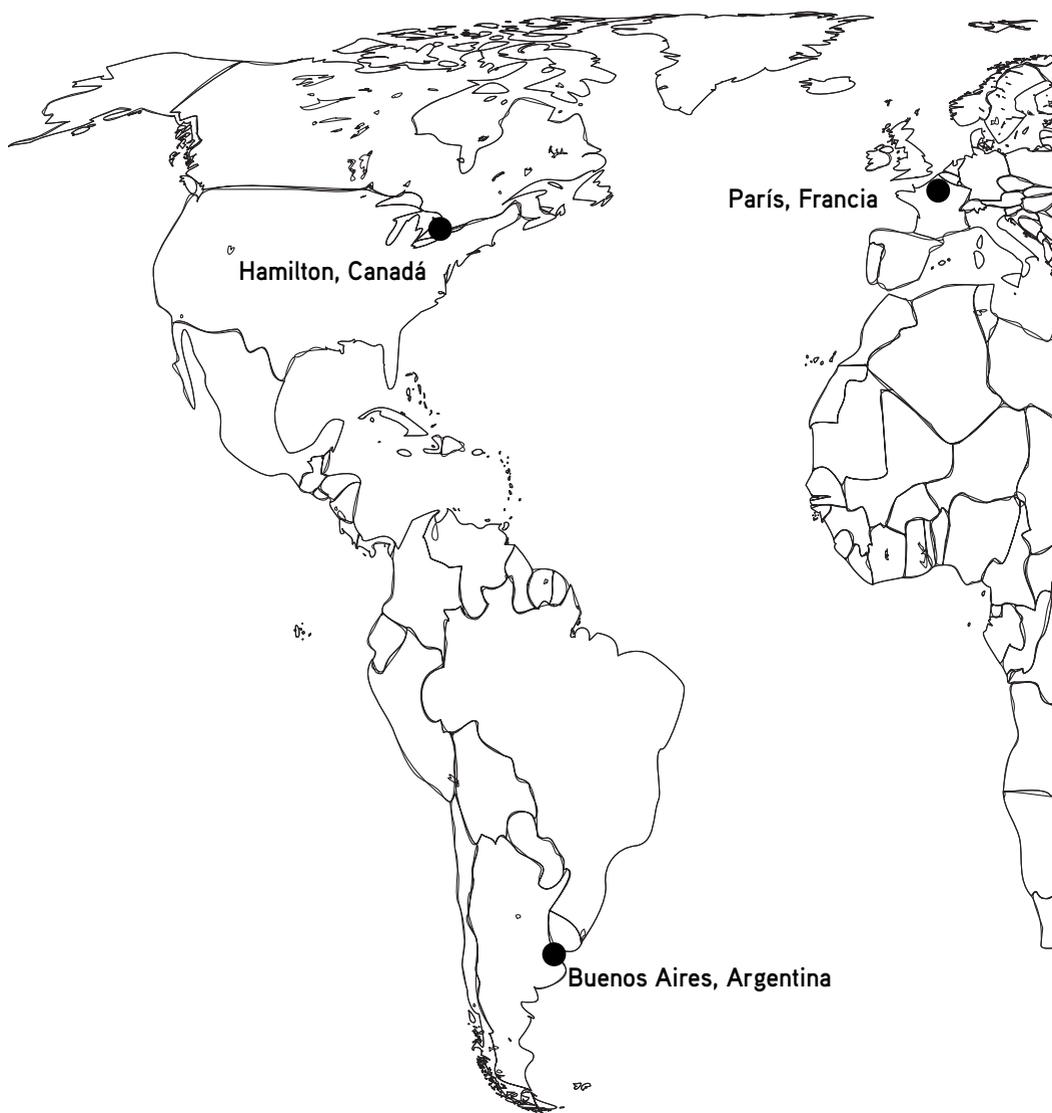
Agradecimientos

A todos aquellos que nos ayudaron en la investigación para este libro, quisiéramos agradecerles el tiempo que utilizaron para reunirse con nosotros personalmente, por teléfono o vía correo electrónico. En particular, quisiéramos darles las gracias al personal de DAWASCO y DAWASA, Rosemary Mukami Kariuki, Nestory Masswe, Myanza Mwadhini, Vicky Cann, Laura Hucks, Shelly Gordon, Gus Oliveira, Eric McGuinness, Greg Hoath, Lynda Lukasik, Dan McKinnon, Sam Merulla, Charles Santiago, Anil Netto, Teo Yen Hua, Subramaniam Pillay, Jaseni Bin Maidinsa, Mohd Farid Nawawi, Ratna Devi, Marimuthu Nadason, Mark Sproule-Jones, Marc Laimé, Yves Stefanovitch, Anne Le Strat y François Leblanc. Fue inestimable en la etapa final, la asistencia editorial y de producción a cargo de Madeleine Bélanger Dumontier. La traducción al español estuvo a cargo de Ana Julia Faya. Ricardo Santos fue responsable del diseño gráfico y de cubierta del libro. Finalmente, el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá, por vía del Municipal Services Project, y Oxfam Novib, vía Transnational Institute, facilitaron los fondos para la investigación.

ÍNDICE

Mapa de los estudios de caso	6
Capítulo uno	
¡La remunicipalización funciona!	8
David A. McDonald	
Capítulo dos	
Une eau publique pour Paris: Simbolismo y éxito en el corazón del agua privada	28
Martin Pigeon	
Capítulo tres	
Del fiasco a DAWASCO: La remunicipalización de los sistemas de agua en Dar es Salaam	50
Martin Pigeon	
Capítulo cuatro	
Aguas públicas: Lecciones desde Buenos Aires	74
Daniel Azpiazu y José Esteban Castro	
Capítulo cinco	
¿Quién asume los riesgos? La remunicipalización del agua en Hamilton, Canadá	96
Martin Pigeon	
Capítulo seis	
Políticas empapadas: El agua se hace “pública” en Malasia	118
Martin Pigeon	
Capítulo siete	
Una mirada al futuro: ¿Qué le espera a la remunicipalización?	138
Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto y Martin Pigeon	
Sobre los autores	147
¡Involúcrate!	148
Índice onomástico	150

Mapa de los estudios de caso





Capítulo uno

¡La remunicipalización funciona!

por David A. McDonald

No es una palabra fácil de decir, pero la remunicipalización es una tendencia creciente y apasionante en el sector del agua. Definida como la transferencia de servicios de agua desde compañías privadas a autoridades municipales, la remunicipalización demuestra que el sector público puede superar al sector privado y ser un efectivo proveedor de agua en cualquier lugar del mundo. Este libro examina cinco ejemplos recientes de remunicipalización – París (Francia), Dar es Salaam (Tanzania), Buenos Aires (Argentina), Hamilton (Canadá), y un conjunto de municipalidades malasias – y analiza por qué está sucediendo, cómo es que tienen lugar estas transformaciones, cuán bien han funcionado los servicios bajo control público, y cuáles han sido las lecciones aprendidas a través de estas experiencias.

Las razones de la remunicipalización son diversas, pero en gran parte derivan de los fracasos de la privatización del agua. Incluso el Banco Mundial ha hecho un llamado a “repensar” las políticas de privatización,¹ al reconocer los problemas de regulación relacionados con los proveedores multinacionales de agua, y al ver los efectos de un modelo de prestación de servicios con fines de lucro sobre trabajadores, familias de bajos ingresos y el medio ambiente.

Como resultado de ese llamado, después de las décadas de los 80 y los 90 ha habido menos privatización directa de los servicios de agua, pero continúa la tendencia comercializadora, principalmente mediante el uso de asociaciones público-privadas.² En efecto, el Banco Mundial y muchas agencias de Naciones Unidas todavía abogan por la participación del sector privado en los servicios de agua y continúan invirtiendo en *think tanks*, conferencias y publicaciones que promueven y financian la intervención privada en los servicios de agua en todo el mundo.³

No es sorprendente que, al mismo tiempo, continúe la resistencia a estas tendencias comercializadoras: Desde las protestas en las calles de Cochabamba, Bolivia, que expulsaron de la ciudad a compañías multinacionales de agua en el 2000, pasando por los movimientos de base que protegen los suministros de agua subterránea de las compañías embotelladoras en India y EE.UU., y por las investigaciones y escritos académicos sobre los problemas de la mercantilización del agua, la movilización contra la práctica de privatizar el agua se mantiene firme.

Cada vez son más las municipalidades que se involucran en este movimiento de resistencia; en parte porque han sido testigos de primera mano de los efectos de la privatización, lo que convierte a este nivel de gobierno en un actor de importancia fundamental en los debates entre los sectores público y privado. Aunque algunas municipalidades continúan apoyando la intervención del sector privado en el agua, muchas se sienten frustradas por falsas promesas, el corte de los servicios a los más pobres, la falta de una planificación integrada, y las presiones de las instituciones financieras internacionales que obligan a contratar a empresas privadas. Por todo ello, muchas municipalidades han comenzado a presionar en dirección contraria. Esto no significa (todavía) que se esté hablando de una reversión total de la marea privatizadora; sin embargo, es una estela a contracorriente que inspira a profesionales y a activistas políticos de todo el mundo a explorar una nueva narrativa opuesta a la ideología neoliberal de soluciones de mercado para la prestación de servicios.⁴

Sin embargo, esta inspiración no es suficiente. Las discusiones sobre la remunicipalización han sido enérgicas pero poco frecuentes, con escasa comprensión de los puntos comunes entre distintos experimentos y sin metodologías claras de investigación para evaluar sus resultados. Aunque cada experiencia de remunicipalización es diferente, es esencial que desarrollemos una perspectiva comparativa para comprender por qué han tenido lugar (o no), cómo operan y si pueden y deben intentarse en otros lugares. Este libro, que resume nuestra comprensión conceptual sobre la remunicipalización y sitúa la discusión dentro de un conjunto más amplio de literatura sobre “alternativas a la privatización”, busca avanzar en los debates académicos y políticos sobre los servicios públicos de agua.

Otro objetivo es ser “positivamente críticos” sobre los procesos de remunicipalización: queremos celebrar el suministro público de agua pero también reconocer las dificultades y limitaciones de las reformas “públicas”, con la esperanza de

identificar vías mediante las cuales la remunicipalización pueda ser más exitosa. Existen preocupaciones acerca de todas las experiencias de remunicipalización que investigamos para este libro, y también hay un margen para mejorar en varias áreas. Sería improductivo ignorar o minimizar estos problemas.

También se debe tener en cuenta que esta no es la primera vez que el mundo ha sido testigo de debates sobre (re)municipalización. La mayoría de los servicios contemporáneos de agua del mundo comenzaron como empresas privadas (incluso a mediados del siglo XIX), pero en la medida en que la ineficiencia de los proveedores privados se hizo cada vez más evidente, y en tanto que las compañías privadas les negaron el servicio a los más pobres (contribuyendo a brotes de cólera y otras enfermedades), los gobiernos locales comenzaron a municipalizar estos servicios por primera vez. La ciudad de Londres, por ejemplo, pasó de ser “un monopolio de nueve cabezas” en la década de 1850 a una empresa coordinada de servicios públicos a inicios del siglo XX.⁵ Nada menos que una personalidad del calibre del economista liberal John Stuart Mill criticó las complicadas ineficiencias del atomizado suministro privado, al afirmar que, “un negocio de importancia pública real sólo puede llevarse a cabo ventajosamente a una escala tan grande que haga casi ilusoria la libertad de competencia... es mucho mejor tratarlo de inmediato como una función pública”.⁶ Fue un error, argumentó, creer que la competencia entre compañías de servicios realmente mantendría los precios bajos. El resultado inevitable fue la colusión entre compañías, no precios más baratos.

El primer administrador en apoyar esta filosofía y aplicarla en la práctica en una ciudad importante del Reino Unido fue el liberal radical Joseph Chamberlain. En la década de 1870 este alcalde de Birmingham se comprometió con este nuevo evangelio cívico: “Todos los monopolios que se sostienen de algún modo por el Estado deben estar en manos de los representantes del pueblo, por quienes deben ser administrados, y a quienes deben ir a parar sus ganancias.”⁷ Chamberlain logró poner bajo control municipal tanto gas como agua; el primero, principalmente por sus beneficios económicos, y la segunda en pos de reformas de salud pública largamente esperadas. “Las obras hidráulicas”, argumentó Chamberlain, “nunca deben ser fuente de ganancias, ya que toda ganancia debe conducir a la reducción del precio del agua.”⁸

En cierto sentido, por tanto, los debates acerca de la remunicipalización hoy son los mismos que los que acontecieron hace más de un siglo. Las municipalidades continúan preocupadas por el poder de las corporaciones privadas sobre los servicios esenciales en sus pueblos y ciudades, y por las implicaciones que esto

tiene sobre el bienestar social y medioambiental. También somos testigos de preocupaciones similares sobre las crisis financieras y sobre la creciente desigualdad en el reparto de la riqueza, lo cual contribuye a un saludable escepticismo acerca de las reformas de mercado en general, y a la revitalización de la resistencia a la privatización en particular.

En un sentido menos optimista, los paralelos con estos esfuerzos tempranos de municipalización suscitan preguntas preocupantes sobre la naturaleza del estado. También generan dudas sobre en interés de quién se gestiona realmente el agua “pública” – en particular cuando se trata de servicios de agua “corporatizados” que se proveen según los principios operativos del sector privado (un punto al cual volveremos repetidamente en este libro). No obstante, es instructivo entender que la privatización del agua ya fue considerada antes como un fracaso total a nivel municipal, y hoy vemos una tendencia similar.

Selección de los estudios de caso

Las decisiones sobre los lugares a examinar en este estudio se basaron en varios criterios. Primero, optamos por locaciones donde la remunicipalización se hubiera completado totalmente, y donde hubiera pasado tiempo suficiente como para extraer conclusiones razonables sobre sus operaciones – aunque en gran medida cada ejemplo todavía sigue en curso. Segundo, escogimos un conjunto de casos geográficamente dispersos, en Europa (París), África (Dar es Salaam), América Latina (Buenos Aires), América del Norte (Hamilton) y Asia (Malasia). Tercero, escogimos lugares con contextos políticos, económicos y geofísicos claramente diferentes.

El caso malasio no es uno de remunicipalización, estrictamente hablando, debido a que hubo un conjunto de reformas a nivel nacional que afectó a muchas municipalidades diferentes. Sin embargo, lo incluimos debido a esta conjunción de múltiples escalas, y también porque ilustra el potencial de reformas a nivel nacional que podrían traer cambios a un gran número de municipalidades – en lugar de reformas autónomas, solitarias y dispersas de efecto limitado y relativo.

El hecho de que hay ejemplos tanto del Norte como del Sur permite ilustrar la naturaleza global de esta tendencia a la remunicipalización y algunas de las universalidades asociadas a ella. Este enfoque Norte-Sur también pone de relieve las diferencias actuales de recursos y poder entre gobiernos de países con mayores y menores ingresos; ciudades como París y Hamilton tienen mayor capacidad fiscal

y de infraestructura para la administración propia del agua, mientras que las municipalidades de Argentina, Malasia y Tanzania, tienen menos recursos humanos y financieros para los servicios de agua. De forma similar, las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos del Norte tienden a estar mejor dotados que sus contrapartes en el Sur para resistirse a la privatización y promover alternativas, y a menudo tienen mayores espacios políticos para expresar sus puntos de vista.

En relación a esto último, una ventaja que tienen las ciudades del Sur es el carácter más intenso de los debates sobre el agua y el hecho de que los problemas asociados a la privatización del agua son de vida o muerte. Alarmas de infección por *E. coli* en municipalidades canadienses, a inicios de los años 2000, ayudaron a catalizar el apoyo a la remunicipalización en Hamilton, pero estas preocupaciones palidecen en comparación con el peso de las enfermedades y los cortes al servicio de agua asociados con la privatización del líquido elemento en Argentina, Malasia y Tanzania, donde un alto porcentaje de la población tiene poco o ningún acceso a servicios básicos de agua y saneamiento, y donde la diarrea, el cólera y otras enfermedades siguen siendo grandes causas de inquietud. Es en entornos dramáticos como estos donde a menudo la resistencia a la privatización se da con mayor intensidad, y donde el potencial para un compromiso político para el cambio, de base y a largo plazo, es también mayor. Una oposición rígida no necesariamente conduce a alternativas exitosas a la privatización, pero es ciertamente un primer paso para acelerar el cambio.

Métodos de investigación

Como ya se señaló, este es el primer estudio exhaustivo y comparativo que se realiza sobre la remunicipalización contemporánea del agua. Pero dado que toda innovación conlleva retos metodológicos, debemos reconocer que en nuestro caso el más importante de ellos fue la ausencia de literatura reconocida y establecida sobre remunicipalización. Además, existe en general una escasez de literatura sobre alternativas a la privatización, y la inmensa mayoría de los escritos antiprivatización disponibles son críticas a la privatización, y no una exploración de opciones alternativas para la provisión de servicios públicos.

No obstante, la investigación para este libro se benefició de metodologías que se desarrollaron para trabajos previos a cargo de los grupos que coordinaron este estudio: *Corporate Europe Observatory* (CEO), el *Municipal Services Project* (MSP) y

el *Transnational Institute* (TNI). Extensos estudios por la *Reclaiming Public Water Network* – coordinados por TNI y CEO, y que incluyeron a decenas de organizaciones en todo el mundo – proporcionaron un rico bagaje de conocimientos empíricos en remunicipalización y una extensa red de contactos,⁹ y el desarrollo de nuevos métodos de investigación sobre “alternativas a la privatización” brindó, de manera más amplia, coherencia y transparencia adicional a nuestros estudios comparativos.¹⁰

El punto de partida en la investigación fue hacer preguntas sobre la historia de la privatización original en cada municipalidad, y sobre los sucesos y condiciones que llevaron a desecharla. Este panorama histórico se elaboró en base a entrevistas a personas involucradas en la privatización, revisión de literatura secundaria, evaluación de la documentación presupuestaria, etc. Las interpretaciones sobre las experiencias de la privatización están sujetas a debate, por supuesto, pero en cada caso el episodio dejó importantes legados estructurales, financieros e ideológicos que dieron forma a la dirección que tomaría la remunicipalización y, a menudo, limitaron las posibilidades de éxito del sector público.

Más difícil fue evaluar la experiencia misma de la remunicipalización. Para esta valoración nos basamos en un conjunto de normas para “criterios de éxito” que se habían desarrollado para el estudio de alternativas a la privatización ya mencionado.¹¹ Nuestro objetivo fue establecer un conjunto universal de criterios que nos permitiera evaluar el éxito (o el fracaso) de un servicio remunicipalizado y que al mismo tiempo permitiera establecer las diferencias entre los diferentes estudios. Como señalaron Hachfeld et al, “no existe un modelo ejemplar de gestión pública ‘buena’ o ‘progresista’ del agua”,¹² pero es importante establecer criterios claros y explícitos que permitan evaluar los resultados de la remunicipalización y comparar las experiencias en diferentes espacios y periodos temporales.

Los criterios que seleccionamos no deben sorprender a aquellos que están familiarizados con los debates sobre la privatización; muchos son los polos opuestos de conceptos que se ven como lo errado en la privatización, como falta de transparencia, desigualdad y falta de responsabilidad, por ejemplo. También utilizamos criterios que son exclusivos de los servicios públicos, como “etos público” o “solidaridad”, y optamos por criterios como equidad con suficiente elasticidad en su significado como para permitir variaciones de interpretación. Finalmente, nuestros criterios también tienen la intención de impugnar o descartar muchas interpretaciones neoliberales del éxito, como las nociones mercantilizadas de

“eficiencia”, que limitan la discusión sobre el funcionamiento de los servicios a estrechos términos financieros.

Los criterios de investigación que utilizamos se resumen en la Tabla 1.1. No todos estos criterios fueron examinados en profundidad para cada caso, pero las entrevistas y la revisión de la literatura estuvieron basadas en estas mediciones de éxito y nos permitieron elaborar datos sobre los principios y las prácticas del funcionamiento de los servicios de agua remunicipalizados. La frágil naturaleza de algunos casos sugiere que el funcionamiento actual podría cambiar en poco tiempo, así que una investigación posterior revelará información más detallada.

Tabla 1.1 Criterios para evaluar la remunicipalización

Equidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es equitativa la disponibilidad del servicio para los diferentes grupos sociales? • ¿Son equitativas la calidad y cantidad del servicio? • ¿Son equitativos los precios? • ¿Está formalizada, legalizada o institucionalizada la equidad de alguna manera?
Participación en la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Son adecuados la profundidad y el alcance de la participación? • ¿Es equitativa la participación? • ¿Está formalizada, legalizada o institucionalizada la participación de alguna manera? • ¿Es sostenible el modelo de participación?
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se presta el servicio de forma económicamente eficiente? • ¿Se han hecho inversiones adecuadas para mantenimiento a largo plazo? • ¿El aumento de la eficiencia socava otros resultados positivos? • ¿El aumento de la eficiencia toma en cuenta otros servicios y/o niveles de gobierno?
Calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es buena la calidad general del servicio? • ¿Mejora la calidad?
Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Son los proveedores del servicio responsables ante los usuarios finales? • ¿Está formalizada, legalizada o institucionalizada la responsabilidad de alguna manera?

Transparencia	<ul style="list-style-type: none">• ¿Comprende el público en general los mandatos de operación del proveedor del servicio?• ¿Se comunican a la opinión pública periódicamente las decisiones sobre la prestación del servicio?• ¿Está formalizada, legalizada o institucionalizada la transparencia de alguna manera?
Calidad del lugar de trabajo	<ul style="list-style-type: none">• ¿Participan en la toma de decisiones sobre el servicio los trabajadores de base?• ¿Reciben los trabajadores salario y cobertura social justos?• ¿Existe un número apropiado de trabajadores para asegurar calidad, seguridad y sostenibilidad?• ¿Existen buenas relaciones entre los trabajadores de base, administradores y usuarios finales del servicio?• ¿Hay equidad entre trabajadores?
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none">• ¿Hay suficientes recursos financieros disponibles que aseguren la continuidad exitosa del servicio?• ¿Existe suficiente apoyo político a la remunicipalización en los diferentes niveles de gobierno?• ¿Utiliza el servicio recursos naturales de forma sostenible?
Solidaridad	<ul style="list-style-type: none">• ¿Ayuda el servicio a cimentar la solidaridad entre trabajadores, comunidad, burócratas, políticos, organizaciones no gubernamentales y usuarios finales?• ¿Ayuda el servicio a cimentar la solidaridad entre diferentes sectores (p. ej. con funcionarios de salud pública)?• ¿Ayuda el servicio a cimentar la solidaridad con otros niveles de la administración?
Etos público	<ul style="list-style-type: none">• ¿Ayuda el modelo a crear/cimentar un “etos público” más fuerte en torno a la prestación del servicio?• ¿Promueve el modelo el pensamiento y el diálogo sobre los conceptos de propiedad y control públicos?• ¿Se opone el modelo explícitamente a la privatización y al comercio?
Transferibilidad	<ul style="list-style-type: none">• ¿Es el modelo transferible (en todo o en parte) a otros lugares?

No obstante, la información recogida aquí ofrece la mirada sobre la remunicipalización más transparente y completa disponible hasta la fecha. En este sentido, el libro debe verse más como una investigación en curso que como un dictamen final sobre la remunicipalización.

Finalmente, cuatro de los estudios fueron llevados a cabo por Martin Pigeon, de CEO, quien viajó a Dar es Salaam, Hamilton, Kuala Lumpur (Malasia) y París para la investigación. El quinto estudio sobre Buenos Aires fue conducido por Daniel Azpiazu y José Esteban Castro, con los mismos términos de referencia y con una estrecha colaboración entre los equipos de investigación de este estudio. El trabajo de campo comenzó a fines de 2010 y concluyó a mediados de 2011.

Principales resultados de la investigación

En cualquier sistema complejo la clave está en los detalles. No existe otro lugar donde esta máxima sea tan cierta como en el entorno de la remunicipalización del agua, un ambiente altamente politizado. Es esencial, por tanto, que cada estudio de caso se lea con atención y se acepte en sí mismo. Hay, no obstante, algunos resultados comunes que pueden subrayarse aquí y que hemos resumido en lo que consideramos son lecciones “positivas” y lecciones “críticas”. Las primeras, muestran los resultados más alentadores de la investigación, mientras que las segundas, destacan los resultados más ambiguos, como la presencia constante de una lógica comercial en la gestión pública del agua. Ninguna es un producto inevitable de la remunicipalización, pero ambas ayudan a presentar nuestra comprensión conceptual y política de esta tendencia creciente en el sector.

Lecciones positivas

La remunicipalización funciona

Aunque no son perfectos ni infalibles, los ejemplos de este libro demuestran que la propiedad y la administración de los servicios de agua pueden transferirse de lo privado a lo público con escasa interrupción del servicio y con resultados extremadamente positivos. En cada caso la entidad remunicipalizada ofreció servicios más equitativos, más transparentes y más eficientes que el proveedor privado que la antecedió, con más calidad en el servicio y mejor sostenibilidad a largo plazo.

Financieramente hubo ahorros directos significativos en la mayoría de las municipalidades – aproximadamente 35 millones EUR en el primer año en París, y alrededor de 6 millones CAD en los primeros tres años de remunicipalización en Hamilton; algunos de estos ahorros se obtuvieron inmediatamente después de eliminar la obtención de comisiones por gestión en la empresa privada. También se lograron mejoras en eficiencia mediante una buena y sensible gestión pública. Más aun, los ahorros en el corto plazo promovieron reinversiones en el desarrollo de infraestructura a más largo plazo, lo cual a su vez ayudará a evitar futuros costos asociados a la salud y a los desastres medioambientales de la privatización, muchos de los cuales habían sido asumidos por el estado en el pasado.

Tan importante como el ahorro en costos son los cambios filosóficos que han tenido lugar respecto de los servicios de agua: la perspectiva cambió de una estrechamente orientada a la ganancia a otra que incluye una gama más amplia de objetivos sociales y políticos. Desde asegurarles a los más pobres el acceso al agua en Buenos Aires, a gestionar de forma consistente y reunificada todo el ciclo del agua en París, muchas entidades de agua remunicipalizadas han demostrado su capacidad de pensar más allá de las fronteras del sector y la contabilidad y ser más holísticas en su planificación y funcionamiento. Contrario al argumento a favor de la privatización que sostiene que la “política” es perjudicial para la administración del agua, estos proveedores estatales han demostrado que la política es una parte inevitable y necesaria de la toma de decisiones y de la prestación de servicios. Lo importante es cómo se administran estas políticas y la naturaleza de la política en cuestión.

También ha mejorado la moral de los trabajadores de base y de la administración, sobre todo en Buenos Aires y Hamilton. En lugar de permanecer al margen, frustrados mientras las empresas de agua no cumplen con sus expectativas, los empleados de empresas públicas de agua están más involucrados en la planificación y operación de los servicios de agua que antes y se sienten parte de una red de servicio público mucho más amplia que comparte un ethos común. No queremos sobredimensionar este cambio de filosofía: los trabajadores del agua en París en gran parte no han sido afectados por la remunicipalización, y en Malasia los sindicatos han tenido poca participación en las discusiones sobre reformas del agua. Es también difícil medir criterios como “satisfacción laboral”, y hay preocupaciones adicionales acerca de la profundidad del compromiso que los trabajadores tienen

con nociones como “lo público” (este es un tema que se discute en párrafos siguientes). No obstante, el orgullo laboral expresado por muchos de los empleados entrevistados para esta investigación fue palpable, y sugiere un compromiso con los servicios públicos de agua que va más allá de las estrechas preocupaciones financieras y tecnocráticas que dominan la gestión privada del agua.

Cambios hacia lo público en todo el mundo

El hecho de que la remunicipalización está teniendo lugar en todos los continentes sirve para demostrar que puede suceder en cualquier lugar. La remunicipalización en París es particularmente significativa dado el papel simbólico de esta ciudad en la privatización del agua; dos de las compañías de agua más grandes e influyentes del mundo, Veolia y Suez, tienen sus sedes en París y han operado los servicios de agua de la ciudad, en diferentes etapas, desde 1860. No fue una transición fácil, pero si décadas de inercia del sector privado y de un arraigado poder empresarial pudieron ser superadas en París, hay esperanza para muchos otros lugares del mundo.

El creciente fenómeno de la remunicipalización también desafía el mito de que “la privatización es irreversible”; creemos que éste análisis, que comprensiblemente ha sido una táctica usada con frecuencia por los activistas antiprivatización para argumentar que “el agua no debe privatizarse”, debe revisarse. Es más, también se ha de revisar lo que queremos decir por agua “pública”, particularmente en países del Sur global donde los servicios públicos a menudo han estado insuficientemente financiados y han sido provistos de forma desigual, poco transparente y susceptible a la corrupción. Es decir, la remunicipalización no debe ser vista como una línea recta en la que chocan nociones polarizadas de servicios privados y estatales, sino como una forma de rehacer y repensar el significado de “lo público”, y de revisar cuál es la definición de éxito en la provisión de servicios de agua.

Éste es un obstáculo clave para quienes quieren volver a municipalizar sus sistemas de agua. Aunque puede ser alentador que en muchos lugares se haya recuperado el servicio público de agua, no existe un modelo sobre cómo hacerlo, y los modelos de la vieja escuela de planificación estatal jerárquica de arriba hacia abajo, no pueden en absoluto verse como avances. Este desafío no hace que sea menos urgente volver a municipalizar, pero sí eleva las expectativas que debemos tener en relación a una transición “exitosa” de lo privado a lo público.

Se debe también enfatizar que la remunicipalización puede administrarse completamente a nivel local. Aunque sucesivos gobiernos nacionales estuvieron involucrados en el caso de Dar es Salaam, y aún más en el caso multicontextual de Malasia, la remunicipalización puede ocurrir dentro de la jurisdicción de una autoridad local, lo cual hace más fácil que grupos locales se movilicen y aboguen por el cambio. Pequeños pueblos y distritos municipales también pueden traer de nuevo el agua a casa.

Dicho esto, las cuencas hidrográficas a menudo cruzan fronteras políticas, y los municipios con insuficiente financiación están cada vez más faltos de ingresos de operación y de capital, lo cual requiere de cierta coordinación intergubernamental. También es importante entender que es necesario pensar en términos nacionales o regionales cuando se está considerando una estrategia de remunicipalización en masa, en particular en Europa, donde decenas de contratos privados sobre agua serán sometidos a revisión en los próximos años (para mayor discusión, consulte el capítulo conclusivo de este libro).

La privatización es la peor enemiga de sí misma

Es el fracaso de la privatización del agua lo que impulsa la tendencia de remunicipalización en todas sus formas. En cuatro de los cinco casos de este libro fue el colapso de la privatización, o su inminencia, lo que precipitó el movimiento hacia la remunicipalización. La situación era desastrosa en dos casos (Buenos Aires y Dar es Salaam) y problemática en otros dos (Hamilton y Malasia). En París el abastecimiento privado de agua no era un fracaso en sí, pero estaba claro que las dos compañías privadas estaban obteniendo beneficios que podían haber quedado en manos públicas. En todos los casos era obvio que, al tratar a los ciudadanos como consumidores y al agua como mercancía, las compañías privadas de agua antepusieron los beneficios a corto plazo a la sostenibilidad a largo plazo, y el suministro selectivo a un servicio equitativo de base amplia.

Es significativo que fueran los burócratas y los políticos quienes reconocieran estos problemas y comenzaran a preguntarse, por qué se decidió privatizar el agua. Parte de esta concienciación fue provocada por una crítica global a la privatización que iba en aumento, pero las fallas locales eran tan manifiestas que incluso aquellos

que en un inicio habían apoyado la privatización se volvieron contra ella. El hecho de que la mayoría de los altos funcionarios entrevistados para esta investigación estuvieran, en general, a favor de políticas orientadas al mercado, e incluso apoyaran la privatización en otros sectores, hace de este rechazo a la privatización del agua tanto más pertinente e irrecusable.

En otras palabras, la privatización es la peor enemiga de sí misma. Las alternativas a la privatización no son, sin embargo, tan obvias, lo cual hace más importante discutir con suficiente antelación los detalles de la remunicipalización, en lugar de esforzarse por llenar un vacío corporativo después que colapse el suministro privado.

Lecciones críticas

No es fácil revertir la privatización

Aunque el impulso a la remunicipalización del agua es alentador, las dificultades técnicas y políticas asociadas a la ejecución de este cambio no pueden desestimarse. Incluso donde la voluntad política es fuerte y la capacidad financiera y técnica existe, la reversión de la propiedad y la administración estatal están plagadas de dificultades. Por ejemplo, hay pérdida de la memoria institucional, activos degradados, sistemas de comunicación y contabilidad que no engranan con los sistemas del sector público, herencias negativas recibidas de la compañía privada saliente, y muchos otros problemas. Los estudios de caso en este libro ofrecen detalles de algunos de estos retos, pero son sólo breves visiones generales de transiciones extremadamente complicadas de lo privado a lo público.

Es en realidad en estos detalles donde se encuentra la clave de la remunicipalización. La movilización política para dar inicio a este proceso ya es en sí difícil, pero en realidad la parte más exigente tiene que ver con el trabajo rutinario sobre el terreno para hacer que tenga lugar en la práctica: Desde inventarios de equipos, pasando por la fusión de sindicatos, hasta un cambio en la cultura del suministro del servicio, la remunicipalización requiere de cientos de personas trabajando largas horas en condiciones estresantes con plazos complicados. Esto no es resistencia a través de politiquero de alto nivel, sino un tedioso, monótono trabajo tras bastidores de reforma institucional e ideológica, que requiere atención sostenida a los detalles.

En algunos aspectos, la remunicipalización del agua es aun más difícil que crear los servicios de agua desde cero. El profundo déficit de bienes que dejan muchas compañías privadas de agua significa que las municipalidades trabajan con equipos caducos e infraestructura ruinosa, cuya reparación puede ser más costosa que si se reemplazan y construyen de nuevo. Las compañías privadas también han demostrado que pueden ser políticamente difíciles, al sabotear la transición a lo público para tratar de socavar al nuevo proveedor. En todos los casos que se examinan en este libro, las compañías privadas se negaron a brindar información esencial sobre operaciones, intentaron llevar a las municipalidades a juicio por incumplimiento de contrato, o iniciaron campañas de contra-propaganda en un esfuerzo por truncar las iniciativas de remunicipalización. El hecho de que todos estos esfuerzos contra la remunicipalización fracasaron dice mucho del compromiso de los involucrados en la transformación. También pone al desnudo la resuelta y egoísta naturaleza de los proveedores privados y subraya el argumento señalado antes de que, en primer lugar, los servicios públicos de agua no deben privatizarse nunca (con la condición, por supuesto, de que si se privatizan, esto ¡deba y pueda revertirse!).

Finalmente, hay que señalar que no se puede confiar en financiadores externos para los esfuerzos de remunicipalización. Después de décadas de generoso (y continuo) apoyo político y financiero a la privatización por parte de instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales, estas organizaciones para “el desarrollo” han ignorado la tendencia a la remunicipalización. El apoyo a la implementación de la remunicipalización es prácticamente inexistente (con la excepción de limitados fondos de ONU-Habitat para asociaciones público-públicas¹³), y la financiación para la investigación sobre remunicipalización es una gota en el mar comparado con lo que gastan los donantes en investigaciones y conferencias a favor de la comercialización. En algunos casos, los donantes internacionales incluso han intentado socavar los esfuerzos de remunicipalización al dificultar sobremanera la transición a los servicios públicos (como los intentos del Banco Mundial de bloquear la remunicipalización en Dar es Salaam, que se examinan en el Capítulo tres de este libro).

No hay garantías de un “etos público”

De todas, quizás la lección más importante de la remunicipalización tiene que ver con el significado de lo “público”. Muchos – si no la mayoría – de los funcionarios

entrevistados para esta investigación permanecen cautivos de la lógica neoliberal de la “nueva administración pública” y resistentes a la noción de bienestar en la prestación de servicios (p. ej. subsidios cruzados para los más pobres). En las últimas tres décadas se ha producido un dramático cambio ideológico en la formación y gestión de los empleados públicos en todo el mundo, debido en parte a la agenda de “buena gobernanza” del Banco Mundial. Esta corriente se evidencia en cada uno de los casos de este libro. Las arraigadas creencias neoliberales sobre incentivos basados de mercado, ingeniería contable (p. ej. la práctica de *ring-fenced accounting*), fijación de precios basada en los costes, y competencia dentro y entre departamentos del gobierno han transformado la forma en que la gente administra y piensa sobre los servicios públicos, con lo cual surgen interrogantes sobre la posibilidad de una reforma profunda del sector.¹⁴

“Corporatización” es el término que se utiliza para describir los servicios que son propiedad total del estado y que están administrados por él, pero que operan bajo los principios del sector privado.¹⁵ Este arreglo suele implicar la creación de una empresa de agua independiente, dirigida por el gobierno, pero que funciona como una entidad jurídica separada y en gran medida depende de sus propios ingresos para su funcionamiento. Con esto se desalienta la subvención cruzada con otros sectores o niveles de gobierno, mientras que la evaluación de su funcionamiento generalmente se realiza en estrechos términos de contabilidad de costos, y a los altos directivos se les paga sobre la base de la salud financiera de su “compañía”.

En algunos casos estos administradores corporatizados son más dogmáticos en su adhesión a los principios de la economía de mercado que sus colegas del sector privado, en parte debido a la amenaza de privatización si ellos mismos no prueban ser “eficientes”. Tales proveedores de servicios públicos han negado el servicio a comunidades de bajos ingresos debido a los “altos costos” del suministro, a menudo se han utilizado cortes del servicio para castigar los impagos. Algunos proveedores simplemente limitan los servicios a hogares de bajos ingresos a un nivel predefinido de “necesidades básicas”.¹⁶

De los casos de este libro, Dar es Salaam es el más problemático en este sentido, ya que los nuevos administradores públicos de DAWASCO utilizan un lenguaje y unas políticas que suenan muy parecidas a los de la compañía privada que sustituyeron. Es alentador que los servicios de agua estén de nuevo en manos

públicas, pero los fallos de gestión de DAWASCO al no tomarse más en serio la equidad y el compromiso con lo público son una preocupación importante. Los hogares de bajos ingresos continúan marginados y los administradores parecen reacios a pensar en términos más holísticos, e incluso coquetean con maneras de (re)introducir incentivos de mercado en la recién remunicipalizada organización.

También se detectaron corrientes ideológicas semejantes en los otros estudios de caso. El argumento más común que daban los entrevistados para la remunicipalización no era la equidad o la solidaridad pública, sino el hecho de que “ahorra dinero” y es “más eficiente” que un contrato privado. Es innegable que estos criterios no carecen de importancia, y la preocupación por ahorrar dinero no es necesariamente neoliberal. Estas estrechas preocupaciones financieras, sin embargo, son indicativas de una mentalidad profundamente enraizada todavía en la ideología del mercado. No se pueden cambiar estas actitudes de la noche a la mañana o con reformas tecnocráticas superficiales. Tampoco se pueden imponer a la gente. Una filosofía diferente del sector público incluye esfuerzos democráticos continuos, y posiblemente requiera de un cambio generacional.

La buena noticia es que se necesita un replanteamiento más profundo del significado de lo “público” de todas maneras. Como se señaló más arriba, algunos servicios públicos han tenido un desempeño pobre o inexistente, lo cual hace inevitable el replanteamiento. Pero incluso allí donde el sector público ha trabajado bien – como en la inmensa mayoría de los servicios de agua del Norte global – hay buenas razones para ponderar reformas. Los servicios de agua de la era keynesiana a menudo eran no participativos, de arriba hacia abajo y rara vez tan eficientes como debían haber sido. También eran muy comúnmente parte de un modelo fordista más amplio de desarrollo cuyo objetivo era el apoyo al crecimiento rápido de la industrialización en el sector privado y del consumo de mercado, para lo que se ayudaba a la expansión corporativa y se menguaba la sostenibilidad medioambiental.¹⁷

Los experimentos de participación pública en la planificación de los servicios de agua, cooperativas obreras, sistemas de agua comunitarios y otros modelos innovadores de la prestación del servicio desafían a estos modelos más antiguos de suministro público de agua, y demuestran el potencial de los sistemas de agua que amplían los límites de lo que entendemos por servicio público.¹⁸ La

remunicipalización no puede ser un retorno incuestionable a lo que se ofrecía antes de la privatización. Debe ser una mejora de lo que se entiende por público y una ampliación de los términos democráticos de participación.

Contando con estado y sindicatos

La realidad de los complejos y costosos sistemas de agua es tal que los gobiernos deben desempeñar un papel fundamental en la reforma de la prestación del servicio. La colaboración entre actores estatales y no estatales será más fácil en aquellos lugares donde los burócratas y los políticos de alto rango se hayan comprometido con un cambio progresivo; y será todavía más esencial para una transición exitosa hacia entidades públicas del agua en aquellos estados que hasta la fecha parecen ser inmunes a los mecanismos de cooperación entre estado y sociedad.

La participación de los sindicatos es también crucial. Los sindicatos del sector público han sido marginados de muchos de los debates sobre remunicipalización, a pesar de que los trabajadores de base tienen importantes conocimientos sobre retos y oportunidades operativos, y a pesar de que los sindicatos del sector público han estado a la vanguardia de la oposición a la privatización a nivel global.¹⁹ En este caso, las malas relaciones con la patronal son parte del problema pero también, en ocasiones, lo ha sido el antagonismo entre sindicatos, movimientos sociales y trabajadores del sector público vistos como interesados primariamente en proteger sus propios empleos. Algunos sindicatos han realizado impresionantes avances al abordar estas tensiones, y es importante que se sigan fomentando las buenas relaciones con las comunidades y los movimientos sociales.²⁰

Al añadir a esta mezcla una diversa colección de organizaciones no gubernamentales y académicas que intentan intervenir en los debates sobre remunicipalización, surge una evidente necesidad de una mejor coordinación para la movilización pública. Con esto no se sugiere que deba haber una sola voz o un consenso simple sobre cómo remunicipalizar. Los debates son demasiado recientes y complicados para llegar a eso. Tampoco abogaríamos por modelos estandarizados y uniformes de reforma del tipo que motivaron las prisas por privatizar. La remunicipalización es necesariamente diferente en cada lugar, y las versiones de “lo público” pueden adquirir matices muy diferentes. No obstante, hay necesidad de una mejor coordinación e intercambio de ideas. Funcionarios gubernamentales, sindicatos,

movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y otros tendrán que formar parte de esta conversación coordinada. La investigación sobre la remunicipalización deberá tomar muy en serio estas dinámicas políticas internas.

Conclusión

La remunicipalización es un tema estimulante y prometedor en el sector del agua. Los cinco estudios de caso presentados en este libro demuestran el potencial de la remunicipalización para reclamar el agua pública y rehacer el sector público. No todas las lecciones son positivas, pero cada caso aporta conocimientos sobre cómo tienen lugar las transiciones de lo privado a lo público, qué debe ser cambiado o mejorado, y cómo reproducir estos experimentos de remunicipalización en otras zonas del mundo. Lo más estimulante de todo es que estas transiciones están teniendo lugar en muy distintos lugares y contextos.

El éxito de la remunicipalización en el sector del agua también plantea la cuestión de si pudiera funcionar en otros sectores, como sanidad, electricidad y gestión de residuos. En algunos aspectos ya ha funcionado. La privatización no logró cumplir en ninguna de estas áreas, y tanto ciudadanos como directivos han estado presionando para replantear el modelo de comercialización. Los servicios hospitalarios y de electricidad han vuelto a manos públicas, en todos los niveles de gobierno, y se dan vibrantes debates en todo el mundo acerca de cómo pasar diferentes servicios de nuevo a propiedad y control del estado.²¹

Cada sector de servicio ofrece sus propios desafíos administrativos, técnicos, geográficos y políticos, pero hay mucho por aprender de los debates y diálogos intersectoriales. Puede que el agua sea el sector que más extensamente ha sido objetivo de la remunicipalización, con mucho que aportar a políticos y activistas en otras áreas, pero también los administradores del agua e investigadores pueden aprender de reformas en sanidad, electricidad, gestión de residuos, educación, etc. Después de todo, un sentido más holístico de la prestación integrada de servicios públicos requiere de un diálogo entre sectores. Si vamos a escapar de la mentalidad reduccionista impuesta sobre los servicios públicos por la lógica de la comercialización, debemos empezar por evitarla en los debates sobre remunicipalización.

Notas finales

- 1 Nellis, J. (1999) Time to rethink privatization in transition economies? *Finance and Development* 36(2).
- 2 Robbins, P. T. (2003) Transnational corporations and the discourse of water privatization. *Journal of International Development* 15: 1073-1082; Swyngedouw, E. (2005) Dispossessing H₂O: The contested terrain of water privatization. *Capitalism Nature Socialism* 16(1): 81-98; Bakker, K. (2010) *Privatizing water: Governance failure and the world's urban water crisis*. Ítaca: Cornell University Press.
- 3 Por ejemplo, véase el sitio web de *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF) en www.ppiaf.org. Para un análisis crítico, véase Bretton Woods Project (2010) World Bank assesses water strategy, faces barrage of criticism. 30 de septiembre. <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566649> (se accedió el 5 de agosto de 2010).
- 4 Para una revisión y seguimiento actualizado de los lugares donde ha tenido lugar la remunicipalización del agua, véase www.remunicipalisation.org.
- 5 Lewis, R.A. (1952) *Edwin Chadwick and the public health movement*. Londres: Longmans Green, p. 57.
- 6 Mill, J.S. (1872) *The principles of political economy with some of their applications to social philosophy*. Boston: Lee y Shepard, Libro 1, Capítulo IX, pp. 88-92.
- 7 Marsh, P.T. (1994) *Joseph Chamberlain: Entrepreneur in politics*. New Haven: Yale University Press, p. 84.
- 8 Briggs, A. (1965) *Victorian cities*. Nueva York: Harper & Row, p. 227.
- 9 Brennan, B., Hoedeman, O., Terhorst, P. y Kishimoto, S. (2005) *Reclaiming public water: Achievements, struggles, visions from around the world*. Ámsterdam: TNI.
- 10 McDonald, D.A. y Ruiters, G.R. (Eds.) (2012) *Alternatives to privatization: Public options for essential services in the global South*. Nueva York: Routledge.
- 11 McDonald, D.A. y Ruiters, G.R. (2012) Weighing the options: Methodological considerations. En McDonald y Ruiters, *op.cit.*, pp. 16-44.
- 12 Hachfeld, D., Terhorst, P. y Hoedeman, O. (2009) *Progressive public water management in Europe*. Documento de debate para reclamar el servicio público de agua. Ámsterdam: TNI y CEO, p. 4. <http://www.waterjustice.org/uploads/attachments/Progressive%20public%20water%20management%20in%20Europe.pdf> (se accedió el 2 de mayo de 2010).
- 13 Véase el sitio web de *Global Water Operators Partnership Alliance* (GWOPA) en www.gwopa.org, aun cuando esta loable iniciativa está fuertemente influida por la participación de corporaciones.
- 14 Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011) *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press; McDonald, D.A. y Ruiters, G.R. (2005) *The age of commodity: Water privatization in Southern Africa*. Londres: Earthscan.

- 15 Para un análisis más completo, véase Transnational Institute (2006) *Public services yearbook 2005/6: Beyond the market. The future of public services*. Ámsterdam: TNI. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/yearb05intro.pdf> (se accedió el 31 de enero de 2013).
- 16 Van Rooyen, C. y Hall, D. (2007) *Public is as private does: The confused case of Rand Water in South Africa*. Occasional Paper no. 15. Ciudad del Cabo: Municipal Services Project. <http://www.municipalservicesproject.org/publication/public-private-does-confused-case-rand-water-south-africa> (se accedió el 31 de enero de 2013).
- 17 Burrows, R. y Loader, B. (1994) *Towards a post-Fordist welfare state?* Londres: Routledge; Taylor-Gooby, P. (2000) *Risk, trust and welfare*. Houndsmill: Macmillan.
- 18 Brennan et al. (2005), *op.cit.*
- 19 Existen decenas de sindicatos locales que están activos a escala municipal y nacional (p. ej., *South African Municipal Workers Union* y *Canadian Union of Public Employees*, también la coordinación internacional de *Public Services International*).
- 20 Para una revisión del rol de los trabajadores en estos debates, véase Wainwright, H. (2012) Transformative resistance: The role of labour and trade unions in alternatives to privatization. En McDonald y Ruiters, *op.cit.*, pp. 71-98.
- 21 Para una revisión de la literatura y una plataforma interactiva de discusión, véase www.municipalservicesproject.org.

Capítulo dos

Une eau publique pour Paris: Simbolismo y éxito en el corazón del agua privada

por Martin Pigeon



El 24 de noviembre de 2008, el Ayuntamiento de París, Francia, decidió rescindir el contrato de servicio de abastecimiento de agua del municipio con Veolia y Suez, dos compañías francesas que dominan el mercado global de servicios municipales de agua. Ambas venían operando conjuntamente el sistema de suministro de agua de la capital francesa desde 1985, y Veolia había estado a cargo de la facturación de todo el sistema desde 1860. A cambio, las autoridades municipales crearon *Eau de Paris*, una empresa pública que operaría el sistema a partir de 2010 en adelante bajo su supervisión directa.

Que las dos compañías perdieran un contrato en casa fue una derrota simbólica de importancia. Además, representó un reto de consideración para el alcalde Bertrand Delanoë, quien había prometido durante su campaña electoral recuperar el control del agua de la ciudad; nunca se había experimentado en Francia la remunicipalización de un sistema de esta magnitud, y había tareas que la administración de la ciudad nunca había realizado, como facturación y atención al cliente. Aunque las empresas privadas estaban obligadas por ley a transferir las responsabilidades de operación del sistema, algunos límites de propiedad no estaban claramente definidos, como fue el caso de los sistemas de tecnología de la información. Además, reunir a trabajadores de varias procedencias y estatus en una sola estructura no era tarea sencilla. Las compañías amenazaron con defenderse, y lo hicieron. Podían haber surgido un sinnúmero de dificultades, pero el alcalde y su equipo estaban convencidos de que podían manejar el sistema igual o mejor que el sector privado. Año y medio después de la transición oficial,¹ los resultados les dan la razón: la transición se gestionó a tiempo y con impresionantes resultados financieros.

Sirva de ejemplo que, con el cambio hacia la propiedad pública, Eau de Paris le ahorró a la ciudad alrededor de 35 millones EUR, lo que condujo a una reducción del 8% en las tarifas de agua respecto a 2009. La integración de las partes fragmentadas del sistema de agua alumbró una organización más eficiente, coherente y sostenible, y revitalizó la protección de los recursos hídricos, la investigación y la innovación, y actividades para elevar la concienciación sobre el líquido elemento. Por supuesto, los resultados a largo plazo deben evaluarse, pero el comienzo ha sido prometedor.

Dos gigantes del agua y una red vetusta bajo presión

París es una ciudad densamente poblada, tiene 2.2 millones de habitantes, y el área metropolitana cuenta con aproximadamente 10 millones de personas. Alberga, además, a las mayores corporaciones de agua del mundo, *Veolia Environnement* y *Suez Environnement*. Estas compañías se establecieron (con otros nombres) en la segunda mitad del siglo XIX, en tiempos del Emperador Napoleón III. A diferencia de la mayoría de otros países occidentales que municipalizaron sus sistemas urbanos de agua a inicios del siglo XX, las dos compañías lograron retener la mayor parte de sus contratos en Francia. A pesar de ser administradoras de monopolios de recursos naturales vitales, no fueron afectadas por las tres olas de nacionalizaciones del país (1936, 1945 y 1981). Esto indica el poder político que podían generar gracias a sus fuertes conexiones por todo el sistema político.²

Lo singular del agua de París es que corre a través de dos redes. Los sistemas de agua potable y de aguas residuales fueron creados en la década de 1860 y completados en el siglo XX, gracias a inversiones estatales masivas en una red de alcantarillas y tuberías de alta tecnología. La última fase del desarrollo de la red hídrica fue parte de un esfuerzo para contener las epidemias de cólera y fiebre tifoidea causadas por el consumo de agua sin tratar de la red más vieja, que había sido construida en tiempos de Napoleón I. Todavía hoy, ambas redes están en uso: la primera suministra a sus habitantes cerca de 550,000 m³ diarios de agua potable, la mitad de los cuales proviene de aguas subterráneas y manantiales ubicados en un gran cinturón alrededor de la ciudad; la otra mitad procede de los ríos Sena y Marne; mientras que la red de agua no potable se utiliza para el riego de parques y la limpieza de calles y alcantarillas.

Otra característica distintiva de los sistemas de agua de París es que muy pocos residentes están al tanto de sus tarifas de agua debido a que la facturación individual es escasa, ya que por lo general se incluye en los cargos colectivos de los edificios. Sin embargo, la disminución del consumo,³ el aumento del nivel de tratamiento de las aguas residuales, y el cargo de impuestos adicionales se han traducido, en las últimas dos décadas, en aumentos masivos de las tarifas de agua. La elevación de los niveles de contaminación proveniente de vertidos industriales y domésticos, así como de la agricultura industrial y químicamente intensiva (principalmente de cereales, en esta región) amenaza la sostenibilidad del recurso.

Privatización del suministro, corporatización de la producción

Hasta 1984, los sistemas de agua de París estuvieron en su totalidad a cargo de la ciudad, con una notable excepción: la facturación, que se le había dado en subcontrato a Veolia en 1860 (entonces llamada *Compagnie Générale des Eaux*). Veolia creció hasta convertirse en un negocio muy lucrativo que generó una tasa de beneficios del 60% durante los primeros 30 años.⁴ Sin embargo, la eficiencia de la red sufrió variaciones a lo largo de los años: estuvo en un estado lamentable después de la Segunda Guerra Mundial (44% de pérdidas), luego mejoró, hasta 1966 (22% de pérdidas), y se degradó de nuevo hasta 1976 (32% de pérdidas). Después que la ciudad eligiera a un consejo municipal en 1977, en las primeras elecciones municipales en más de un siglo, la tendencia se invirtió, con una nueva mejoría en la eficiencia de la red hasta llegar a un promedio de pérdidas del 20% entre 1980 y 1984.⁵ La red de agua sin procesar apenas recibió mantenimiento a lo largo de este periodo de posguerra.⁶

En 1984, el entonces alcalde Jacques Chirac firmó un contrato de 25 años con las filiales de Veolia y Suez (su presidente ejecutivo entonces, Jérôme Monod, había sido cofundador del partido de Chirac) para administrar los servicios de abastecimiento de agua y de facturación de París. El mantenimiento de la red de agua no potable fue también parte del contrato. A Veolia se le adjudicó la orilla derecha del río Sena, y a Suez la margen izquierda; este acuerdo del reparto de clientes en dos tercios y un tercio, curiosamente reflejaba los pesos respectivos de las compañías en el mercado en Francia. También establecieron una unidad mixta especial denominada *Groupement d'intérêt économique* (GIE) para cobrar facturas sustentadas en la base de datos históricos de los clientes de Veolia.

En 1987, la producción de agua y el mecanismo de control sobre las dos empresas privadas encargadas del suministro también se privatizaron parcialmente con la creación de una sociedad de capital mixto, SAGEP (*Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris*). Se firmó un contrato de externalización de servicios (*outsourcing*) entre París y SAGEP, cuyo capital era propiedad en un 70% de la ciudad, un 28% de Veolia y Suez (cada uno dueño de un 14%), y un 2% de la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC), un banco nacional público de inversiones. Las acciones que las compañías privadas tenían en SAGEP crearon un claro conflicto de intereses, ya que SAGEP debía supervisar la concesión,

situación que, según se dijo en una auditoría de la ciudad de 2003, creaba “un papel paradójico y relaciones de asociación que no son favorables a un ejercicio de control”.⁷ También se dio un primer paso hacia la privatización, ya que el Servicio de Control de la Calidad del Agua, que estaba a cargo de la ciudad, se convirtió en un organismo público independiente, el *Centre de Recherche et de Contrôle des Eaux de Paris* (CRECEP).

Bajo este nuevo marco institucional, las fugas en la red se redujeron desde el 22% del agua suministrada en 1985 hasta el 17% en 2003; después de una dura renegociación del contrato entre la ciudad y los operadores (véase más adelante), esta cifra se redujo drásticamente al 3.5% en 2009. Sin embargo, las tarifas de agua aumentaron enormemente, en más de un 265% entre 1985 y 2009 sólo para el agua potable, con actualizaciones automáticas de las tarifas cada tres meses; en cambio, los precios sólo aumentaron en un 70.5% durante el mismo periodo. Este incremento provocó fuertes sospechas sobre las excesivamente altas tasas de beneficios para las dos compañías. Por ejemplo, las tarifas de agua en París aumentaron en más de un 90% entre 1991 y 1997, mientras que en el mismo periodo sólo aumentaron en un 51.5% en otras ciudades francesas de más de 100,000 habitantes.⁸

La ciudad también comenzó a perder el control sobre los conocimientos técnicos del sistema: antes de la privatización no se había realizado ninguna evaluación del patrimonio de la red de abastecimiento, y las autoridades se volvieron totalmente dependientes de las empresas privadas para obtener información sobre el estado de la red. La administración de la ciudad también tuvo dificultades para acceder a información financiera fiable: una auditoría de 2001 realizada por la ciudad demostró que la entidad encargada de cobrar las facturas, GIE, nunca había sido inspeccionada, y concluyó que “un servicio satisfactorio no justifica un precio tan alto”.⁹ Otra auditoría realizada por el Tribunal de Auditores de la Región puso de manifiesto que GIE nunca declaró a la ciudad los ingresos extra que obtuvo. Por último, pero no menos importante, otra auditoría a la filial de Veolia de París, en 2001, demostró que se trataba de “una compañía muy rentable” y era una “generosa contribuidora al flujo de efectivo del grupo”.¹⁰ El beneficio medio anual oficial obtenido por las dos compañías fue de aproximadamente 6-7%, pero, hoy, fuentes de Eau de Paris sostienen que en realidad estaba más cerca de un 15%, aunque esto es imposible de probar dada la ausencia de datos fiables.

Además, muchas obras llevadas a cabo por las compañías fueron encargadas a sus propias filiales, una forma clásica de obtener beneficios adicionales por medio de sobreprecios pero, de nuevo, el nivel exacto de los beneficios sigue siendo desconocido, excepto para los altos ejecutivos de las empresas. En cuanto a lo referido al mantenimiento de la red de agua sin procesar, prácticamente no se hizo nada: las empresas no tenían incentivos económicos para realizarlo, en cualquier caso el contrato apenas exigía mantenimiento, y el controlador SAGEP no era desfavorable al desmantelamiento de la red, con la esperanza de vender más agua potable para compensar la disminución del consumo.¹¹

Hacia la remunicipalización

En el año 2001 Bertrand Delanoë, el recién electo alcalde socialista de París, publicó un comunicado sobre la necesidad de que la ciudad asumiera el control de los servicios de agua.¹² De inmediato la ciudad dio pasos concretos para retomar internamente el control de algunas competencias y capacidades. Por ejemplo, se estableció un equipo para seguir y controlar proyectos de construcción de infraestructura del agua, se creó una comisión consultiva para la participación de los usuarios en la política a seguir sobre el agua, y se restableció una sección separada para “agua” en el presupuesto de la ciudad.

2001-2003: negociaciones iniciales

El nuevo equipo a la cabeza de la ciudad pronto se dio cuenta de que su capacidad de control sobre el servicio brindado por las compañías privadas era en extremo limitada, y que la opacidad financiera era “absoluta”, en palabras de Anne Le Strat, entonces una política recién elegida por el Partido Verde y nombrada presidenta ejecutiva de SAGEP. Dentro de la administración de la ciudad, Le Strat enseguida se hizo famosa por su fuerte compromiso con la remunicipalización del agua de París. Por su parte, la socialista Myriam Constantin devino vicealcaldesa de Agua y Saneamiento. Constantin asumió una posición menos radical con declaraciones como, “lo que importa es que las autoridades públicas puedan desarrollar un legítimo control sobre los servicios que se ejecutan en su nombre”,¹³ en concordancia con la posición de su partido sobre el asunto (muchos sistemas de agua privatizados en Francia están operados por administraciones municipales socialistas e incluso comunistas).

Las negociaciones entre la ciudad y las compañías privadas para revisar el contrato comenzaron casi inmediatamente. Estas se mantuvieron en secreto, alejadas del público y de la mayoría de los funcionarios electos, y en ellas participaron sólo unos pocos directivos de la ciudad. Su resultado sólo se hizo público en el año 2003: las compañías estuvieron de acuerdo en reducir su tasa declarada de rentabilidad promedio de 6-7% a 4%, también en invertir 153 millones EUR en 2009 con el objetivo de acelerar la renovación de la red, y en sustituir las juntas de plomo en cumplimiento de las normas de la Unión Europea. Pero las tarifas de agua no se redujeron, y las cantidades excesivas que las compañías habían dispuesto para obras de construcción sólo fueron devueltas parcialmente.¹⁴ Los apéndices al contrato de 2003 firmados con las compañías cancelaron el apéndice de 1997 pero, cuando se publicó el informe explicativo sobre los detalles del acuerdo, éste fue parcialmente censurado por el municipio. Más aun, el 80% de las inversiones se financiaron con préstamos públicos sin intereses, un buen negocio para las compañías cuyas filiales ya habían ejecutado todas estas obras (y probablemente con sobrepagos).

¿Por qué un acuerdo tan favorable, tan secreto, después de años de críticas públicas a estas dos compañías por parte de los políticos de izquierda parisinos? Los socialistas estaban limitados por los acuerdos previos firmados entre las compañías y los ex alcaldes, en particular por el contrato de 1997 que garantizaba una tasa de rentabilidad mínima para los operadores en compensación por la disminución en los volúmenes de venta. También estaban atrapados en una laguna legal en el contrato que permitía a Veolia y a Suez esperar entre seis y 10 meses antes de transferirle a SAGEP el dinero que recaudaban, lo cual les generaba importantes ganancias adicionales en intereses. En pocas palabras, la razón por la cual los socialistas de París fueron tan discretos sobre la renegociación fue que querían evitarse la vergüenza de admitir que las compañías no habían roto ninguna de las cláusulas de sus contratos, y que, por lo tanto, los parisinos habían estado pagando mucho más, innecesariamente. También hay que tener en cuenta los numerosos canales de influencia de las compañías de agua en la administración de la ciudad y entre los políticos: por ejemplo, la vicealcaldesa de la época, la socialista Anne Hidalgo, había trabajado para Veolia entre 1995 y 1997.

2003-2007: formación de capacidades

El nuevo liderazgo político de París se dio de bruces con la realidad durante el periodo entre 2001 y 2003, cuando se revelaron los estrechos márgenes de acción en contratos de privatización con compañías tan poderosas. Para afianzar sus posiciones, los políticos lanzaron una serie de auditorías legales, técnicas y financieras, así como extensas consultas con el personal de Eau de Paris para evaluar las potenciales consecuencias de una cancelación del contrato. La investigación concluyó que, por razones legales y técnicas, era mejor esperar hasta el fin del contrato en diciembre de 2009. También dejó claro que para la ciudad sería mucho más fácil emitir un contrato de asociación público-privada distinto. Como expresó François Leblanc, director de SAGEP durante la transición:

[L]a transición del sector privado al público nunca se había experimentado a esta escala... creo que era más fácil, técnica y legalmente, re-emitar una nueva licitación que volver a municipalizar... No es sólo la administración de la red, es todo; por ejemplo, los activos son enormes, tienes numerosos edificios, terrenos, etc., que necesitan que se les cambie su estatus, tienes cambios de regímenes tributarios... Y tienes que hacer todo este trabajo acumulado...¹⁵

No obstante, estos retos no impidieron que el equipo municipal mantuviera su agenda. En marzo de 2007 este grupo dio su primer paso de importancia para la remunicipalización cuando, mediante votación en el ayuntamiento, sacó a Veolia y a Suez de SAGEP, lo que obligó a las compañías a vender sus acciones – con buenas ganancias¹⁶ – al banco nacional francés de inversiones CDC (el mayor accionista de Veolia en ese momento). GIE, la opaca estructura financiera creada por las compañías para cobrar sus facturas, se disolvió, y la tarea de monitoreo de las dos empresas privadas fue transferida de nuevo de SAGEP a la administración de la ciudad. Las compañías privadas estaban preocupadas, pero todavía esperaban poder renovar sus contratos en 2009.

El suceso que cambió las reglas del juego tuvo lugar el 5 de noviembre de 2007: Delanoë, en su campaña por un segundo mandato como alcalde de París, prometió que si fuera reelecto, el suministro y facturación del agua, que entonces constituían un contrato de 180 millones EUR anuales, estarían de nuevo bajo gestión pública.

Según la mayoría de los entrevistados para esta investigación, esta decisión se tomó en un círculo muy pequeño, y quizás incluso a título personal, ya que cuando se anunció tomó por sorpresa a algunos de los colaboradores más cercanos de Delanoë. Las razones de esta decisión son múltiples. Uno de los argumentos es financiero y técnico: Las numerosas auditorías y estudios encargados por la ciudad y por SAGEP indicaron que podría lograrse un ahorro sustancial si la municipalidad recuperaba esos servicios y que un marco institucional unificado tenía más sentido que la existente fragmentación de responsabilidades. Éste se convirtió en el principal argumento oficial de la ciudad: la gestión pública del agua puede ser más eficiente, y le permite a la ciudad administrarla como un bien común, en lugar de tratarla como mercancía privada. Pero, cabe señalar también que Delanoë, en aquel momento, estaba tentado de jugar un papel más importante en la política nacional, y se postuló más adelante en el 2008 para el cargo de primer secretario del Partido Socialista – una carrera que eventualmente perdió. Su decisión de devolver el agua al municipio, por tanto, se podría interpretar como una señal política de Delanoë hacia el ala izquierda del partido para intentar cambiar la imagen que tenía de demasiado cercano a intereses empresariales. Por ello, Veolia y Suez argumentaron que era más una decisión política que una basada en razones económicas o técnicas. En cualquier caso, el 16 de marzo de 2008 Delanoë fue cómodamente reelegido como alcalde de París con un 57.7% de los votos para su coalición.

2008-2009: tiempo de decisiones

Con la compra del 30% de la participación de CDC en SAGEP, en julio de 2008, la ciudad dio otro paso hacia la remunicipalización, que se convirtió en una empresa totalmente municipal. Pero, una decisión aun más crítica se adoptó el 24 y 25 de noviembre de 2008, cuando el Ayuntamiento de París votó para que el conjunto del sistema de agua, desde la protección del recurso hasta el último usuario, fuera operado por una entidad pública unificada a partir del 1 de enero de 2010. Esto constituyó el primer anuncio oficial de la remunicipalización e inició un proceso legal complejo que había llevado meses de diseño y planificación: SAGEP fue liquidado antes del fin de su contrato, pero no se disolvió gracias a una donación total de activos que permitió crear la empresa pública Eau de Paris el 1 de enero de 2009, antes de que expirara el contrato con Veolia y Suez.

Los operadores privados, que habían pensado que la promesa del alcalde no era más que una promesa electoral, estaban furiosos, y se quejaron de que la decisión podría arruinar la imagen pública de las compañías y socavar su posición comercial global. No obstante, bajaron el tono de sus críticas con rapidez y asumieron la posición de que se trataba de un movimiento puramente político e ideológico que no tenía nada que ver con el desempeño de las corporaciones. Mientras tanto, dos miembros del ala derechista de la oposición – los concejales Jérôme Dubus y Jean-François Legaret de *Union pour un Mouvement Populaire*, UMP – impugnaron la decisión ante un tribunal municipal en enero de 2009. Alegaron que esta medida constituía una violación de los tratados europeos, los cuales exigían de todas las autoridades públicas la organización de una licitación cada vez que fueran a encomendarle la realización de una actividad económica a un operador en una economía de mercado. El tribunal desestimó la acusación y falló en mayo de 2010 que, según las regulaciones de la UE, un municipio tenía derecho a administrar internamente cualquier servicio destinado a su población.¹⁷ No había, por tanto, ningún obstáculo para la transferencia, y la decisión final para crear Eau de Paris fue confirmada en noviembre de 2009 en una votación del ayuntamiento.

De la fragmentación a la unidad

Tan pronto se adoptó oficialmente la decisión de remunicipalización del agua, se creó un grupo de trabajo para organizar la transición. Era un desafío enorme dado el corto periodo (18 meses) que quedaba antes de la transición real, con importantes cuellos de botella que debían superarse.

Sistemas de TI: fronteras de propiedad difusas

En general, los operadores privados cooperaron durante toda la transición, pero quedó demostrado que había aspectos con los que era más difícil lidiar, como la transferencia de sistemas de información y bases de datos de clientes. De hecho, para facilitar la transición, los servicios de atención al cliente (mediciones, facturas, seguimiento y gestión de intervenciones) siguen estando bajo contrato con los operadores privados hasta 2012. Los datos de los clientes y técnicos se traspasaron, ya que era un requisito legal, pero la transferencia de las herramientas

informáticas desarrolladas por las empresas privadas para procesar y articular los distintos conjuntos de datos, ha demostrado ser un tema mucho más sensible. Los sistemas de información técnica y geográfica fueron bastante fáciles de integrar en el antiguo sistema de SAGEP, pero la transferencia de herramientas informáticas para establecer vínculos estratégicos con sistemas comerciales fue mucho más difícil, porque estas herramientas son factores importantes para la competitividad de las compañías.

Por si eso no fuera suficiente, los sistemas de TI existentes no eran compatibles: las dos compañías tienen historias diferentes, están más o menos centralizadas, y los sistemas están patentados. Un gerente actual de Eau de Paris, que está a cargo de este tema, se quejó, “no conseguimos hablar con el especialista correspondiente, es así de simple”.¹⁸ En consecuencia, uno de los primeros pasos de la remunicipalización fue identificar, dentro de estos sistemas centralizados, qué pertenecía al contrato de París. Las compañías aparentemente sólo comenzaron a colaborar cuando tuvieron la seguridad de que recibirían un contrato de servicios por este trabajo, y cuando la asignación de tareas y responsabilidades estuvo claramente establecida. La fiabilidad fue un problema importante en estas tensas negociaciones en las que cada parte imaginaba los peores escenarios posibles.

Al final, la colaboración ha sido fructífera y Eau de Paris ha desarrollado su propio sistema de información, basado en uno puesto en marcha por la ciudad francesa de Grenoble cuando en 2000 realizó la remunicipalización de sus servicios de agua. El sistema de información unificado fue lanzado en octubre de 2011. Eau de Paris también atrajo conocimientos técnicos externos con el fin de crear un departamento comercial que ahora emplea a gerentes, sobre todo procedentes de compañías eléctricas y de telecomunicaciones, que traen con ellos nuevos métodos y enfoques.

Trabajadores: de cinco organizaciones, a una

Una de las partes más delicadas de la transición fue la relativa a los trabajadores: 642 trabajadores de Eau de Paris, 228 trabajadores de Veolia y Suez, 55 trabajadores de CRECEP, y 14 trabajadores de la administración de la ciudad iban a ser agrupados en la misma empresa, con la participación de 15 sindicatos diferentes en una negociación de seis meses sobre salarios, condiciones laborales y beneficios.

Las negociaciones concluyeron a tiempo y produjeron un acuerdo parcial que se firmó en diciembre de 2009. A todos los trabajadores que integraban Eau de Paris se les pagó de acuerdo con una escala salarial armonizada en enero de 2010.

No obstante, este logro oculta algunas dificultades que todavía existen. Un problema tenía que ver con el tipo de trabajadores de los operadores privados que fueron transferidos: a todos los trabajadores provenientes del sector privado se les dio la opción de quedarse con la compañía o trasladarse a Eau de Paris, y ambos operadores privados maniobraron para quedarse con una inmensa mayoría de su personal de alta cualificación; ningún gerente de Suez fue transferido y muy pocos de Veolia. Eau de Paris trató de reclutar a varios gerentes de las compañías privadas, pero sus incentivos no parecían poder competir con los de las compañías privadas y se tuvo que contratar a personal externo para puestos de dirección, mediante un largo y delicado proceso. En general, la reorganización de toda la estructura fue agotadora y creó una multitud de tensiones en la organización, ya que muchos trabajadores tuvieron que cambiar sustancialmente sus tareas.

Una segunda dificultad fue más perjudicial: los dos sindicatos provenientes de Suez y Veolia y el de Eau de Paris no se fusionaron, a pesar de pertenecer a la misma federación sindical (*Confédération générale du travail*, CGT); y los empleados de Veolia no pudieron conservar todos sus complementos anteriores, pero han continuado luchando para obtenerlos.¹⁹ Esta situación dio lugar a una batalla legal, en la que los dos sindicatos se acusaron mutuamente de traicionar a los trabajadores al socavar la remunicipalización, bien por ser cercanos a los directores de Eau de Paris,²⁰ o bien por actuar en nombre de Veolia y Suez.²¹ La pugna interna ha continuado, con el añadido de la tensión generada a partir de la expiración de algunos contratos de *outsourcing* (subcontratación) en julio de 2011, y por las amenazas de algunos sindicatos de demandar a Eau de Paris por no contratar automáticamente a trabajadores de estas empresas subcontratadas.

Gestión financiera

Los mayores problemas, sin embargo, se experimentaron con el sistema financiero, en particular con la transición de la contabilidad y los procedimientos de compra de un sistema privado a uno público. Como empresa pública, Eau de Paris exige que todas las compras que superen un umbral de precio deben ser decididas por

una comisión, cuyas recomendaciones son consideradas a su vez por el Consejo de Eau de Paris. Como resultado, se han producido retrasos en algunas áreas importantes y, en general, los procesos administrativos se han complicado. Más aun, a las entidades públicas en Francia se les exige por ley que establezcan un presupuesto basado en métodos particulares de contabilidad. Al final, todos los pagos los realiza un solo funcionario público, un agente contable (*agent comptable*), destinado a Eau de Paris desde el Ministerio de Finanzas, pero que permanece legalmente independiente del operador público y es personalmente responsable de todo lo que firma.

Hubo que adquirir también herramientas informáticas específicas para manejar los miles de facturas, con lo que se creó otro obstáculo, ya que el mercado de *software* para contabilidad dedicado a la gestión pública de estructuras industriales, es casi inexistente en Francia después de tres décadas de privatizaciones. Todo esto se tradujo en severas, a veces dramáticas, demoras en los pagos a los proveedores. La situación ahora ha mejorado, con varios consultores contratados a finales de 2011 para afinar los libros de contabilidad y con un descenso en el retraso de pagos hasta llegar a entre 30 y 35 días, lo que sigue por encima de la media. Los procedimientos de compra y contratación son claramente más complicados en el nuevo marco institucional en comparación con lo que existía antes, pero el control de gastos ha mejorado mucho.

Obstáculos ideológicos y estructurales dentro de la administración de la ciudad

Una última dificultad es que algunos departamentos de la administración de la ciudad, en especial los departamentos de agua y finanzas, se oponían a la remunicipalización y pensaron que el compromiso del alcalde era sólo un gesto político que no se materializaría. La consecuencia fue que estos departamentos no previeron ni prepararon la transición. Otra explicación para esta falta de preparación es que muchos funcionarios públicos en puestos directivos parecen preferir la subcontratación de servicios públicos al sector privado, ya que les permite evitar la administración de infraestructuras complejas y de un personal numeroso. Puede ser más fácil organizar una licitación y, si es necesario, contratar a un consultor para resolver las dificultades legales y/o el monitoreo del rendimiento.

Logros, retos y perspectivas para las aguas de París

A pesar de todos esos importantes desafíos, Eau de Paris comenzó a operar el sistema de agua de París el 1 de enero de 2010, y para los usuarios finales no hubo diferencias visibles en el servicio. Pero, por supuesto, mucho había cambiado, incluida la firma de un contrato por objetivos²² entre la ciudad y Eau de Paris, que definía los objetivos de la nueva empresa, y la situaba bajo mayor escrutinio que a cualquier otro proveedor local de agua en el pasado, en un esfuerzo por demostrar que el sector público puede ser operado de forma transparente y eficiente. El contrato fue revisado y aprobado por el municipio, con indicadores que le permitían al Ayuntamiento vigilar el desempeño y comunicarles a trabajadores y al público en general cuáles eran los objetivos políticos de los nuevos sistemas de agua, incluido el acceso permanente a la mejor agua posible a precios justos, mayor transparencia de la gestión del agua con una asignación más clara de responsabilidades, mayor participación de los usuarios en la gestión de los sistemas y firmes aspiraciones de responsabilidad social y medioambiental.

Eau de Paris es ahora una *régie à personnalité morale et à autonomie financière*: un organismo semiautónomo con presupuesto y estatus legal propios. Es propiedad pública y está bajo el control de la ciudad. El Ayuntamiento decide todos los nombramientos de altos ejecutivos. El Consejo es el órgano supremo de la organización e incluye a un presidente (actualmente Anne Le Strat, reelegida en 2008 y ahora también vicealcaldesa de Agua, Saneamiento y Canales); 10 miembros del ayuntamiento, dos representantes del personal y cinco personas “cualificadas”, incluyendo dos expertos en agua y saneamiento y representantes de una organización no gubernamental para el medioambiente, una organización de consumidores y un miembro del *Observatoire Municipal de l'Eau* (Observatorio Municipal del Agua).

Con el municipio de París a cargo de la administración de sus propios sistemas de agua, las expectativas fueron altas, en la ciudad y fuera de ella, y el movimiento fue monitoreado cuidadosamente por muchos actores relacionados con el sector del agua. En el momento de escribir este trabajo, sólo han transcurrido 18 meses de operaciones públicas y por lo tanto es todavía muy temprano para ofrecer una evaluación definitiva pero, como se indica a continuación, varios logros y lecciones significativos pueden destacarse.

Ahorro financiero por encima de las expectativas

Más allá del simple hecho de haber logrado una transición tan difícil en tan poco tiempo, los resultados económicos de la remunicipalización son un logro sobresaliente. Los costos de operación están por debajo de lo previsto y por debajo de los de las compañías privadas, y los costos de la transición también fueron menores de lo previsto. La transición le costó a Eau de Paris cerca del 15% de sus ingresos en el primer año, pero como los excedentes financieros alcanzaron los 68 millones EUR (una cifra que debe compensarse por el hecho de que algunas inversiones de capital se postergaron), Eau de Paris ahorró unos 35 millones EUR respecto de los costos de sus contratos previos con Suez y Veolia gracias a la remunicipalización. Estos ahorros provienen de la internalización de beneficios previamente extraídos por las compañías privadas para pagar dividendos a los accionistas, de la sistematización de licitaciones competitivas para obras que antes se encomendaban a sus filiales, y de un régimen fiscal más beneficioso para el municipio que para las compañías privadas. Se espera que estos ahorros continúen. Además, permitieron a Delanoë y Le Strat anunciar el 5 de enero de 2011 un descenso del 8% en las tarifas de agua potable de París (de 1.0464 EUR/m³ a 0.9627 EUR/m³), una victoria simbólica que enfureció a muchos en la industria privada del agua que llevaban años presionando para aumentar las tarifas. La ciudad prometió a los parisinos que la tarifa de agua no aumentaría por encima de la inflación hasta 2015 (el año de la próxima elección municipal), a pesar de la disminución de ingresos asociada a una merma del volumen de consumo de los residentes.²³

Una mejor planificación a largo plazo

Otro logro es la creación de sinergias mediante la fusión de los tres operadores anteriores en uno solo, para la misma área de servicio; esto permite ahorros a escala, una estructura institucional más clara debido al chequeo cruzado entre los departamentos de producción de agua y de suministro, y una visión centralizada del ciclo. En términos de la calidad del agua no hay diferencia perceptible con la era del sector privado, pero esta nueva arquitectura institucional permite un control de calidad más abarcador. Aunque el CRECEP (antiguo laboratorio público de la ciudad), había sido cerrado por el gobierno nacional para facilitar la mercantilización del servicio de medición de calidad del agua, sus investigadores

fueron en parte recontractados para el nuevo laboratorio interno de Eau de Paris. Es importante destacar que un centro público de investigación sobre el agua llamado *Aqua Futura* ha sido puesto en marcha con fondos de la ciudad, la región, y de asociaciones con universidades vecinas, y aspira a crear un centro de excelencia para el agua pública, independiente de los grandes grupos que dominan la investigación sobre el agua en Francia.

También hay que señalar un renovado interés de Eau de Paris por la protección de los recursos hídricos y por enfrentar los retos a largo plazo que presenta la contaminación del agua, con el establecimiento de asociaciones con campesinos que están en áreas de cuencas hidrográficas, para ayudarles a cambiar a agricultura orgánica o, al menos, para que utilicen métodos agrícolas que requieran menos productos químicos (el agua subterránea que abastecía el 50% del agua de París no necesitó tratamiento hasta la década de 1990). El programa es nuevo y requerirá de varios años para que aporte resultados, pero varios campesinos ya han comenzado la transición hacia una agricultura más favorable al medioambiente con el apoyo de Eau de Paris.

El rendimiento de la red sigue siendo consistente para el agua potable (debido en parte al alto nivel de mantenimiento de las empresas privadas en los últimos años de su contrato, resultado de la renegociación de los contratos de 2003), pero la edad de la red es un factor preocupante. Hay una gran diferencia entre el mantenimiento de una red, algo que las compañías privadas hicieron, y la renovación, algo que no hicieron, según los gerentes de Eau de Paris. Se necesitan grandes inversiones y ya han sido planificadas, pero la pregunta sigue siendo: ¿Cuánto tiempo puede durar una infraestructura tan vetusta? Se han perdido algunos conocimientos de ingeniería en la transición de la propiedad privada a la pública y se necesita reconstruirlos. La ciudad está llevando a cabo una evaluación total del estado de las infraestructuras, algo que nunca se había hecho.

El destino de la red conductora de agua sin procesar es más incierto. Abandonada durante décadas, requiere de importantes inversiones para rehabilitarla, pero su desmantelamiento sería extremadamente costoso. La ciudad ha impulsado ahora un debate público para determinar qué necesidades de infraestructura se deben priorizar. En cualquier caso, el costo de esta prolongada inacción será alto.

Tendiendo manos: transparencia, solidaridad y participación

Eau de Paris está invirtiendo en comunicación en general y en nuevas herramientas interactivas para facilitar que sus usuarios monitoreen mejor su propio consumo, la calidad del agua en su calle y barrio, y los trabajos programados que puedan perturbar el tráfico. Este esfuerzo de transparencia ha sido reconocido por la principal organización francesa de consumidores, *UFC Que Choisir*.²⁴ El nuevo sitio web de Eau de Paris cuenta con numerosos recursos sobre la historia del servicio, sus impactos medioambientales, y sus programas sociales y de solidaridad. Eau de Paris también ha lanzado campañas, para promover el agua corriente en lugar del agua embotellada, para dar consejos sobre el ahorro de agua y, en general, para concienciar sobre los desafíos que presenta el agua en París y en todo el mundo.

La nueva empresa pública de agua también está comprometida con acciones de solidaridad: aumentó su contribución al fondo de ayuda a las viviendas de la ciudad (de 175,000 a 500,000 EUR), pagó una asignación de ayuda para el agua a 44,000 familias pobres de la ciudad, encargó un informe sobre facturación progresiva,²⁵ puso en marcha una campaña de ahorro de agua, y ha evitado sistemáticamente cortar el suministro de agua en inmuebles ocupados ilegalmente. Pero la solidaridad no se limita a los usuarios locales de agua, ya que Eau de Paris está comprometida con la defensa y promoción de la gestión pública del agua en los ámbitos europeo e internacional. El proveedor público es cofundador de *Aqua Publica Europea*, una federación europea de operadores públicos de agua que representa y promueve la gestión pública del líquido a nivel de la UE; también defiende a los operadores públicos contra las actividades de cabileo de las corporaciones de agua. Apoya a organizaciones no gubernamentales de migrantes africanos que desean desarrollar el abastecimiento de agua y saneamiento en sus países de origen, y ha establecido una asociación con el *Office National de l'Eau Potable* (ONEP) de Marruecos para desarrollar el abastecimiento de agua en Mauritania. También brinda ayuda financiera a países en desarrollo a través del apoyo que da a otros operadores públicos, como Phnom Penh,²⁶ uno de los operadores públicos más eficientes del Sudeste Asiático,²⁷ donde Eau de Paris financia conexiones sociales de agua.

En términos de la participación del usuario en el nuevo sistema público, los resultados han sido mixtos. El empuje hacia la remunicipalización no estuvo

dirigido por la sociedad civil, pero los políticos de la ciudad están intentando ampliar la gobernabilidad del sistema e involucrar a los usuarios en el proceso de toma de decisiones. El Observatorio Municipal del Agua es una asamblea de la sociedad civil para el agua, creada en 2006. Reúne seis veces al año a consumidores (en su mayoría agentes de propiedad inmobiliaria), organizaciones no gubernamentales medioambientales, instituciones, y expertos en el tema del agua, y desempeña en la actualidad un papel consultor, aunque Eau de Paris ha considerado otorgarle el derecho a voto en el Consejo. Eau de Paris también ha encargado un estudio sobre la participación de usuarios del agua, con la esperanza de identificar prácticas inspiradoras, pero las evidencias sugieren que en la actualidad hay poca demanda de esta participación en París. Según el departamento de comunicaciones de Eau de Paris, los individuos que son usuarios se interesan por un tema sobre la gestión del agua cuando se les llama la atención sobre alguna información, pero, debido al sistema de facturación colectiva de París, rara vez se fijan en su factura de agua, por lo que la concienciación acerca de asuntos locales sobre el agua sigue siendo baja, a pesar del dramático cambio en la propiedad y en la operación del suministro.

Asimismo, a muchos empleados de Eau de Paris parece no convencerles la remunicipalización: además de la lucha entre sindicatos, la decisión de bajar las tarifas de agua ha generado malestar entre algunos funcionarios que temen que la reducción de ingresos podría afectar sus condiciones de trabajo o salarios. Por supuesto que después de todas las dificultades creadas por la transición, el desarrollo de una vigorosa cultura de servicio público dentro de la organización tomará tiempo, pero sigue siendo una tarea crucial para la sostenibilidad de la organización.

Conclusión

Un hecho sorprendente de la remunicipalización del agua de París es que ha sido un proceso eminentemente político con poca presión o participación popular. Algunas agrupaciones de la sociedad civil presionaron para que la ciudad asumiera el control del sistema, pero nunca lograron atraer la atención de los medios de comunicación y, en cualquier caso, su poder de cabildeo no podía compararse con el de Veolia y Suez. Aunque los verdes y los comunistas presionaron por la remunicipalización desde el principio, el Partido Socialista se mantuvo dividido sobre el tema. Lo que probablemente marcó una diferencia para convencer al

alcalde Delanoë fueron las numerosas y detalladas auditorías que probaban el potencial de ahorro económico, más los argumentos acerca de la gestión del agua como un “bien público”.

La transición fue difícil, en especial en el aspecto de la gestión financiera y en términos del personal. Ciertas competencias tuvieron que ser reconstruidas, y tomará tiempo recuperar un conocimiento profundo de la infraestructura. Los operadores privados no obstaculizaron la transición, pero tampoco proporcionaron ayuda más allá de sus obligaciones legales, y a veces se negaron a proporcionar información por razones comerciales. El hecho de que algunos sectores de la administración de la ciudad fueran reticentes a la remunicipalización tampoco ayudó. Hubo también debilidades en el proceso de reforma: fue demasiado jerárquica, de arriba hacia abajo, vinculado a un puñado de individuos comprometidos y competentes, y eso creó tensiones en la organización.

Pero, a pesar de estos retos, la transición se logró a tiempo y con resultados financieros impresionantes. La integración de las partes fragmentadas del sistema de agua potable originó una organización más eficiente y consistente, con mayor capacidad de planificación a largo plazo. También renovó las actividades de la empresa en torno a la protección de los recursos hídricos, la investigación, la innovación y la concienciación por este recurso. Los principales obstáculos que se experimentaron durante la fase de transición se abordaron con eficacia, a excepción de la virulenta lucha entre sindicatos. En general, la evaluación preliminar es prometedora, ya que los sistemas de agua de París han pasado de una administración turbia, fragmentada y de corto plazo a una progresista, de enfoque más integral, transparente y a largo plazo.

Con independencia de la opinión que se tenga sobre los resultados, esta enorme reorganización institucional ha creado el equivalente de un *tsunami* en el sector del agua, que en las últimas tres décadas estuvo dominado por la ideología de la privatización. La simplista idea de que el sector privado por naturaleza está mejor preparado para administrar los sistemas de agua urbanos demostró ser errada en París, donde un duopolio privado de poderosas compañías operaba en detrimento de los habitantes de la ciudad. Pero este ejemplo también demuestra que lo que hace la política puede ser deshecho por la política. No hay salvaguardia contra la reprivatización de Eau de Paris en el futuro. Sin embargo, lograr el mejor desempeño posible y lograr la participación de tantos parisinos como sea posible en esta

tarea son maneras que tiene la ciudad de trabajar contra una posible reversión. Un cambio político, provocado principalmente por razones de eficiencia financiera, conducirá entonces a un conjunto de razones políticas más profundas para mantener y ampliar el carácter público de las aguas de la ciudad.

Notas finales

- 1 Nota relativa a esta traducción: Se han mantenido los datos de la versión original de este capítulo, aunque ha pasado más de un año desde que se publicó la versión en inglés.
- 2 La reforma francesa sobre el financiamiento de los partidos políticos, en la década de 1990, obligó a publicar todas las cuentas de los partidos, lo que hizo estallar numerosos escándalos de corrupción. Quedó demostrado que las empresas de agua habían estado, durante años, entre los mayores contribuyentes a los partidos gubernamentales y de la oposición. Véase, por ejemplo, Guinel, J. (1994) De grandes entreprises en cause: l'eau éclabousse la classe politique française. *L'économiste* 157 (diciembre).
- 3 Barraqué, B. y Nercessian, A. (2008) *Mieux comprendre comment évolue la consommation d'eau à Paris*. París: Agence de l'Eau Seine-Normandie, Mairie de Paris.
- 4 Stefanovitch, Y. (2005) *L'empire de l'eau*. París: Ramsay, p. 93.
- 5 Barraqué y Nercessian (2008), *op. cit.*
- 6 Guillerme, A. (2010) Paris perd ses eaux. *Le Monde*, 5 de abril.
- 7 Mairie de Paris, Inspection Générale (2003) *Le contrôle par la Ville de Paris de sa filière eau (production-distribution)*. IG – 00 – 06 (junio). París: Mairie de Paris, p. 141.
- 8 Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) (1999) *Enquête sur le prix de l'eau – 1991/1997*, citado en Main, P. (1999) L'économie de l'eau : Quelle tuyauterie à la française ? *H2O magazine* (abril). <http://www.h2o.net/magazine/quotidien-le-prix-de-l-eau/l-evolution-du-prix-de-l-eau-de-1991-a-1997.htm> (se accedió el 13 de enero de 2012).
- 9 Traducción al español. Ville de Paris (2003) *Gestion du service commercial des Eaux de Paris*. Fascicule 0: Synthèse et conclusions, octubre. París: Ville de Paris, p. 23.
- 10 Traducción al español. Laimé, M. (2007) Paris va éjecter Veolia et Suez de la SEM Eau de Paris. *Les eaux glacées du calcul égoïste*, 22 de marzo. <http://www.eauxglacees.com/Paris-va-ejecter-Veolia-et-la-Suez> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 11 Mairie de Paris, Inspection Générale (2003), *op.cit.*, pp. 70-74.
- 12 Delanoë, B. (2001) *Pour une gestion citoyenne et durable de l'eau à Paris*. Communication de M. le Maire de Paris 37-2001, DPE 147, 19 de noviembre. París: Mairie de Paris.
- 13 Traducción al español. Laimé (2007), *op.cit.*
- 14 Stefanovitch (2005), *op.cit.*
- 15 François Leblanc, ex director con SAGEP y actual director administrativo con Eau de Paris, entrevista del autor traducida al español, septiembre de 2010.
- 16 *Global Water Intelligence* (2007) Suez and Veolia exiled by Eau de Paris, abril.
- 17 Tribunal Administratif de Paris, n°0901127/6-1, 2009.
- 18 François Leblanc, entrevista del autor traducida al español, septiembre de 2010.

- 19 CGT Veolia (2010) *Communiqué de presse sur Epic Eau de Paris, les ratés sociaux de la municipalisation Delanoë*, 8 de enero.
- 20 Véase entrevista con el ex director de CRECEP Claude Danglot en *Contretemps* (2011) *L'eau comme bien commun? Un retour sur l'expérience parisienne de remunicipalisation*. <http://www.contretemps.eu/interviews/leau-comme-bien-commun-retour-sur-lexp%C3%A9rience-parisienne-remunicipalisation> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 21 Semejantes acusaciones se han reiterado en declaraciones de un ex sindicalista de Veolia convertido en feroz crítico público de la compañía, Jean-Luc Touly.
- 22 Mairie de Paris (2009) *Contrat d'objectifs du service public de l'eau à Paris 2010-2014*. París: Mairie de Paris.
- 23 El consumo disminuyó anualmente en un 1.17% en 2008, y en un 1.9% en 2009, un descenso global del 25% en el consumo desde 1990 (pico de consumo histórico).
- 24 Coing, H. (2011) *Baisse du prix de l'eau à Paris*. UFC Que Choisir? <http://ufc-quechoisir-paris-nord-est.org/l-eau-a-paris.php> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 25 Barraqué, B. (2009) Abonnements individuels à l'eau en appartements à Paris: éclairages international et national. *Flux* (76/77): 82-93.
- 26 Las asociaciones de ayuda entre SAGEP/Eau de Paris y la *Phnom Penh Water Supply Authority* (PPWSA) comenzaron en 2003.
- 27 Binayak, D., Ek Sonn, C., Chea, V., Ganesh, P. y Simpson, R. (2010) *Sharing the reform process. Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)*. Bangkok: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Asia Regional Office y Phnom Penh Water Supply Authority, p. 20.

Capítulo tres

Del fiasco a DAWASCO: La remunicipalización de los sistemas de agua en Dar es Salaam

por Martin Pigeon



Los sistemas de agua y alcantarillado de Dar es Salaam estaban en estado deplorable cuando el gobierno de Tanzania los privatizó en 2003 mediante la firma de un contrato con *City Water Services* (CWS) – una empresa mixta participada por Biwater (Reino Unido) y Gauff (Alemania). A este consorcio privado se le unió más tarde una firma privada tanzana, Superdoll. Pero la administración privada no hizo nada por mejorar la situación, y el Banco Mundial describió el desempeño del operador privado como peor que el de su predecesor. El 2005 un nuevo operador público, Corporación de Agua y Alcantarillado de Dar es Salaam (*Dar es Salaam Water and Sewerage Corporation*, DAWASCO), asumió el control del sistema.

Desde entonces, DAWASCO ha logrado extender la cobertura y mejorar aspectos críticos de la prestación del servicio de agua en Dar es Salaam, lo que demuestra que el estado puede administrar bien los servicios públicos de agua e incluso puede superar al sector privado en muchos aspectos. No obstante, los resultados generales son mixtos, en la medida en que DAWASCO funciona cada vez más como una empresa privada, con la recuperación total de costos como meta, y además no cumple con sus obligaciones en las áreas de la ciudad con menos ingresos. Para ser justos, los enormes desafíos que enfrenta DAWASCO desde la remunicipalización son parte del problema: una infraestructura abandonada, datos poco fiables sobre los clientes, recursos hídricos degradados, y estrictas – pero no necesariamente adecuadas – condicionalidades impuestas por los donantes internacionales a cambio de acceso a fondos. Para comprender estos retos se necesita entender el legado general de la Tanzania post colonial, así como los impactos de la fallida privatización. También se requiere examinar, en su conjunto, los supuestos ideológicos que influyen en la política y su práctica en Tanzania.

Antecedentes históricos

Tanganica se convirtió en Tanzania después de su independencia de Gran Bretaña en 1963 y de su fusión con Zanzíbar. Entonces estaba regida por el carismático Julius Nyerere y su Partido Revolucionario (*Chama cha Mapinduzi*, CCM). Los primeros 25 años de independencia estuvieron marcados por un original régimen político de tendencia socialista que buscaba tener independencia ideológica tanto del capitalismo como del marxismo de estilo soviético mediante un “socialismo africano” (*Ujamaa*), inspirado en el igualitarismo, la autosuficiencia y la agricultura cooperativa. La mayoría de los bancos e industrias

fueron nacionalizados, las tasas de alfabetización, el acceso a la atención médica y al suministro de agua mejoraron considerablemente, el estado tuvo éxito en la prevención de enfrentamientos étnicos, y a los dirigentes del partido se les impidió legalmente acumular riquezas y poder.¹ El gobierno, no obstante, enfrentó severas dificultades. La colectivización de la agricultura fue un desastre: la producción se desplomó, lo que causó una gran dependencia de la importación de alimentos, y millones de campesinos reasentados regresaron a la agricultura de subsistencia. La crisis económica de fines de los 70 y la intervención militar de 1979 para lograr la salida de Uganda de Idi Amin Dada tuvieron un fuerte impacto en la economía nacional: a inicios de la década de 1980 la industria funcionaba a sólo un 30% de su capacidad productiva.² El sistema de partido único también daba señales de agotamiento con una extendida corrupción.³ Nyerere dimitió voluntariamente en 1985, dejando a Tanzania entre los países africanos más pobres y más dependientes de la ayuda al desarrollo.⁴ Muchos tanzanos todavía recuerdan esta experiencia mixta de economía planificada y grandes burocracias estatales. Desde entonces, muchos logros sociales alcanzados en los años 70, como alfabetización, la atención de salud y sanidad, y el suministro de agua, se han resquebrajado.⁵ El país tuvo que cumplir con duras condiciones de crédito por parte de instituciones financieras internacionales, lo cual condujo a la privatización de la mayoría de sus empresas paraestatales⁶ para acceder a programas de condonación de deuda. Vamos a ver cómo esta imposición jugó un papel clave en nuestro caso.

Dar es Salaam es la ciudad más grande de Tanzania, y es también su principal centro comercial e industrial. Tiene una población de 2.5 millones de habitantes (cifra oficial) y se proyecta que alcance los 3.5 millones en 2015,⁷ pero estimaciones no oficiales situaban estas cifras en 3 millones en 1999 y en más de 5 millones en la actualidad, con un crecimiento del 7-10% anual.⁸ La ciudad tiene un clima tropical, cálido y húmedo la mayor parte del año, con fuertes lluvias entre marzo e inicios de mayo, y entre octubre y diciembre en menor medida. Con el cambio climático estas temporadas de precipitaciones son cada vez más extremas y se refleja en variaciones más intensas de descarga fluvial, un factor importante puesto que el agua de la ciudad proviene en un 90% de ríos.

El abastecimiento de agua en Dar es Salaam proviene de dos fuentes principales: las plantas de abastecimiento superior e inferior en el río Ruvu, construidas en

1959 y 1976 y situadas unos 60 km al noroeste de la ciudad, y un pequeño sistema de superficie más antiguo, en la parte sur de la ciudad, que fue terminado bajo el régimen colonial en 1952. También abastecen a la red unos 35 pozos de sondeo diseminados por toda la ciudad, un legado de las perforaciones de urgencia realizadas durante las severas sequías de 1984-1985 y 1997. La red de tuberías se desarrolló por primera vez en el centro de la ciudad en los años 1920 y 1930; se hicieron adiciones importantes en la década de 1950 y la última expansión de importancia se produjo a lo largo de los años 1970 cuando el rendimiento del sistema estuvo en su mejor momento; en aquel tiempo la mayoría de los hogares conectados recibían 24 horas de suministro.

Después de la independencia, el suministro de agua en la ciudad estuvo administrado directamente por el Ministerio de Agua y Energía. En 1977, el departamento a cargo fue convertido en una compañía paraestatal, la Autoridad Nacional para el Agua Urbana (*National Urban Water Authority*, NUWA). Hasta 1991, quienes tuvieran propiedades directamente conectadas al sistema tenían que pagar por el agua, mientras la que se suministraba en los puestos callejeros era gratuita. Una reforma en 1997 transformó NUWA en la Autoridad de Dar es Salaam para Agua y Alcantarillado (*Dar es Salaam Water and Sewerage Authority*, DAWASA), una entidad semi-independiente que buscaba la autonomía financiera y combinaba, por primera vez, tanto el suministro como el saneamiento de agua. Pero las últimas inversiones significativas en el sistema se remontan a los años 70, a las que no siguieron un mantenimiento, mejoras o ampliaciones correctos para hacer frente al rápido crecimiento de la población. En consecuencia, el sistema estaba en estado lamentable a inicios de la década de 1990, con altos niveles de deterioro, agua no contabilizada, grandes pérdidas financieras, trabajadores desmotivados, y una cobertura muy baja.

Esta prolongada negligencia también significa, aún hoy, que los datos relacionados con la producción, transvase, distribución y uso del agua en la ciudad deben ser tratados con cautela: la medición no ha sido constante ni fiable, y las cifras son políticamente sensibles, puesto que son indicadores de funcionamiento cruciales para los gerentes del servicio y han jugado un papel fundamental en el conflicto sobre la privatización. Los datos que se presentan aquí deben ser entendidos, por tanto, como indicaciones de escalas y tendencias, y no necesariamente como un reflejo exacto del estado de los servicios de agua en la ciudad.

El fracaso de la privatización

En agosto de 2003 el Banco Mundial encabezó un fondo de 164.6 millones USD para privatizar los servicios de agua de Dar es Salaam, bajo la insignia del Proyecto para el Suministro de Agua y Saneamiento de Dar es Salaam (*Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project*, DWSSP).⁹ Esta iniciativa fue acogida con alivio por las autoridades locales, así como por los medios, ya que marcó el inicio de un programa de inversiones en infraestructura muy esperado y muy necesario.¹⁰ La asignación de un contrato de arrendamiento a un operador privado era una condición específica de la financiación y, a pesar de cierto lenguaje progresista en la redacción, se le dio poca consideración a consultas públicas, enfoques a favor de los más pobres, o debates políticos.¹¹ El contrato se mantuvo en secreto incluso para el Parlamento. La experiencia no duró mucho: 21 meses después de la concesión privada, el gobierno de Tanzania dio por terminado el contrato con el operador de agua privado y la policía incluso detuvo (por un tiempo breve) a sus ejecutivos, quienes fueron pronto expulsados del país.

Echando la vista atrás, el periodo previo a la privatización duró mucho más que el propio experimento. Ya en 1997 el gobierno de Tanzania estaba realizando consultas con compañías internacionales privadas de agua acerca de un contrato de concesión, pero no pudo llegar a un acuerdo ya que ninguna de las compañías estaba dispuesta a arriesgar una inyección de capital en un sistema que había estado abandonado 20 años. Hubo también desacuerdos sobre la “mejor” opción de privatización. Al final, el Banco Mundial insistió en rediseñar la licitación con una inversión más limitada del sector privado, y el gobierno respondió con una propuesta de un “contrato de arrendamiento operativo”. Según este modelo, una compañía privada se haría responsable de facturas, recaudación de tarifas, administración general y mantenimiento general durante 10 años. DAWASA mantendría la propiedad de los activos, rehabilitaría y expandiría la red, y realizaría un seguimiento del desempeño del operador. Una primera oferta atrajo propuestas de tres compañías (Vivendi, que en la actualidad se llama Veolia, Saur y Biwater), pero fue cancelada dadas las condiciones propuestas por las compañías. Se produjo un proceso de revisión de la licitación, pero las dos compañías francesas, Vivendi y Saur, retiraron sus ofertas antes de pagar tasas de aplicación, aparentemente convencidas de que su competidor británico sería elegido de todas maneras.

Cuando CWS ganó el contrato, era una recién creada empresa conjunta formada por Biwater y Gauff Tanzania. Más tarde formaron un consorcio con *Superdoll Trailer Manufacture Company Ltd* (STM), un inversor tanzano con una participación minoritaria del 49%. Los riesgos para este consorcio estaban limitados por una serie de préstamos “edulcorados” y contratos de construcción por parte de donantes de ayuda, para conseguir que las compañías aceptaran tarifas de agua por debajo del precio de producción durante los primeros cinco años del contrato de arrendamiento (aunque STM no se benefició de estos contratos). La idea inicial del contrato de arrendamiento fue poner el riesgo económico en DAWASA y el riesgo operativo en CWS, pero estos límites se difuminaron con la adición de contratos de construcción por valor de 40 millones USD, que eran fuentes más seguras de ganancias para las empresas europeas.

Tan pronto como comenzaron las operaciones, los problemas se amontonaron, hasta el punto de que CWS detuvo los pagos de su cuota mensual por arrendamiento a DAWASA en enero de 2004, sólo cinco meses después de iniciado el contrato. CWS sólo inyectó la mitad del capital prometido (8.5 millones USD), y los ingresos de la compañía se redujeron en un tercio entre agosto de 2003 y marzo de 2005. La eficiencia en la facturación colapsó, los nuevos clientes a veces no aparecían en el sistema de facturas, y los clientes que ya existían en el sistema parecían beneficiarse de un mayor margen de maniobra al pagar directamente a los recolectores de ingresos de la compañía. El rendimiento técnico tampoco era positivo, dados los grandes retrasos en la ejecución de conexiones que se hacían por primera vez y la puesta en marcha de los contratos de construcción. Además de todo ello, un informe del Ministerio del Agua del 2006¹² encontró que CWS y DAWASA no habían presentado ningún informe financiero durante el periodo del contrato.

Varios informes y entrevistas con empleados, representantes sindicales y altos directivos muestran tres explicaciones principales sobre el fracaso de CWS. Primero, existía una sorprendente ignorancia sobre los términos del contrato de arrendamiento entre los altos directivos de CWS, quienes parecían asumir que componentes clave del contrato todavía eran negociables. En cuanto al asunto crucial de las tarifas, por ejemplo, a CWS le rechazaron dos aumentos de tarifas por su pobre desempeño técnico.

Segundo, los empleados y técnicos estaban “pobremente capacitados y equipados”, y “mal remunerados e inadecuadamente supervisados”,¹³ situación que se tradujo en una corrupción generalizada y en la malversación de los ingresos por recaudación por parte de los empleados. En su única y sustancial reforma organizativa, CWS intentó eliminar cerca del 40% de su personal cuando decidió subcontratar partes del contrato de arrendamiento, a pesar de las promesas hechas a los sindicatos de no hacer recortes. No obstante, el contrato fue rescindido antes de que CWS pudiera seguir adelante.

Tercero, el principal objetivo de CWS era mejorar la recolección de ingresos mediante un mejor sistema de facturación y una base de datos de los clientes. Para ello, introdujo un nuevo *software*, pero su implementación fue muy lenta y nunca se completó. También dio prioridad a los medidores en la red, pero no se tuvo en cuenta que la mayoría de éstos giran tanto con aire como con agua, un problema grave en una red caracterizada por el racionamiento y la baja presión. A muchos clientes con medidores nuevos se les cobró por la gran cantidad de aire que pasaba por las tuberías.

Las mejoras en el desempeño técnico también se estancaron por factores externos como la poca fiabilidad de los datos (CWS creía que DAWASA había inflado las cifras de conexión y suministro), las dudas legales no resueltas sobre la interpretación del contrato de arrendamiento, y las demoras considerables en otros aspectos de la implementación del DWSSP. El impago de la cuota de arrendamiento y la retención del capital prometido por parte de CWS incrementaron la tensión en su relación con DAWASA, y socavaron la posible colaboración. La situación empeoró también entre los accionistas del consorcio, dado que Biwater y Gauff se estaban beneficiando de los mayores contratos de adquisición, mientras que el inversor local, STM, apenas tenía voz y voto en la toma de decisiones. La situación llegó hasta el punto de que STM trató de vender sus acciones y se negó a proporcionar la requerida segunda mitad de su capital de inversión, lo que llevó a los demás accionistas a hacer lo mismo y a profundizar la crisis financiera de CWS.

Por último, y no menos importante, CWS estuvo operando cuando el regulador independiente EWURA aún no estaba en funcionamiento. Esto significó que la regulación y el monitoreo del rendimiento los ejecutaban DAWASA y el Ministerio del Agua, a pesar de que eran partes contratantes de la adjudicación.

Una vez que el gobierno de Tanzania aseguró el préstamo del DWSSP, tuvo pocos incentivos para ayudar a CWS más allá de sus obligaciones contractuales, a pesar de que al principio sí dio a CWS tiempo extra para realizar pagos. El conflicto entre DAWASA y CWS fue en aumento. Se nombró a un mediador independiente que de inmediato elaboró un listado de asuntos clave que debían abordarse, pero el gobierno anunció la terminación del contrato de arrendamiento antes de que finalizara el proceso de conciliación. Parecía que el gobierno había recolectado suficientes pruebas de las insuficiencias de CWS para ganar litigios posteriores y asegurar que los donantes no dejarían de pagar. Es por ello que hay quien sostiene que el fracaso de CWS le fue políticamente conveniente al gobierno, que posteriormente adjudicó toda la culpa de los problemas del agua de la ciudad a la compañía y divulgó medidas para remediar la crisis de CWS unos meses antes de las elecciones presidenciales.¹⁴

Biwater-Gauff no ganó los casos judiciales presentados contra el gobierno ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Pesar de que el gobierno de Tanzania fue declarado culpable de terminación ilegal de contrato, no se vio forzado a ofrecer ninguna compensación económica. El tribunal de CNUDMI analizó la situación de forma diferente y sentenció a CWS a pagar una multa de 3 millones GBP,¹⁵ que nunca se satisfizo porque CWS había quebrado y dejó al gobierno furioso con lo que ahora describe como un “acuerdo malévolos”.

De regreso a lo público

Inmediatamente después de la terminación del contrato con CWS en 2005, el gobierno de Tanzania tomó el control de la estructura de toda la compañía – activos y empleados – y designó a un alto funcionario del Ministerio de Agua y Riego como presidente ejecutivo de la compañía, que fue rebautizada como Corporación de Agua y Alcantarillado de Dar es Salaam (*Dar es Salaam Water and Sewerage Corporation*, DAWASCO). DAWASCO es una empresa pública paraestatal, propiedad de y financiada por el estado tanzano, con un consejo de administración designado por el ministerio. En el momento de su creación, las tareas más urgentes eran aumentar la cobertura, la fiabilidad y los ingresos del sistema.

Mejoras de la cobertura y el acceso

Quizás el reto más inmediato para DAWASCO era abordar el nivel extremadamente alto de fugas y de agua no contabilizada en los sistemas, que se calculó podía alcanzar el 76% del agua que salía de las plantas de tratamiento.¹⁶ En este sentido, la situación ha mejorado desde la creación de DAWASCO, puesto que se observó un descenso de la tasa de fugas hasta alcanzar aproximadamente el 56.5% en el 2009; sin embargo, esta cifra sigue siendo inaceptablemente alta y se espera que obras recientes financiadas por donantes externos para disminuir las fugas sirvan para alcanzar mejoras más significativas.¹⁷

La extensión de la cobertura también es una prioridad. Estimaciones actuales muestran que entre el 62% y el 68% de los habitantes de la ciudad utilizan agua corriente, pero sólo el 8% consume agua a través de tuberías en sus hogares. No obstante, esta cifra representa un 12.7% de incremento de las conexiones entre 2006 y 2009, y, de acuerdo con entrevistas realizadas a funcionarios de DAWASCO, la cobertura continúa aumentando. Los usuarios conectados recibieron un promedio de ocho horas diarias de servicio en el 2008, cifra que representó un ligero aumento comparada con la de 2006, pero la situación no ha mejorado desde entonces.¹⁸ Sin embargo, DAWASCO ha logrado mejorar la cobertura en general, y está en mejores condiciones de satisfacer el aumento de la demanda de agua en una ciudad en crecimiento. DAWASCO ha informado de avances sistemáticos en el uso de medidores, pasando de un 45% de usuarios conectados en 2006, a 67% en 2009. Para los clientes facturados, las tarifas oficiales de agua se incrementaron en un 30% en julio de 2006 hasta alcanzar 0.46 USD/m³, y se mantuvieron sin cambios hasta agosto de 2009, cuando de nuevo subieron a 0.56 USD/m³ (un punto al cual regresaremos). En relación a la capacidad de respuesta a los usuarios, DAWASCO ha realizado un importante esfuerzo por mejorar su desempeño, abrir canales de comunicación y monitorear la eficiencia en la gestión de reclamaciones.

La capacidad diaria de producción de agua es de aproximadamente 273,000 m³, además de un promedio de 5,800 m³ de agua sin procesar proveniente de pozos de sondeo. Esto todavía está bastante por debajo de la demanda total de agua, que se calculó era 450,000 m³ diarios en 2007. Más aun, las cifras de producción son una máxima teórica: los volúmenes de agua que llegan a la red de suministro de la ciudad son en realidad mucho más bajos, ya que el 43% del agua se pierde en

fugas y desvíos ilegales (sobre todo para la agricultura) a lo largo de la red de transmisión entre el río Ruvu y los depósitos de la ciudad.¹⁹ También se deben tener en cuenta las fugas del sistema de distribución de la ciudad, como se ha señalado anteriormente. Todo esto significa que el volumen de agua que actualmente llega a los usuarios de la ciudad es cercano a los 100,000 m³ diarios. En consecuencia, la capacidad de almacenamiento prácticamente no se utiliza y varios barrios reciben escaso suministro, o ninguno.

En las áreas más pobres de la ciudad el ingreso promedio es de aproximadamente 30 USD por mes, por lo que el costo oficial del agua es elevado, pero no inasequible para la mayoría de los hogares. No obstante, dadas la poca fiabilidad en los sistemas y la limitada cobertura, los habitantes de Dar es Salaam tienen que recurrir a otras fuentes para complementar o sustituir la red convencional, lo cual es menos conveniente y más caro:

- El 38% de los hogares compran el agua a revendedores, que la obtienen mediante conexiones domésticas y la venden a sus vecinos, a menudo a precios inflados.
- Algunos hogares utilizan conexiones ilegales o comparten conexiones privadas, lo que produce más ineficiencias y problemas de fiabilidad en la red.²⁰
- Los puestos de venta, que en parte reciben el suministro de la red pero están muy a menudo administrados por personas privadas, cargan tarifas más altas que las tasas oficiales de EWURA.²¹
- Muchos barrios de personas acomodadas reciben servicio de pozos de sondeo privados.
- Hay camiones cisterna privados que dan servicio para “amortiguar” un abastecimiento errático.
- Muchos hogares consumen agua embotellada.

Esta privatización *de facto* de partes sustanciales de la red genera altos niveles de desigualdad, con precios que varían en relación a la longitud de la cadena de suministro. Un análisis indica que son los habitantes más pobres de la ciudad los que gastan una mayor proporción de sus ingresos y hacen el mayor esfuerzo físico para conseguir agua.²²

La desigualdad económica va de la mano con la desigualdad territorial heredada del pasado de la ciudad: la red de tuberías fue primero construida para los colonizadores europeos y, después de la independencia, fue extendida a áreas de las élites de ingresos medios y altos. Desde entonces, el desarrollo de la red ha estado impulsado por intereses económicos específicos (p. ej., industrias y hoteles). La planta de tratamiento inferior en el Ruvu (70% de la capacidad de producción de los sistemas) da servicio principalmente a usuarios conectados y ubicados en áreas bajas acomodadas (zonas costeras), el centro de la ciudad y algunos barrios del sur. El 30% restante del agua proviene de la planta superior, la planta Mtoni y de pozos de sondeo, dando servicio a las áreas más pobres de la ciudad (la zona industrializada del sur y las zonas altas y oeste).

La financiación de la infraestructura

En 1995 se estimó que se necesitaban al menos 600 millones USD en reparaciones y extensión de la red de agua de Dar es Salaam para satisfacer la demanda vigente y la proyectada,²³ una cifra que continuó creciendo hasta el 2003 cuando comenzaron los trabajos de construcción financiados por DWSSP. Más recientemente el gobierno prometió unos 436 millones USD adicionales en tres años para mejorar aun más el sistema de agua de la ciudad. Si se tiene en cuenta que en 2010, el presupuesto del gobierno tanzano fue de 4,660 millones USD, con 300 millones destinados para el Ministerio de Agua y Riego, la magnitud del esfuerzo es enorme.

El gobierno nacional ha sido la fuente primaria de financiación de la infraestructura, pero buena parte procede del dinero de donantes internacionales. Esto se debe a que, aunque la recaudación de ingresos de DAWASCO creció un 7.8% anual entre 2007 y 2009, y un 24.3% anual entre 2008 y 2010, no ha cubierto los gastos de operación y está lejos de cubrir los gastos de capital que se requieren. Por ejemplo, el 2009 DAWASCO recaudó aproximadamente 10.5 millones USD pero enfrentó gastos de operación de 19 millones USD. La meta sigue siendo lograr ingresos suficientes para cubrir tanto gastos de operación como de capital, pero está claro que durante muchos años el gobierno nacional continuará proporcionando el grueso de la financiación para infraestructura.

Ingresos y costos

DAWASCO explica sus dificultades para aumentar ingresos con el hecho de que algunas instituciones públicas no pagan sus facturas de agua (en particular el ejército) y afirmando que, en general, muchos clientes insatisfechos sienten que no deben pagar por un servicio de poca calidad y en cuyas mediciones no confían, o simplemente no pueden pagar. La recaudación de ingresos ha crecido desde que DAWASCO comenzó las operaciones, pero no ha al mismo ritmo que los gastos pico de operación, en particular los relacionados con los crecientes costos de la energía, que constituyen hasta un 25% de los costos operativos de la empresa. Un pobre mantenimiento de la red y transvases de larga distancia obligan a DAWASCO a utilizar cantidades considerables de energía para bombear el agua a la ciudad. La importación de productos químicos (p. ej., Algaefloc) también representa un costo considerable.

En general, el ratio entre costos e ingresos disminuyó de manera constante entre 2006 y 2008,²⁴ lo que sugiere un avance en la eficiencia económica organizativa de DAWASCO, pero estos esfuerzos se ven anulados por los aumentos repentinos de los precios de la energía, y por las pérdidas acumuladas que ascienden actualmente a más del 230% del valor de los activos de DAWASCO. Como resultado, sería poco realista esperar de DAWASCO una generación de ingresos que pudiera hacerle frente al total de necesidades operativas y costos de capital. Una importante inversión por parte del gobierno central será una necesidad ineludible.

Calidad del agua

La calidad del agua en las áreas de captación a lo largo del río Ruvu sigue empeorando, con mayor turbidez cada año como consecuencia de lluvias más concentradas y la destrucción del medio ambiente en la cuenca del río. El agua producida en las plantas del Ruvu generalmente ha cumplido con las normas de la Organización Mundial de la Salud desde la conclusión de los trabajos de construcción vinculados al contrato de privatización (con la excepción de residuos de cloro superiores al permitido), pero sólo al salir de las plantas y en las tuberías principales; en las secciones finales de la red de la ciudad, el agua se degrada debido a fugas y conexiones ilegales, y no puede considerarse potable a menos que reciba tratamiento adicional. Las pobres condiciones de la red de alcantarillado representan un problema añadido, puesto que contaminan el agua subterránea y

en ocasiones las tuberías de abastecimiento de agua potable. Se necesitan nuevas inversiones en los extremos de la red para resolver este problema, pero hasta ahora las inversiones sólo se han centrado en el aspecto de la producción.

Condiciones laborales

Las condiciones laborales del personal son cruciales para el rendimiento de DAWASCO. El experimento con CWS fue descrito por la mayoría de los entrevistados como un rotundo desastre organizativo: en gran medida se percibía a la dirección como ilegítima, los trabajadores de rango inferior se sentían abandonados, y el ethos colectivo de la organización sufrió graves daños. Esta situación no parece haber mejorado significativamente desde la remunicipalización: el 2007, una tercera parte de los empleados fue despedida por recomendación de la consultora Ernst & Young, y se contrató y asignó a puestos de dirección nuevos ejecutivos jóvenes; esto causó resentimiento entre el personal de más edad, que sentían que merecían estos puestos dada su experiencia. Los niveles salariales son también un problema porque los sueldos han estado congelados desde el año 2007, mientras que la inflación ha sido del 10% anual como promedio.²⁵ Por ello, mantener al personal competente a bordo es un reto, y ha habido numerosos casos de ingenieros que dejaron la empresa después de recibir una costosa formación.

Esta incapacidad, o falta de voluntad, de la organización para ofrecer salarios adecuados y/o mejores y más motivadoras condiciones de trabajo aviva otro problema importante: la corrupción de los empleados. En realidad, la mayoría de las conexiones ilegales parecen haber sido hechas por empleados de DAWASCO, y se cree que muchos de los que fueron despedidos el 2007, hoy están ganando dinero por esta vía. Se continúa informando de casos de malversación y sobrecargos en las facturas de agua.²⁶

La implementación de evaluaciones individualizadas de rendimiento ha sido un intento de aumentar la supervisión sobre los empleados. El experimento comenzó con los administradores de áreas, quienes vieron su salario indexado en base a su cumplimiento de criterios de rendimiento, incluido en materia de recaudación de ingresos. Este sistema se extiende ahora a todos los empleados de DAWASCO, pero con éxito limitado si se tiene en cuenta que muchos de los posibles beneficios no compensan el papeleo necesario. Abordar estos problemas es aún más difícil en

una organización cuyos altos directivos suelen ser ingenieros y tienden a enmarcar los problemas en términos técnicos, lo que parece no favorecer un enfoque flexible sobre recursos humanos o de buenas relaciones con partes implicadas no especialistas.

¿Un reconocimiento a la ayuda externa?

En la fase inicial de la remunicipalización, DAWASCO recibió una ayuda considerable del operador público de Kampala, en Uganda, la Corporación Nacional para Agua y Alcantarillado (*National Water and Sewerage Corporation, NWSC*). La Unidad para Servicios Externos de la NWSC jugó un papel decisivo en el asesoramiento a DAWASCO acerca de cómo mejorar el rendimiento financiero, el control de fugas y la atención al cliente, y en particular ayudó a diseñar los planes iniciales de la administración de DAWASCO. El primero fue el Plan de Rescate Operativo (*Operational Rescue Plan*), que duró 100 días y fue preparado en 2005 para revertir la tendencia hacia malos resultados de funcionamiento. DAWASCO afirma que este plan dio lugar a un aumento del 36% en la recaudación de ingresos y mejoró el número de conexiones que tenían medidor, así como la eficacia en el control de fugas.²⁷ Le siguió un plan, “todos ganan”, para abordar las cuestiones precedentes pero a largo plazo. Es curioso que ahora muchos administradores de DAWASCO minimizan el papel de la NWSC y destacan más bien los diferentes contextos hidrológicos y socioeconómicos de las dos ciudades.

De cara al futuro

Propiedad pública, toma de decisiones corporatizada

De alguna manera, las únicas diferencias sustanciales entre DAWASCO y su predecesor privado CWS son los resultados de la transición a la propiedad pública y del reemplazo de la alta dirección. La arquitectura institucional diseñada por el operador privado permanece en gran medida en pie, con DAWASA (la entidad pública semi-independiente) como propietaria de la infraestructura y DAWASCO (la compañía paraestatal) en calidad de compañía ligera de activos que opera sobre la base de un contrato por objetivos. De hecho, los términos de referencia del contrato entre DAWASA y DAWASCO son casi idénticos a los del contrato entre DAWASA y CWS.

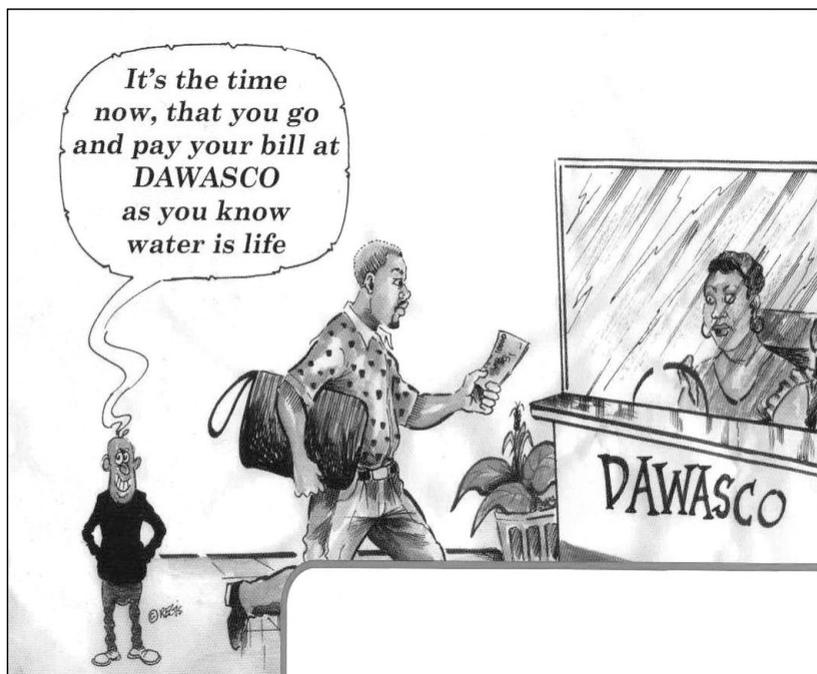
Esta inusual configuración institucional se creó por dos razones: era la solución más fácil de que se disponía a corto plazo para garantizar la continuidad de las operaciones, y el Banco Mundial y algunos funcionarios del Ministerio del Agua querían mantener al nuevo operador bajo presión de mercado para que funcionara acorde con la manera de pensar del Banco, orientada hacia el mercado. En 2005 y 2006 el gobierno también exploró opciones para sustituir el fallido contrato privado por otro pero ninguna compañía internacional de agua estuvo interesada, y así el status quo prevaleció.

Esto condujo a una situación absurda y costosa. Tanto DAWASCO como DAWASA están controladas por el Ministerio del Agua, pero DAWASCO se negó a reconocer la autoridad de supervisión de DAWASA y reportaba directamente al ministerio. La desconfianza mutua resultó en que DAWASA tuvo que pagar anualmente 120,000 USD (casi el 1% de los ingresos anuales de DAWASCO) por los servicios de una compañía de auditoría externa para monitorear el rendimiento de DAWASCO porque se negó a informarle directamente. El desempeño insatisfactorio de este último llevó a DAWASA a imponer sanciones financieras de consideración (50,000-100,000 USD al año), pero se mantuvo como algo simbólico, ya que DAWASA había acordado en diciembre de 2005 esperar cinco años antes de solicitarle a DAWASCO los pagos de la cuota de arrendamiento y de bonificaciones o sanciones asociadas a su desempeño. Esta situación comenzó a cambiar con la designación de un nuevo presidente ejecutivo de DAWASCO, cuyo enfoque conciliatorio ha permitido una relación de más colaboración, y gracias a ello, sus consejos de administración respectivos actualmente mantienen contactos regularmente. Aunque muchos directivos de ambas entidades ahora hablan en favor de una fusión entre DAWASA y DAWASCO, el Banco Mundial se mantiene opuesto a la idea y la opción no está todavía en la agenda del ministerio. En su lugar, todavía se está renegociando el contrato de arrendamiento entre las dos partes.

Una cultura de gestión comercial

Esta configuración institucional de DAWASCO como corporación independiente también significó que su prioridad absoluta fuera, y siga siendo, el incremento de los ingresos que recibe por los servicios de agua y alcantarillado que ofrece. Esto se tradujo en importantes esfuerzos por ordenar y organizar la información sobre

los clientes, actualizar el sistema de facturas mediante la compra de nuevo y costoso *software* especializado (978,000 USD) y diversificar las opciones de pago (a través de telefonía móvil, supermercados, Internet, etc.). Este proceso de modernización se ve obstaculizado por la baja fiabilidad del sistema en general, por el suministro irregular de agua, y por la dudosa medición del consumo, todo lo cual resquebraja la legitimidad de las facturas. Entre los años 2007-2008 y 2009-2010, se logró incrementar los ingresos en un 37% a través del uso de comunicación a gran escala, avisos en los medios e incluso tácticas intimidatorias (p. ej., la desconexión temporal de todo un barrio) para convencer a los usuarios de pagar el agua.²⁸ Pero DAWASCO también registró un aumento en los gastos operativos durante el mismo periodo, por lo que las pérdidas se han venido acumulando. La situación en estos momentos es tan grave que algunos directivos de alto nivel en DAWASCO están considerando la apertura de nuevos negocios para generar ingresos paralelos a los de su empresa.



“Es tiempo de ir a pagar tu factura de DAWASCO porque como sabes, el agua es vida.”

Fuente: *Dawasco News*, No. 2, julio-septiembre de 2007

Un hecho sorprendente que surge de entrevistas con la mayoría de los altos ejecutivos de DAWASCO es en efecto su deseo de operar “tan bien como el sector privado”, una afirmación que se escucha una y otra vez, y en particular cuando se discuten las dificultades económicas de DAWASCO. Esta definición de “rendimiento” está también enmarcada en términos del sector privado: la eficiencia financiera y la rentabilidad eran vistas como condiciones necesarias para lograr mejorías en otras áreas del servicio, como pudieran ser fiabilidad, calidad, seguridad y accesibilidad. Es difícil saber si esta actitud hacia el mercado es el resultado de la creciente influencia neoliberal en el país, o del estigma contra el sector público asociado con la burocracia estatal del pasado, o ambos; pero, la obsesión por los ingresos se produce también porque los únicos ingresos legítimos de la empresa provienen de la facturación del agua. Las contribuciones financieras (cruciales) del gobierno central y de DAWASA, que permitieron la supervivencia operativa de DAWASCO, son puntuales y están asociadas a un repetido y humillante mensaje de “fracaso”.

Otro signo del predominio creciente de una cultura corporativa es el uso sistemático de consultorías de negocios privadas²⁹ para respaldar decisiones administrativas importantes (despidos, monitoreo del rendimiento, etc.) y el uso de herramientas típicas de gestión empresarial (p. ej., evaluaciones individuales sobre el rendimiento de los empleados).

Los “socios para el desarrollo” toman decisiones

La situación del agua en Dar es Salaam es un tema recurrente en la agenda política nacional, y ocupó un lugar destacado en las elecciones presidenciales de 2010.³⁰ En un importante discurso leído en julio de 2010, el presidente reelecto, Jakaya Kikwete, prometió poner fin a los problemas de agua de la ciudad, comprometiéndose a ampliar la capacidad de producción de agua a 710 millones de litros por día para 2013-2014 gracias a fondos estadounidenses de la Corporación para el Desafío del Milenio (MCC); también prometió inyectar dinero adicional del gobierno para desarrollar las plantas de tratamiento de agua y explotar los profundos acuíferos costeros del sur de la ciudad.³¹ Pero estas promesas son todavía muy recientes y en este sentido la historia llama a la prudencia: Kikwete hizo promesas electorales parecidas en su campaña electoral de 2005,³² y la única inversión pública a gran escala que se hizo fue para un proyecto de transvase de agua desde el lago Victoria a la región de Shinyanga donde hay un auge de la minería de oro.³³ No

obstante, esta vez parece que el gobierno sí está comprometido y el Parlamento ha apoyado un crecimiento del 15% del presupuesto del Ministerio del Agua para 2011,³⁴ así como la creación de un programa de 436 millones USD para modernizar la infraestructura del agua de Dar es Salaam.³⁵

Con todo, uno debe mirar más allá de la retórica política e ir a la fuente de esta financiación. El dinero proviene en gran parte de las agencias de desarrollo y está unido a condiciones muy específicas. Los “socios internacionales para el desarrollo” han controlado decisiones fundamentales relacionadas con el desarrollo de los sistemas hídricos de Dar es Salaam desde finales de la década de 1990. El préstamo de 164 millones USD para el DWSSP ofrecido en 2003 por el Banco Mundial que impuso la privatización expiró en noviembre de 2010 y está siendo reemplazado por un proyecto de 951 millones USD, el Proyecto de Apoyo para el Sector del Agua (*Water Sector Support Project*, WSSP), en el que el Banco se ha asociado a otros donantes internacionales (MCC, *African Development Bank*, un banco alemán y la agencia holandesa para el desarrollo, entre otros).³⁶

Esta influencia política poderosa sin responsabilidades locales enfurece a muchos directivos de DAWASCO, al menos a aquellos que se sienten lo suficientemente cómodos para hablar con franqueza sobre el problema. La opinión generalizada es que los donantes internacionales abandonan el barco en cuanto hay problemas, pero son los primeros en adjudicarse los éxitos. Muchos perciben a los especialistas extranjeros de recursos hídricos como egoístas y muy dispuestos a sacar del país lo que necesitan para luego marcharse. Un reproche más específico sobre las instituciones financieras internacionales es que los préstamos les permiten tener al país en la palma de la mano y obligan a los tanzanos a desarrollarse según lo que estas instituciones digan. Un ejecutivo de DAWASCO lo resumió sin muchos rodeos: “Si te quieres deshacer de ellos, ¡les tienes que devolver su dinero! Pero, mientras tanto, tú les perteneces.”³⁷ Otro entrevistado se quejó de perder el tiempo en reuniones en las que su única función era tomar café, masticar galletas, asentir con la cabeza aquí y allá y ser utilizado como prueba de que “las partes implicadas locales han participado en el proyecto”.³⁸

La dependencia política y financiera mina la sensación de pertenencia y compromiso de los directivos. Un buen ejemplo de esto aparece en el programa de trabajo del MCC, que es un donante muy activo en la actualidad. El MCC es una agencia de EE.UU. para la ayuda al desarrollo creada en 2004 por el presidente

George W. Bush. Su objetivo principal es promover el crecimiento económico en países en desarrollo mediante “buenas” políticas económicas.³⁹ Con el aporte de una donación de 207 millones USD al WSSP, el MCC financia dos proyectos en Dar es Salaam: la expansión de la planta de tratamiento inferior y un programa de reducción del agua no facturada. La expansión aspira a incrementar la capacidad de la planta en un 50%, hasta 270,000 m³ diarios.⁴⁰ El problema es que el nivel de descarga fluvial del Ruvu durante la estación seca es ya demasiado escaso para producir a plena capacidad, y el fenómeno se ha agravado en las últimas décadas debido al cambio climático y a la deforestación. Esto significa que el proyectado incremento de la capacidad será inútil hasta que concluya la construcción de una gran presa río arriba (Kidunda); se espera que este trabajo dure tres años y debe comenzar entre el 2011 y el 2012. Sin embargo, esta presa es ya un viejo proyecto, puesto que la agencia de colaboración de Japón ya quiso apoyar su construcción en los años 90 pero se retractó cuando se dio cuenta del potencial daño socioecológico y de otras deficiencias del proyecto.⁴¹ El Banco Mundial en la actualidad financia esta iniciativa, a pesar de que algunos directivos de recursos hídricos señalan que existen otras posibles fuentes de agua más sostenibles. El gobierno de Tanzania solicitó una presa más pequeña río abajo,⁴² pero las obras ya están en marcha y una revocación de las mismas es poco probable.

Las condiciones para acceder a los fondos de la MCC causan un segundo conjunto de problemas. Aunque los fondos son una concesión y no un préstamo, vienen con una serie de requisitos de política estrictos. El convenio del 2008 establece que:

[L]as autoridades de agua y alcantarillado deberán presentar tasas tipo encaminadas a lograr una sostenibilidad financiera operativa y de mantenimiento dentro del Plazo del Convenio y una tendencia sostenible hacia la recuperación de la depreciación de activos.⁴³

Se puede leer entre líneas que esto se refiere a la recuperación total de costos. Se confirma en el Documento de Monitoreo y Evaluación (*Monitoring and Evaluation Document*), el cual menciona como un primer riesgo del proyecto la incapacidad del gobierno para implementar “reformas tarifarias por debajo de la recuperación de costos”.⁴⁴ Otra fuente de DAWASA fue más específica, al hablar de un objetivo de total recuperación de costos a través de las tarifas, a implementarse en el último año del proyecto, es decir, 2013-2014.⁴⁵ Con los actuales niveles tarifarios, que están muy por debajo de la recuperación total de costos, y con las

nuevas inversiones planificadas, esto significa que las tarifas de agua de Dar es Salaam están destinadas a aumentar en un 250-300%.

La trampa está en que las tarifas las regula la compañía independiente EWURA, que en 2010 se negó dos veces a un aumento tarifario. ¿Cómo puede el gobierno de Tanzania garantizar que las tarifas aumentarán, como exige la MCC, sin afectar la independencia del regulador? En el futuro inmediato, esto promete ser un asunto controvertido. Por un lado, el presidente Kikwete ha insistido en que quiere mantener las tarifas bajas,⁴⁶ pero, por otro, la sección 3.4(c) del convenio establece que “el gobierno no invocará ninguna de las provisiones de su legislación interna para justificar o disculpar el incumplimiento de sus deberes o responsabilidades bajo este Convenio”.⁴⁷

Esta breve descripción del funcionamiento interno de DAWASCO y su entorno institucional y político sólo sugiere que, aunque formalmente es una empresa “pública” propiedad del gobierno, DAWASCO está lejos de ser una entidad pública responsable políticamente ante los usuarios y dirigida por ellos. Pero esto en gran medida queda fuera del control de DAWASCO: el gobierno tanzano está legalmente obligado a aplicar las recomendaciones de política y condiciones de los donantes internacionales, incluso si esto significara una ausencia de responsabilidad ante la población afectada por estas decisiones.

Conclusión

La experiencia de privatización de CWS impuesta por las condiciones de los donantes internacionales fue un rotundo fracaso, resultado de la pobre preparación del operador privado, de relaciones difíciles con el personal, y de pugnas internas entre los accionistas. El hecho de que el gobierno tanzano precipitara abruptamente la terminación del contrato y utilizara esta terminación para anotar puntos políticos antes de una campaña electoral no fue razón suficiente para que la compañía privada ganara sus dos litigios legales contra Tanzania ante CNUDMI y CIADI, dos cortes de arbitraje normalmente proclives a los intereses de los inversores.

Dados estos antecedentes, es un logro extraordinario que su sucesor público, DAWASCO, fuera capaz de resurgir de las cenizas de CWS y revertir la tendencia de rendimiento para aumentar la cobertura y los ingresos, aunque sólo fuera hasta

cierto punto. Sin embargo, su marcado enfoque en la recuperación de costos sin realizar mejoras radicales en el sistema ha conducido al uso de tácticas problemáticas. Su rendimiento sigue siendo frágil e irregular, el acceso directo a la red lo tiene una pequeña minoría ubicada en las zonas más prósperas de la ciudad, y la mayoría de la población tiene que depender del acceso indirecto a precios mucho más altos. Las verdaderas mejorías provienen de obras capitales que paga el gobierno central, que a su vez depende en gran medida de las instituciones internacionales de desarrollo. Estas instituciones imponen condiciones que conforman la evolución estructural del sistema, tanto técnica como ideológicamente, sin tener que rendir cuentas a sus usuarios. En este sentido, la remunicipalización del agua en Dar es Salaam es una situación creada por defecto por el colapso de un contrato privado, no por un movimiento estratégico planificado por instituciones políticas soberanas. Si la soberanía política es una condición para la sostenibilidad, entonces, a largo plazo, las limitadas opciones impuestas por las condiciones de los donantes deben ser vistas como uno de los mayores obstáculos para solucionar los problemas de agua de Dar es Salaam.

Notas finales

- 1 Podesta, J.J. (2006) *Julius Nyerere*. Farmington Hills (MI): Gale Contemporary Black Biography, Gale.
- 2 Banco Mundial (2000) *Report and recommendations on the programmatic structural adjustment credit for Tanzania (P-7376-TA)*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 3 *The Guardian* (1999) Julius Nyerere, 15 de octubre.
- 4 Skinner, A. (2005) *Tanzania & Zanzibar*. Londres: Cadogan Guides, p. 19.
- 5 Munyaga, M. (2000) *Participatory approach revives adult education in Tanzania*. Presentación en el World Education Forum, International Consultative Forum on Education for All organizado por el PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF y el Banco Mundial, Dakar, Senegal. <http://www.unesco.org/education/wef/en-news/tanzania.shtm> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 6 Harrison, G. (2004) *The World Bank and Africa: The construction of governance states*. Londres y Nueva York: Routledge.
- 7 National Bureau of Statistics, Republic of Tanzania (2002) *Population and Housing Census*. Dar es Salaam: NBS.
- 8 Dongus, S. (2000) *Vegetable production on open spaces in Dar es Salaam – Spatial changes from 1992 to 1999*. Friburgo, Alemania: Albert-Ludwigs-University of Freiburg, Institute of Physical Geography. <http://www.cityfarmer.org/daressalaam.html> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 9 La cifra se desglosa como sigue: 61.5 millones USD de IDA, 48 millones de AfDB, 34 millones de EIB, 12.6 millones de DAWASA y 8.5 millones del operador privado CWS.
- 10 Kjellén, M. (2006) *From public pipes to private hands: Water access and distribution in Dar es Salaam, Tanzania*. Estocolmo: Departamento de Geografía Humana, Universidad de Estocolmo.
- 11 Action Aid UK (2004) *Turning off the taps: Donor conditionality and water privatisation in Dar es Salaam, Tanzania*. Londres: ActionAid UK.
- 12 United Republic of Tanzania Ministry of Water and DAWASCO Review and Restructuring Committee (2006) *Options for public-private partnerships in DAWASCO – Draft final report*. Dar es Salaam: República de Tanzania.
- 13 Traducción al español. WaterAid Tanzania (2008) *Why did City Water fail? The rise and fall of private sector participation in Dar es Salaam's water supply*. Dar Es Salaam: WaterAid, p. 10.
- 14 *Ibid*, p. 13.
- 15 *The Guardian* (2008) Tanzania wins £3m damages from Biwater subsidiary, 11 de enero. <http://www.guardian.co.uk/business/2008/jan/11/worldbank.tanzania> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 16 WaterAid Tanzania (2003) *Prospects for the poor: Water reforms and private sector participation in Dar es Salaam, Tanzania*. Dar es Salaam: WaterAid Tanzania.
- 17 Mwakalebela, L. (2011) 600bn/- to end Dar es Salaam water woes. *Daily News*, 15 de marzo. <http://dailynews.co.tz/home/?n=18111> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).

- 18 EWURA (2010) *Annual report of Urban Water Supply and Sewerage Authorities (UWSAs) for the period of 2008/09*. Dar es Salaam: EWURA. <http://ewura.go.tz/annualreports/waterreg.html> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 19 WaterAid Tanzania (2003) *Prospects for the poor: Water reforms and private sector participation in Dar es Salaam, Tanzania*. Dar es Salaam: WaterAid Tanzania. http://www.wateraid.org/documents/prospects_for_the_poor_1.pdf (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 20 Kjellén (2006), *op.cit.*
- 21 Uwazi (2010) *Water prices in Dar es Salaam: Do water kiosks comply with official tariffs?* Policy brief TZ09/2010E, septiembre. Dar es Salaam: Uwazi. <http://www.uwazi.org/uploads/files/Water%20kiosks%20in%20DSM%20Englsh.pdf> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 22 Kjellén, M. (2006) *Generalization of price and effort in water acquisition, by service mode and household wealth*, p. 243.
- 23 Boyd, G. (2001) *An overview of private sector participation in the Dar es Salaam Water and Sanitation Authority: A report for WaterAid- Tanzania*. Dar es Salaam: WaterAid Tanzania, pp. 19-20, citando a Howard Humphreys Tanzania Ltd (1995) *Feasibility report on the rehabilitation of the Dar es Salaam Water Supply System*. Dar es Salaam: WaterAid Tanzania.
- 24 EWURA (2010), *op.cit.*
- 25 Index Mundi (2011) Tanzania inflation rate (consumer prices). http://www.indexmundi.com/tanzania/inflation_rate_%28consumer_prices%29.html (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 26 *Business Times* (2011) Dawasco accused of swindling millions via inflated water bills, 11 de febrero. http://www.businesstimes.co.tz/index.php?option=com_content&view=article&id=717:dawasco-accused-of-swindling-millions-via-inflated-water-bills&catid=1:latest-news&Itemid=57 (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 27 DAWASCO (2006) *Annual Plan for 2006-2007*. Dar es Salaam: DAWASCO, p. 7.
- 28 DAWASCO (2010) *Technical report 2009-2010*. Dar es Salaam: DAWASCO.
- 29 En general uno de los “cuatro grandes”: KPMG, Ernst & Young, PriceWaterhouseCoopers and Deloitte.
- 30 Mgamba, R. (2010) Judgment Day. *Guardian on Sunday*, 31 de octubre. <http://www.ippmedia.com/frontend/index.php/oi.poc/6live/?l=22614> (se accedió el 12 de octubre de 2011).
- 31 *Daily News* (2010) End of Dar es Salaam water blues in sight, 20 de julio.
- 32 *The Guardian* (2005) Kikwete promises to end Dar water woes, 25 de noviembre.
- 33 Véase el mapa en el sitio web de la Cámara de Minas de Tanzania (*Tanzanian Chamber of Mines*), www.chamberofmines-tz.com.
- 34 Alvar Mwakyusa, K. (2011) Solve Dar water woes, MPs urge. *Daily News*, 30 de marzo. <http://dailynews.co.tz/home/?n=18551> (se accedió el 12 de diciembre de 2011); Mwakalebela (2011), *op.cit.*
- 35 Semberya, D. (2011) \$436m approved to end Dar water woes. *East African Business Week*, 20 de marzo. <http://www.busiweek.com/11/news/tanzania/684-436m-approved-to-end-dar-water-woes> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).

- 36 Banco Mundial (2011) Water Sector Support Project, Tanzania. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P087154&theSitePK=40941&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Finacial> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 37 Ejecutivo de DAWASCO, entrevista del autor traducida al español, 12 de noviembre de 2010.
- 38 Ejecutivo de DAWASCO, entrevista del autor traducida al español, 4 de noviembre de 2010.
- 39 Millennium Challenge Corporation (s. f.) About MCC. <http://www.mcc.gov/pages/about> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 40 Millennium Challenge Account – Tanzania (2009) *Capacity of Lower Ruvu water treatment plant to be expanded*. Comunicado de prensa, Dar es Salaam, 12 de mayo.
- 41 Rustagi, D. (2005) *What the Kidunda dam will destroy: Ecological and socio-economic value of Gonabis, Selous Game Reserve, Tanzania*. Tanzania Wildlife Discussion Paper no. 45. Dar es Salaam: GTZ Wildlife Programme in Tanzania, Wildlife Division.
- 42 United Republic of Tanzania, Ministry of Water and Irrigation (2008) *Terms of reference for consultancy services for preparation of feasibility study, detailed design and environmental and social assessment for Kidunda dam*. Dar es Salaam: MoWI. http://www.wildlife-baldus.com/download/KIDUNDA_WB_COMMENTS_REVISIED_NOV_2008.pdf (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 43 Traducción al español. Annex I, D, 6 – Sustainability Section of the Millennium Challenge Compact between the United States of America acting through the Millennium Challenge Corporation and the Government of the United Republic of Tanzania acting through the Ministry of Finance, 17 de febrero de 2008.
- 44 Traducción al español. United Republic of Tanzania, Ministry of Finance and Economic Affairs – Millennium Challenge Account – Tanzania, *Monitoring and Evaluation Plan*, marzo de 2010, p. 23.
- 45 Gerente financiero de DAWASA, entrevista del autor traducida al español, noviembre de 2010.
- 46 Mwakyusa, A. (2011) Kikwete pledges more funds to water sector. *Daily News*, 24 de marzo. <http://dailynews.co.tz/home/?n=18376&cat=home> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 47 Traducción al español. Millennium Challenge Compact (2008), *op.cit.*

Capítulo cuatro

Aguas públicas: Lecciones desde Buenos Aires

por Daniel Azpiazu¹ y José Esteban Castro



En 1993 el gobierno argentino otorgó al consorcio privado Aguas Argentinas S.A. (AASA), encabezado por la empresa multinacional francesa Suez, una concesión por 30 años para proveer los servicios integrados de agua y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En aquel momento, AASA se convirtió en la mayor concesión privada de su tipo en el mundo, cubriendo una población de cerca de nueve millones de personas. El proceso se enmarcó en uno de los más vastos y acelerados programas de privatización del mundo (a excepción de las economías del ex bloque soviético), plenamente consustanciado con las recomendaciones del llamado Consenso de Washington. Este proceso se anunció como el buque insignia de la privatización, que debía replicarse en otros países.² Después de casi 13 años de gestión caracterizada por múltiples incumplimientos empresariales que contaron frecuentemente con la complacencia oficial, a fines de marzo de 2006 el gobierno nacional presidido entonces por Néstor Kirchner decidió revertir al estado la responsabilidad de la prestación del servicio.

Estrictamente hablando, la de-privatización de AASA no fue un caso de “remunicipalización”. Primero, la concesión había sido otorgada por el gobierno federal y no por las autoridades municipales. Segundo, fue adquirida por una compañía pública específicamente creada para el caso, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), bajo el control del gobierno nacional. No obstante, el servicio opera a nivel municipal y las lecciones aprendidas de este caso son importantes para el tema de la remunicipalización cubierto en este libro. En particular, el caso destaca cómo el legado del proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento dificulta la reorganización de dichos servicios en torno a objetivos de bien público, en especial el objetivo de subordinar la rentabilidad empresarial a las metas sociales de acceso universal a servicios públicos de calidad.

En la primera parte de este capítulo examinamos aspectos clave de la concesión otorgada a AASA para contextualizar la posterior cancelación del contrato privado. A continuación, analizamos el largo y conflictivo proceso de renegociación contractual que tuvo lugar entre 2002 y 2006, el cual involucró no sólo al gobierno nacional, al Congreso y al operador privado, sino también a gobiernos extranjeros, tribunales internacionales, sindicatos (principalmente al Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias, SGBATOS), organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas independientes, entre otras. La tercera parte examina los problemas asociados al marco institucional normativo y

regulatorio que se creó a partir de la renacionalización y la creación de AySA. Finalmente, se analizan el desempeño y principales características del operador público.³ Concluimos con las lecciones extraídas de la traumática experiencia privatizadora de Buenos Aires, especialmente en relación a las formas de gestión que permiten o dificultan la defensa del carácter público y universal del acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento.

Obteniendo beneficios de un mal desempeño empresarial

Cualquiera sea la dimensión analítica que se considere, la gestión de AASA reconoce dos grandes sub-periodos. El primero, entre 1993 y principios de 2002, se caracterizó por recurrentes renegociaciones contractuales relacionadas con incrementos tarifarios y por repetidas quejas gubernamentales por incumplimientos en materia de inversiones, metas de expansión, prevención medioambiental, y control de la calidad del agua, entre otros temas; estas renegociaciones siempre fueron favorables a los intereses de la concesionaria, y la complacencia oficial se tornó en falta de voluntad de afrontar el costo político de interrumpir el esfuerzo privatizador. El segundo, que será analizado en la próxima sección, remite al demorado y conflictivo proceso de renegociación contractual dispuesto en el marco del abandono del régimen de conversión fija con el dólar estadounidense.⁴

Los términos de la concesión originaria, las principales modificaciones introducidas con posterioridad, y los factores subyacentes a la estrategia de la empresa ayudan a entender las dinámicas de estos dos periodos. En pocas palabras, en el contrato original el operador se comprometía a: 1) garantizar el acceso universal para el año 2003 (pasando de un 70% de cobertura para el servicio de agua en 1993 a 100% en 2003, y de 58% a 95% para el servicio de cloacas en el mismo periodo); 2) realizar mejoras en la calidad del servicio para alcanzar estándares internacionales; y 3) incorporar nuevas tecnologías para el tratamiento de aguas residuales. Estos objetivos debían alcanzarse mientras se mantenían tarifas “razonables”. Cabe también destacar que un elemento determinante en la otorga de la concesión a AASA fue la oferta de una reducción inicial de un 26.9% sobre la tarifa vigente en 1993, que superó las ofertas de los demás contendientes en la licitación.⁵

El contrato original dividía el periodo de la concesión en seis quinquenios, y estipulaba revisiones del contrato al final de cada periodo para verificar el cumplimiento

del operador con las metas de expansión, inversiones, y congelamiento de las tarifas, que eran parte integral de la oferta original. Sin embargo, subsecuentemente los primeros 10 años del contrato quedaron exentos de esta congelación de tarifas a solicitud de la compañía. La regulación del servicio, como surge del propio Marco Regulatorio establecido por el Decreto 999/92, quedaba bajo responsabilidad del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

En cuanto a la calidad de la provisión de agua y servicios cloacales, el contrato adoptó los parámetros físico-químicos y bacteriológicos recomendados por la Organización Mundial de la Salud. Se acordaron medidas específicas de protección medioambiental, que requerían de la concesionaria la construcción de plantas para el tratamiento de aguas residuales con el objetivo de eliminar progresivamente la contaminación de las fuentes de agua. La regulación de las tarifas se basó en un límite impuesto a los aumentos que podía solicitar el operador privado determinado por el ingreso promedio por usuario, por el cual ETOSS podía exigir reducciones de las tarifas si este ingreso fuera a exceder un nivel establecido. Sin embargo, al igual que con otros términos del contrato original, en los años siguientes este criterio fue modificado en renegociaciones contractuales, siempre en beneficio de los intereses de la compañía privada.

El contrato también establecía dos posibilidades para otorgar ajustes en las tarifas: ajuste “ordinario” y “extraordinario”. La primera sería considerada durante las revisiones del cumplimiento al final de cada quinquenio, mientras la segunda podría concederse en caso de cambios en los costos operativos de la compañía, medidos con un índice especial. Notablemente, antes de que finalizara el primer año de la concesión, AASA solicitó una “revisión extraordinaria” de las tarifas con el argumento de que había sufrido pérdidas operativas no previstas, y ETOSS autorizó un aumento de la tarifa de un 13.5%, que se vino a sumar a un aumento considerable en el “cargo por infraestructura” fijo que se aplicaba a los usuarios recién conectados.⁶

A partir de ese momento, la concesión se caracterizó por un empeoramiento de los incumplimientos de las metas contractuales, en particular con relación al ritmo de inversiones, a la expansión de la cobertura y a la calidad de los servicios. También se caracterizó por una presión incesante del operador para extraer concesiones por parte de las autoridades, incluyendo demandas para “dolarizar” las tarifas y buscar una solución a los problemas de morosidad e incobrabilidad del cargo

por infraestructura por parte de los usuarios recién conectados, en su mayoría pobres. El gobierno respondió favorablemente a las demandas de la compañía y en 1997 estableció un proceso para renegociar el contrato, que introdujo modificaciones sustantivas de los términos originales (Decretos 149/97 y 1167). Las renegociaciones continuaron entre 1997 y 1999 y resultaron en modificaciones adicionales para responder a los intereses del operador privado. Los nuevos términos del contrato incluyeron entre otros: la dolarización real de la tarifa, que llegó a vincularse directamente con la evolución de un índice combinado de precios de EE.UU.,⁷ la eliminación del principio regulatorio que limitaba los aumentos de la tarifa en función del ingreso medio por usuario; la introducción de la posibilidad de solicitar una “revisión extraordinaria” del contrato cada año; y la cancelación o postergación de varios compromisos de inversión originalmente acordados. En este contexto, la primera revisión quinquenal del contrato, originalmente programada para 1998, se pospuso hasta 2001, momento en el cual AASA y ETOSS negociaron a puertas cerradas un acta de acuerdo en la que se aprobó el Segundo Plan Quinquenal. El nuevo plan dispuso que, frente a los nuevos compromisos de AASA de efectivizar las inversiones no realizadas, adelantar otras y alcanzar las metas estipuladas originalmente, cabía establecer un incremento tarifario,⁸ y la incorporación de nuevos cargos fijos.

Ahora bien, a pesar de todas las revisiones introducidas en favor del concesionario privado, ETOSS estimó que durante 1993-2002 AASA sólo cumplió con el 60.9% de sus objetivos contractuales de inversión y expansión. Un pobre desempeño si se tiene en cuenta que el cálculo se hizo sobre la base de compromisos de inversión reducidos a través de revisiones contractuales.⁹ En términos de protección medioambiental, AASA no cumplió tampoco con sus compromisos contractuales. Por ejemplo, según la revisión de ETOSS se seguían registrando niveles de sustancias dañinas (como arsénico, cianuro, metales pesados y nitratos) muy superiores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud. Por otra parte, AASA no había evaluado los posibles impactos medioambientales cuando decidió cerrar una serie de pozos de agua subterránea en la zona sur del Gran Buenos Aires, con lo cual varias municipalidades se tornaron dependientes del suministro de agua bombeada desde el Río de la Plata. Esta decisión finalmente provocó un aumento de la capa freática en dicha zona, lo que condujo a inundaciones recurrentes de edificios y calles en los municipios de Lomas de Zamora, Quilmes y Morón, y también empeoró la contaminación de las fuentes de agua subterránea de la

región. En 2001 la municipalidad de Berazategui presentó una demanda judicial contra AASA por incumplimiento de los compromisos contractuales originales de construir instalaciones adecuadas para el tratamiento de aguas residuales, que todavía estaban siendo vertidas sin tratar en el Río de la Plata. Más tarde, la evidencia acumulada sobre este tipo de impactos medioambientales negativos de las actividades de AASA se convertiría en un elemento central para la cancelación del contrato.¹⁰

La falta de acatamiento de los compromisos originales también se reflejó en el incumplimiento de los objetivos de expansión. Aunque el objetivo original de pasar de 70% a 100% en la cobertura de abastecimiento de agua para 2003 había sido reducido a 88% en 2002, solamente se llegó al 79%. Igualmente, el objetivo original de aumentar la cobertura del servicio de cloacas de 58% a 95% había sido reducido al 74%, pero escasamente se alcanzó el 63%. Esto significa que, en 2002, quedaban todavía 800,000 personas sin acceso al agua, y más de un millón sin servicios cloacales. El nivel de incumplimiento es sustancialmente más alto si consideramos los objetivos originales para el tratamiento primario de aguas residuales, que AASA sólo logró completar en un 7%, lo cual dejó a más de seis millones de personas sin este servicio.¹¹

Otro indicador del pobre desempeño del concesionario privado es la regresión de las tarifas. Primero, entre mayo de 1993 y enero de 2002 la tarifa residencial media aumentó en un 87.9%, mientras que durante ese mismo periodo el Índice de Precios al Consumidor solamente se incrementó en un 7.3%. Segundo, durante las renegociaciones del contrato fueron eliminados de la estructura tarifaria una serie de criterios progresivos que proporcionaban un cierto nivel de subsidio cruzado para ayudar a los usuarios de menores ingresos, y esto se reflejó en el impacto desigual que tuvo el alza de las tarifas sobre los diferentes grupos de usuarios. En ese sentido, entre 1993 y 2002 la tarifa básica aumentó en un 177% y la factura promedio en un 62%, pero los usuarios de alto consumo solamente registraron un aumento del 44%.¹²

Lo discutido hasta aquí presenta un análisis sintético de las condiciones que permitieron al concesionario privado sacar provecho de una tasa de beneficios media de más del 20% sobre activos netos y de alrededor del 13.3% sobre facturación entre 1994 y 2001. La baja elasticidad de la demanda y la estabilidad relativa del consumo, unidas a un riesgo nulo garantizado por la complacencia e indulgencia

de las autoridades, permitieron que AASA obtuviera beneficios extraordinarios al mismo tiempo que incumplía con los compromisos contractuales. Ello remite a otro aspecto central en la estrategia desarrollada por AASA desde el mismo inicio de la gestión: la minimización de aportes de recursos propios (apenas 2.6% del origen total de la inversión entre 1993 y 2001) y, fundamentalmente, una agresiva y desproporcionada política de endeudamiento superando holgadamente los valores máximos establecidos en el contrato de concesión. Esta deuda se contrajo mayoritariamente con organismos multilaterales de crédito, a tasas de interés mucho más bajas que las vigentes en el mercado local. Ello derivó en que, al desatender el riesgo cambiario, cuando se produjo el colapso del régimen de convertibilidad en 2002 la concesionaria debió enfrentar un endeudamiento de 700 millones USD, lo que representaba más de tres años de facturación bruta y más de 20 veces el patrimonio neto de AASA. A la vez, ello explica por qué en ese año el déficit contable de la empresa superó en un 13% al monto total de facturación.

En resumen, el primer periodo de la concesión estuvo marcado por una serie de modificaciones contractuales, principalmente relacionadas con el aumento de las tarifas, y por el incumplimiento de los compromisos relativos a inversiones, objetivos de expansión, protección medioambiental y calidad del servicio. Todo ello, mientras la compañía apilaba beneficios y deudas.

La saga de la renacionalización

La aprobación a inicios de 2002 de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25561) inició el proceso que llevaría a la cancelación del contrato de AASA. La legislación daba por terminada la paridad fija entre el peso argentino y el dólar estadounidense y establecía un nuevo contexto operativo para compañías privatizadas durante la década de 1990. En particular, la ley cancelaba los mecanismos de indexación previamente aplicados para aumentar las tarifas y retornó las tarifas del servicio público a la moneda nacional (pesificación). La ley también estipulaba que todos los contratos con compañías privadas serían sujetos a renegociación, pero mientras tanto los operadores privados no podían suspender o alterar los términos de cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En este contexto, la renegociación de AASA entró en una etapa compleja. La compañía privada reaccionó de inmediato con presiones al gobierno, de manera

directa y a través de sus accionistas extranjeros, y, especialmente, con apelaciones ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial.¹³ Además, los gobiernos de países donde los accionistas tenían sus sedes, en especial Francia, protestaron ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) para presionar a Argentina a resolver el asunto en favor de AASA. Estos acontecimientos impusieron severas restricciones y empeoraron las condiciones del ya demorado y conflictivo proceso de renegociación del contrato.

AASA no había cambiado su enfoque desde los años 1990 y no mostró inclinación alguna a aceptar la pérdida de los privilegios de los que había disfrutado durante casi una década. En los días de la promulgación de la nueva ley, AASA preparó un plan de emergencia e hizo una serie de peticiones al gobierno: que le proporcionaran un seguro retroactivo para cubrir la diferencia cambiaria que había incrementado su deuda externa hasta cerca de 700 millones USD, la concesión de una paridad del peso frente al dólar para sus importaciones (principalmente transacciones internas entre sucursales extranjeras y locales del propio consorcio), y la suspensión de todas las inversiones de manera unilateral e indiscriminada.¹⁴ Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia en 2003, su gobierno comenzó a considerar seriamente la rescisión del contrato de AASA. Existía entonces una fuerte convicción de que las privatizaciones de la década de 1990, y en particular la de AASA, acarrearaban un pesado costo social. Una serie de informes oficiales¹⁵ y datos recogidos por organizaciones de la sociedad civil, incluidos grupos de usuarios y consumidores y organizaciones no gubernamentales, sugerían que había pruebas suficientes del incumplimiento sistemático por parte del concesionario como para anular el contrato. Sobre la mesa había también un número de opciones alternativas, por ejemplo, una administración privada (preferiblemente con una estructura diferente de accionistas) con más intervención del estado para la planificación de infraestructura y desarrollo, o un contrato adaptado que facilitara la “gestión” privada de la compañía, pero que transfiriera por completo al gobierno la responsabilidad de la expansión de infraestructura y mantenimiento.¹⁶

En principio, el gobierno intentó encontrar una resolución “ordenada” que, por un lado, no implicara hacerse cargo del exorbitante endeudamiento externo del concesionario y, por otro, evitara las fuertes presiones internacionales en caso de rescisión del contrato. En ese contexto, en mayo de 2004 se firmó un acuerdo por el que se mantenían las tarifas vigentes, el Estado suspendía la ejecución de las

multas aplicadas a la firma y acordaba financiar un plan de obras, y AASA suspendía el trámite de las “cuestiones de fondo”, incluyendo la demanda planteada en el CIADI, y se comprometía a presentar un plan de reestructuración de su deuda.

No obstante, la renegociación tomó otro rumbo en octubre de 2004 cuando AASA presentó una nueva propuesta que reavivó la confrontación con el gobierno. La propuesta de AASA incluía una serie de pasos orientados a reconstituir el equilibrio económico y financiero de la concesión: un aumento de los ingresos del 60% a partir de enero de 2005; intervención del estado para obtener un préstamo por 250 millones USD pagaderos en 18 años con una tasa de interés del 3% y un periodo de gracia de tres años; el compromiso del gobierno de hacerse cargo del 48% de las futuras inversiones en infraestructura; y la exención del impuesto sobre la renta. Las autoridades argentinas consideraron inaceptable la propuesta, lo que marcó un punto de inflexión en las renegociaciones. El proceso se hizo aún más antagónico en los meses siguientes, posiblemente porque los principales accionistas del operador privado presentían que el CIADI se pronunciaría a su favor y contra Argentina.¹⁷

Finalmente, después de enfrentamientos cada vez mayores en la negociación, el gobierno aprobó los decretos de Necesidad y Urgencia 303/2006 y 304/2006 en marzo de 2006 para cancelar la concesión a AASA y crear la empresa pública AySA. La nueva empresa fue diseñada con un esquema de propiedad participativa (el estado posee el 90% y el sindicato de trabajadores posee el 10%) y asumió de inmediato la responsabilidad del suministro de servicios de agua y saneamiento en el AMBA.

Un diseño institucional imperfecto

El caso de AySA fue único en la serie de renacionalizaciones implementadas por la administración de Kirchner, entre otras cuestiones porque se buscó consolidar el entorno operativo-institucional de la nueva empresa pública a través de acciones normativas. El Marco Regulatorio propuesto que se sometió al Congreso en 2006 establecía normas específicas para los servicios de agua y saneamiento que formaban parte de una ley nacional, en lugar de hacerlas depender de decretos especiales *ad hoc* sancionados por el ejecutivo, como había sido el patrón durante la década de 1990. Más aun, parecía que el gobierno promovería un debate público

sobre los servicios de agua y saneamiento y más ampliamente sobre los bienes públicos en general. Desafortunadamente, el impacto de esta bienintencionada iniciativa fue limitado debido a una serie de factores. En primer lugar, el debate parlamentario – y, más aun, el social – fue por lo demás escaso, en tanto se hizo valer de hecho la mayoría parlamentaria oficial en ambas Cámaras prácticamente sin una discusión (ni en comisiones, ni en el recinto) acorde a la trascendencia del tema.¹⁸ En segundo lugar, la ley, finalmente aprobada en marzo de 2007, tenía una serie de deficiencias importantes a la luz de las normas y experiencias internacionales existentes. Por ejemplo, no contaba con una provisión para la discusión pública del proceso de renacionalización de AASA, si bien esto podría explicarse parcialmente por el hecho de que no había existido una movilización popular masiva para poner fin a la concesión privada, a excepción de las protestas organizadas por la coordinadora de asambleas vecinales contra Aguas Argentinas.

La legislación creó un nuevo organismo regulatorio de monitoreo y control, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), que formaba parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN). Sus tres directores fueron designados por el ejecutivo federal sin concurso público, sobre la base de méritos profesionales, y sin consulta al Congreso. Por tanto, de inicio, estaba claro que el nivel de autonomía del nuevo regulador estaba seriamente comprometido. La ley también establecía la creación de la Agencia de Planificación (APLA), también parte del MINPLAN, “con funciones de evaluación, estudio, planificación, proyecto, ejecución y control de las inversiones”.¹⁹ La Subsecretaría de Recursos Hídricos (SsRH) devino la autoridad ejecutiva, con la responsabilidad de fijar las tarifas de los servicios de agua y saneamiento, y su Director sería el mismo que el de APLA.

Estas consideraciones ponen de manifiesto que, a pesar de los importantes avances realizados para establecer una nueva entidad pública, el diseño institucional de AySA se vio afectado por importantes deficiencias. Estas van desde una delimitación imprecisa de incumbencias para las distintas entidades, agravada por la multiplicación de los organismos gubernamentales involucrados, hasta la limitación del papel del regulador en las funciones de monitoreo y control y la concentración de la autoridad de ejecución, planificación y regulación en las manos de MINPLAN.

Además, la nueva ley no obliga a realizar consultas públicas para modificaciones sustanciales al sistema (p. ej., alteraciones de tarifas o de los objetivos de expansión).

De igual forma, la participación de los usuarios se limita a la constitución, a partir de las entidades reconocidas como organizaciones de defensa de sus derechos, de una Sindicatura de Usuarios, de carácter meramente consultivo y *ad honorem*. A su vez, se estableció la figura del Defensor del Usuario, que debía ser seleccionado por concurso público tomando en cuenta méritos profesionales, un proceso que no se inició hasta finales de 2010. Está claro que, en ese contexto, los usuarios tenían pocas oportunidades de participación en decisiones cruciales como la fijación de tarifas o la planificación de infraestructura. Cuando finalmente entre en efecto la muy dilatada incorporación de la representación de los usuarios en ERAS a través del Defensor del Usuario y en menor medida a través de la Sindicatura, dicha representación será meramente simbólica a menos que se introduzcan cambios de significación.

En resumen, la creación de AySA permitió avances importantes, en particular al establecer un marco regulatorio específico para el sector de los servicios de agua y saneamiento que facilitara el control y monitoreo. Sin embargo, la concentración de funciones regulatorias y de otros tipos en manos del ejecutivo está alejada de las mejores prácticas internacionales. En la actualidad, el entorno institucional y operativo de AySA está fragmentado, pero la toma de decisiones está centralizada.

El desempeño de AySA bajo examen

Aunque AySA es una empresa de creación reciente, resulta útil evaluar su desempeño en términos de “eficiencia”. En la versión convencional, neoclásica, la definición de eficiencia da prioridad a la maximización de la tasa de ganancia empresarial. Nosotros argumentamos que es necesario ir más allá de los límites de esa definición y recuperar el sentido más amplio de la eficiencia que incluya por ejemplo el rol de los subsidios estatales a la provisión de bienes públicos esenciales y servicios y reconozca los beneficios sociales y ambientales de inversiones cuyo impacto va más allá de una sola agencia o sector.

Si aceptáramos la posición neoclásica, el desempeño de AASA entre 1993 y 2001 sería considerado altamente eficiente, ya que obtuvo una tasa de beneficios media de más del 20% sobre los activos netos. En contraste, la eficiencia de AySA desde su creación puede ser considerada negativa. A pesar de haber recibido transferencias directas del presupuesto nacional equivalentes al 60% de los ingresos brutos, el

balance de la compañía en 2010 mostró pérdidas del 18.5% sobre los ingresos brutos y del 6.6% sobre los activos netos.²⁰ Como alternativa, si le damos prioridad analítica a indicadores tales como la ampliación del acceso a servicios de agua y saneamiento para alcanzar objetivos sociales esenciales, entonces el desempeño de AySA hasta la fecha tendría que ser considerado mucho más “eficiente” que el de su predecesor.

Cuando AySA inició sus operaciones en marzo de 2006 el déficit en la cobertura del servicio era del 16% (1.5 millones de personas) para el agua potable y del 36% (3.5 millones de personas) para la red cloacal. En respuesta, AySA puso en marcha el Plan de Acción Inmediata (PAI), que implicaba inversiones en infraestructura de aproximadamente 40 millones USD. El PAI tenía varios subcomponentes y estaba principalmente orientado a: 1) recuperar la calidad de los servicios (Plan Nitratos), que se habían deteriorado en algunas áreas debido a la pobre gestión medioambiental de AASA; 2) expandir la capacidad para el tratamiento y transporte del agua potable e incrementar el acceso de nuevos usuarios; y 3) garantizar la provisión del servicio durante el periodo de mayor demanda (el Plan Verano incluía obras de rehabilitación, renovación, redes de interconexión, etc.).

Una hoja de ruta más amplia, el Plan Director de Saneamiento 2006-2020 (PDS), fue lanzado en octubre de 2006 por el presidente Kirchner. Este plan establece para AySA la meta prioritaria de garantizar rápidamente el acceso universal a servicios de agua y saneamiento. El PDS está dividido en dos fases, el Plan Quinquenal (2007-2011) y el periodo posterior a 2012. El Plan Quinquenal 2007-2011 supone la incorporación al servicio de agua potable de 1.5 millones de habitantes (cobertura del 100%) y de 1.4 millones a la red cloacal (cobertura del 80%), al tiempo que profundiza las actividades vinculadas a asegurar la calidad del agua potable así como la recuperación y rehabilitación de la infraestructura. El PDS en su conjunto (2006-2020) procura alcanzar el 95% de cobertura en saneamiento, la renovación y rehabilitación de infraestructura, y una paulatina mejora ambiental, entre otros aspectos. El PDS representa una inversión total de cerca de 5.7 mil millones USD, financiados de forma compartida por AySA (52%), el gobierno nacional (38%), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (5%), y los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y los municipios conurbados (5%).

En resumen, la evaluación del rendimiento económico y financiero de AySA requiere que uno recuerde que la razón de ser de la empresa no es obtener beneficios,

proporcionarles dividendos a los accionistas privados o convertirse en una empresa de agua y saneamiento que pueda competir en los mercados internacionales. La aspiración de AySA es la universalización del acceso en el AMBA para 2020 ya que forma parte de un programa político que prioriza la salud pública y del medioambiente y el bienestar de la población. El gobierno nacional se ha comprometido a realizar grandes inversiones para lograr esas metas, porque llegó a la conclusión de que los fondos no pueden provenir enteramente de los ingresos de AySA. En concreto, el gobierno federal ha incrementado las transferencias, que se calcula aumenten a 340 millones USD en 2010 desde 137 millones en 2009.

La necesidad de balancear los requerimientos de autosuficiencia económica y financiera de la compañía con las ambiciosas metas sociales de universalización establecidas por el PDS para 2020 demandará la adopción de decisiones políticas importantes. Es necesario evaluar críticamente el modelo económico-financiero vigente, con el fin de anticiparse a problemas potenciales que puedan poner en riesgo el desempeño futuro de la empresa y, consecuentemente, la capacidad del gobierno de cumplir con sus objetivos. Entre los factores clave que influyen en las posibilidades de que AySA cumpla con estos objetivos están los programas de infraestructura financiados por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y las políticas tarifarias, de las que nos ocuparemos ahora.

Política tarifaria

El PDS reconoce explícitamente que los ingresos de AySA no serán suficientes para financiar las inversiones que se necesitan para cumplir con sus ambiciosos objetivos. Esto viene quedando patente desde 2007, ya que los ingresos han sido sistemáticamente inferiores a los costos de operación.²¹ Esta situación exige un examen crítico de la estructura de tarifas. Una revisión de las tarifas podría ayudar a introducir más equidad y solidaridad entre usuarios, inducir al uso más racional del agua, y permitir una reducción de la contribución que se requiere del presupuesto nacional para reasignar recursos en áreas prioritarias.

Hay que recordar que las tarifas de agua y saneamiento estuvieron congeladas desde enero de 2002, mientras que el Índice de Precios al Consumidor se incrementó en un 150% entre enero de 2002 y noviembre de 2010. Es evidente que la política de congelamiento de tarifas tuvo un impacto significativo en los ingresos de la compañía. Más aún, la estructura tarifaria de AySA fue heredada de AASA, la

cual, como se explicó anteriormente, sufrió una serie de distorsiones por los cargos fijos regresivos introducidos durante las renegociaciones del contrato original. Un resultado inesperado de la decisión de mantener la estructura de las tarifas heredadas de AASA ha sido el afianzamiento de desigualdades inaceptables en el sistema, desigualdades que se han agravado considerablemente debido a la congelación de tarifas. Esta situación es particularmente evidente en el caso del llamado sistema de canilla libre, en uso por parte de usuarios de altos ingresos y con elevado volumen de consumo. Además de la largamente retrasada revisión de todos los cargos fijos introducidos durante la concesión a AASA, habría sido importante actualizar y ampliar el valor de algunos componentes tarifarios para garantizar un mayor grado de equidad en el sistema. En particular, los coeficientes “Z” de la fórmula arancelaria (condiciones socioeconómicas del área como indicador de la capacidad de pago del usuario) y “E” (calidad y antigüedad del edificio), que, en principio, proporcionan un mecanismo para cobrarles más a los usuarios de altos ingresos que a los usuarios pobres, deberían haber sido revisados porque se han demostrado insuficientes. En otras palabras, existe la necesidad de actualizar y ampliar el sistema de subsidios cruzados que formaba parte de la estructura original de tarifas aprobada durante la privatización, pero que fue abandonado más tarde durante las sucesivas renegociaciones del contrato. Esto es importante no sólo para establecer un sistema más justo de tarificación, sino también para inducir a un uso más racional de los servicios, dado que la congelación de tarifas ha provocado una caída sustancial del costo de los servicios de agua y saneamiento para los usuarios, lo cual tiende a promover el desperdicio del agua, sobre todo entre los más pudientes. Hasta que las estructuras tarifarias no se reevalúen y el consumo real se mida, es difícil determinar la posible eficacia de las campañas de AySA para la educación del usuario acerca del uso del agua.

Es importante destacar que se hicieron algunos esfuerzos para corregir desequilibrios en la estructura tarifaria heredada de la década de 1990. Por ejemplo, la primera renegociación “ordinaria” del contrato con AASA en 2001 introdujo una Tarifa Social que fue implementada al año siguiente. Esta tarifa está dirigida a familias vulnerables que no pueden pagar el costo de los servicios, y su aplicación implica a un conjunto complejo de actores, incluidos la empresa de servicios de agua y saneamiento, el regulador, organizaciones de usuarios y consumidores, asociaciones vecinales, y autoridades locales. La tarifa consiste en un subsidio que varía de acuerdo a las necesidades y características de los hogares. Hasta 2008 el

número de beneficiarios del sistema osciló entre 100,000 y 120,000 hogares, pero en 2009 la cifra se redujo a 57,329 hogares, con una subvención promedio de 2.90 USD por mes.²² Esta reducción puede ser resultado de una combinación de factores tales como la disminución en las facturas de agua y saneamiento ocasionada por la congelación de las tarifas, y la clara mejoría de las condiciones socioeconómicas de las familias más pobres registrada en los últimos años. Sin embargo, la Tarifa Social es sólo uno entre muchos programas dirigidos a proteger las necesidades de los usuarios más pobres que se implementaron inicialmente para contrarrestar el impacto de la privatización.

Infraestructura y la expansión del acceso

Las iniciativas vigentes en relación al desarrollo y renovación de la infraestructura y a la expansión del acceso son producto de la evaluación quinquenal del contrato de concesión de AASA, originalmente programada para 1998 y sólo completada en 2001, y que condujo a una renegociación de aspectos clave del acuerdo. De hecho, este proceso generó una serie de nuevas iniciativas destinadas a compensar las fallas de la empresa privada en el cumplimiento de los objetivos originalmente acordados relativos a la ampliación de la cobertura a los sectores de bajos ingresos. Estas iniciativas iban a ser financiadas con fondos públicos o basadas en el suministro de mano de obra y recursos por parte de las propias comunidades, por ejemplo a través del Modelo Participativo de Gestión (MPG), también conocido como Programa Barrios Carenciados, que se inició en 2003, o el Plan Agua+Trabajo financiado por ENOHSA que se comenzó a implementar en 2004 y cuyo control pasó a AySA en mayo de 2007.

El MPG está organizado mediante el trabajo conjunto de AySA, las municipalidades y las comunidades barriales, con vecinos que aportan mano de obra para recibir a cambio descuentos en las facturas de agua y saneamiento. El MPG está financiado casi enteramente por AySA, que también proporciona la supervisión técnica de las obras, y su objetivo es ampliar la cobertura de agua y saneamiento a las comunidades más pobres. Aunque el impacto del MPG ha sido modesto, ha permitido la conexión de cerca de 44,000 personas al suministro de agua y de alrededor de la mitad de ese número a la red cloacal.

Aún más importante, el Plan Agua+Trabajo ha jugado en los últimos años un papel destacado en la expansión de la red de agua. Este plan tiene objetivos múltiples,

incluidos la mitigación de los riesgos sanitarios que afectan a la población sin acceso a servicios de agua y saneamiento, la reducción del costo de la expansión de la red a los barrios de bajos ingresos, y la promoción de oportunidades de empleo mediante la creación de cooperativas. Desde 2007, AySA financia y contribuye al diseño y supervisión de obras de infraestructura, mientras que las cooperativas aportan la mano de obra. Estas cooperativas están integradas por vecinos que son beneficiarios de asistencia social o por desempleados sin beneficios sociales. El SGBATOS también juega un papel importante en la formación de los trabajadores de las cooperativas, mientras que las municipalidades son las encargadas de dirigir los proyectos. Desde la creación de AySA en 2006, el Plan Agua+ Trabajo ha ayudado a más de 330,000 personas a conectarse a la red de suministro de agua, y se espera que 550,000 más se conecten a través de proyectos que se iniciaron a finales de 2009,²³ lo que constituye una contribución importante hacia los objetivos establecidos por el gobierno en el PDS. Sobre la base de este éxito, el plan hermano Cloaca+ Trabajo se inició en 2008. Esta iniciativa incluye una serie de proyectos en curso que se espera conecten en un futuro cercano a la red cloacal a más de 16,000 personas de los municipios conurbados de Buenos Aires.²⁴

Una característica común de estos programas es la participación directa de los residentes, en su mayoría de comunidades vulnerables, y la formación técnica que reciben para ampliar el suministro de agua y las redes cloacales y mejorar el acceso a los servicios prestados por AySA. Los programas dan un impulso significativo a los objetivos centrales establecidos por el gobierno en el Plan Quinquenal (2007-2011) para avanzar hacia la universalización del suministro para 2020. Para finales de 2009, AySA había logrado conectar a más de 540,000 personas a la red de suministro de agua, y se esperaba extender el servicio a 415,000 personas más para finales de 2011. En relación con los servicios de cloacas, un total de 77,285 usuarios fueron conectados hasta finales de 2009, y se proyectaba conectar a más de 525,000 personas para fines de 2011. Por lo tanto, las autoridades de APLA confiaban en que las metas establecidas en el Plan Quinquenal serían cumplidas.²⁵

Los trabajadores suben a bordo

El desempeño operativo de AySA depende en gran medida de la colaboración del sindicato SGBATOS, una organización que jugó un papel activo en la privatización de la empresa en la década de 1990, cuando se le prometió una participación del 10% en el servicio privatizado. El presidente de la compañía, el Dr. Carlos

Ben, está estrechamente asociado al sindicato, y fue miembro del comité a cargo del programa de privatización y más tarde director adjunto de AASA. Esta fuerte implicación de Ben y del sindicato en el negocio de la privatización de los servicios públicos es objeto recurrente de comentarios por parte de críticos, que ven una preocupante continuidad con el pasado en el funcionamiento del servicio renacionalizado. Es difícil ignorar estos problemas. El gobierno nacional ha tratado de eludir estas críticas, en particular en un discurso pronunciado por Néstor Kirchner durante el anuncio público del PDS, el 12 de octubre de 2006:

No tengo ninguna duda que los trabajadores de la empresa AySA, trabajando junto al pueblo argentino, a las empresas y con las licitaciones que vayamos convocando, van a dar un verdadero ejemplo de lo que podemos hacer los argentinos. Estoy absolutamente convencido.²⁶

Debe tenerse en cuenta que la fuerza laboral de AySA ha crecido de manera constante, de 4,058 empleados en 2006 a 4,596 en 2009, cifras no muy lejanas de las alcanzadas durante el periodo de privatización, con 4,267 trabajadores de AASA en 1998.²⁷ Si se tiene en cuenta el nivel de productividad, medido por la división de los metros cúbicos de agua bruta producida al día por el número de trabajadores, el rendimiento actual de AySA muestra tendencias positivas: un poco por encima de 1,000 m³ por trabajador, en comparación con 968.4 m³ por trabajador registrados por AASA en 1998.²⁸

Los técnicos y profesionales de AySA se benefician de una diversidad de programas de capacitación, organizados con la participación activa de SGBATOS, que cubren aspectos técnicos, comerciales y administrativos. Además, hay talleres de adiestramiento para trabajadores cualificados en soldadura, mecánica y electromecánica, entre otras áreas. Las horas de formación impartidas por estos programas a la fuerza laboral de AySA han aumentado significativamente, de 21,874 horas en 2006 a 60,000 horas en 2009.²⁹ Más aún, los datos sugieren que AySA ha sido diligente en desarrollar mejores condiciones de trabajo en materia de seguridad e higiene laboral.

Conclusión

La experiencia reciente con los servicios de agua y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires revela lecciones útiles sobre los procesos de

reconstrucción de empresas de servicios públicos recuperadas tras un periodo de privatización. El caso de Argentina es particularmente valioso debido a que el proceso de recuperación de la empresa pública se dio en un contexto de cambios bruscos en el entorno macroeconómico, social y político experimentados por el país en décadas recientes, lo que nos obliga a examinar las rupturas y continuidades entre el neoliberalismo de la década de 1990 y las políticas económicas y sociales posteriores a 2002 dirigidas por el estado.

Al desempeño de AASA se ha dedicado una abundante literatura y sólo hemos revisado aquí algunos de sus aspectos claves. Las principales conclusiones son que la empresa privatizada incumplió con las obligaciones contractuales y siguió una estrategia impulsada por la búsqueda de beneficios extraordinarios. Esta estrategia fue exitosa para AASA durante el periodo de estabilidad forzada de la moneda argentina (1993-2001), pero se vino abajo con el colapso del modelo neoliberal en 2002. No existe todavía una comprensión total de los costos económicos, financieros, ambientales, políticos y sociales de la privatización de los servicios de agua y saneamiento de Buenos Aires, pero los datos sugieren que estos costos fueron muy altos, y que sus consecuencias persistentes ponen en peligro la capacidad de Argentina de lograr su objetivo de universalización de servicios públicos esenciales para 2020.³⁰

En este sentido, los diferentes acuerdos vinculantes suscritos por países como Argentina para proteger las inversiones extranjeras, sobre todo los Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPIs) bilaterales,³¹ son un ejemplo de las condiciones estructurales (y estructurantes) que constituyen el legado de la época neoliberal. Estos acuerdos han permitido que las corporaciones privadas, como Suez, demanden a los gobiernos que deciden interrumpir los contratos de privatización, aun cuando la cancelación del contrato está justificada por incumplimientos del operador privado. Sólo en el caso de Argentina hay decenas de casos presentados ante el CIADI, incluidos los de corporaciones como Enron que enfrentan cargos de corrupción y lavado de dinero en Estados Unidos, pero gracias a los APPIs tienen derecho a reclamar indemnizaciones en los países del Sur.

Desde 2006 el desempeño de AySA, por consiguiente, ha estado marcado por la tensión entre los loables esfuerzos del gobierno nacional por priorizar la universalización de los servicios de agua y saneamiento, por un lado y, por otro, por la resistencia que enfrenta el gobierno al avance de dicha política por causa de

los legados de la privatización. Puede decirse que los efectos positivos de haber recuperado los servicios de agua y saneamiento y colocarlos bajo control público han sido limitados por una serie de razones, que incluyen las deficiencias en el marco institucional que se adoptó para la gestión de AySA, la continuidad de la influencia de los cuadros directivos inicialmente asociados con el experimento de privatización sobre las políticas y el funcionamiento de la empresa, o las herencias del periodo de AASA, como la irracional estructura de tarifas o los negativos impactos ambientales derivados de los incumplimientos del contrato.

Existe la necesidad de mejorar la planificación estratégica de las actividades de AySA mediante la incorporación de todos los aspectos pertinentes a los servicios de agua y saneamiento; son de particular importancia los problemas ambientales que, aunque están formalmente integrados, en la práctica se han descuidado. AySA está bajo creciente presión para que adopte un papel más activo en la gestión integral de las cuencas de los ríos metropolitanos, que históricamente se abandonaron y ahora están muy contaminadas. Un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aprobado en 2008, ordena que el gobierno tome las medidas necesarias para limpiar la altamente contaminada cuenca de Matanza-Riachuelo, que eleva el costo de la gestión del agua de manera exponencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires y también tiene implicaciones muy importantes en otros lugares. Esta decisión se tomó después de largas movilizaciones por parte de una amplia alianza de organizaciones ciudadanas, usuarios del agua, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y grupos ambientalistas. La decisión tiene serias implicaciones para el futuro de las estructuras administrativas y el desempeño de AySA, y el gobierno tendrá que tomar más en cuenta las demandas de una sociedad civil que pide mecanismos institucionalizados para garantizar una participación más sustantiva de los usuarios en el proceso de democratización de la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento en el país.

A pesar de estos problemas, la renacionalización de la empresa de agua y saneamiento en Buenos Aires ha dado lugar a transformaciones importantes y necesarias de la forma en que se gobiernan y administran estos servicios. Estas transformaciones ofrecen importantes lecciones para otros proyectos de renacionalización o remunicipalización. El mandato de AySA se deriva de una decisión política, tomada por el gobierno nacional, que introdujo cambios significativos en el estatus de los servicios de agua y saneamiento. Estos servicios están ahora formalmente

reconocidos como derechos humanos y bienes públicos que no pueden ser tratados como mercancías regidas por las fuerzas del mercado. Aún quedan retos enormes sobre el terreno, pero el gobierno trabaja junto con la empresa de servicios para lograr la plena universalización de los servicios esenciales. El caso de AySA contiene muchas lecciones sobre los desafíos y oportunidades que enfrentan los gobiernos cuando deben dedicarse a recomponer empresas públicas que fueron virtualmente desmanteladas por los pobremente regulados procesos de privatización durante el periodo neoliberal. En tono más positivo, el caso de AySA también brinda lecciones importantes para aquellos proyectos que buscan garantizar, sobre la base de una gestión pública y democrática, la provisión de los servicios básicos universales de calidad que la vida civilizada del siglo XXI exige.

Notas finales

- 1 Daniel Azpiazu falleció poco tiempo después de haber completado su trabajo para este capítulo. Azpiazu era un investigador comprometido con la defensa de los bienes públicos y realizó una notable contribución a la comprensión de las causas de la desigualdad socioeconómica y la injusticia en Argentina, incluidas las asociadas con la privatización de servicios públicos esenciales.
- 2 Idelovitch, E. y Ringskog, K. (1995) *Private sector participation in water supply and sanitation in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 3 Nota relativa a esta traducción: hemos mantenido los datos de la versión en inglés de este capítulo, aunque algunas cuestiones han cambiado desde que se escribió la versión original.
- 4 Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (6 de enero de 2002).
- 5 La Resolución 155/1992 de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SOPyC) le otorgó la concesión a AASA; la Resolución fue confirmada por el Decreto 787/1993 del Gobierno Nacional.
- 6 ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), Resolución 81/1994.
- 7 En contradicción con la Ley de Convertibilidad 23.928 entonces vigente.
- 8 De 3.9% anual acumulativo entre 2001 y 2003.
- 9 ETOSS (2003) *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*, Nota UNIREN, no. 73. Buenos Aires: ETOSS.
- 10 Decreto de Necesidad y Urgencia 303/2006.
- 11 ETOSS (2003) *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*, Nota UNIREN, no. 73. Buenos Aires: ETOSS.
- 12 CRCOSP (Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos) (2003) *Informe del equipo técnico y análisis, sector agua y saneamiento sobre el procedimiento de documento de consulta de Aguas Argentinas S.A.* Buenos Aires: CRCOSP. http://www.mecon.gov.ar/crc/inf_doc_cons_aguas.pdf (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 13 Los principales accionistas de AASA presentaron sus casos ante CIADI como Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. y Vivendi Universal S.A. *vs* La República Argentina (CIADI Caso No. ARB/03/19); otros como Anglian Water Limited lo presentaron ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).
- 14 AASA (Aguas Argentinas S.A.) (2002) *Respuesta a la información solicitada por el Ministerio de Economía por medio de la guía de procedimientos*. Resumen Ejecutivo. Buenos Aires: AASA; Azpiazu, D. y Porcinito, K. (2004) Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (Eds.), *Recursos Públicos, Negocios Privados. Agua Potable y Saneamiento Ambiental en el AMBA*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- 15 Véase, por ejemplo, AGN (Auditoría General de la Nación) (2003) *Resolución 185*. Buenos Aires: AGN. <http://www.agn.gov.ar/informes/Aguas.PDF> (se accedió el 12 de diciembre de 2011); CRCOSP (2003), *op.cit.*; DPN (Defensor del Pueblo de la Nación) (2003) *Informe sobre el servicio de agua potable y cloacas*. Buenos Aires: DPN. <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=58&cms=area4> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 16 Azpiazu, D., Schorr, M., Crenzel, E., Forte, G. y Marín, J.C. (2005) Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. *Cuadernos del CENDES* 59(22): 45-68.
- 17 Cuando se escribe este trabajo (abril de 2011) todavía está pendiente el caso presentado por AASA ante CIADI (Caso No. ARB/03/19).
- 18 CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2007) *Derechos humanos en Argentina*. Buenos Aires: CELS-Siglo Veintiuno Editores Argentina; no obstante, el debate en el Congreso ayudó a esclarecer la naturaleza de la nueva empresa pública y a evitar potenciales conflictos de interpretación. Condujo a la aprobación del Decreto 373/06 en el que AySA queda claramente definida como una empresa pública de interés social, y donde las acciones de la compañía en manos estatales fueron declaradas no transferibles.
- 19 Decreto 373/06.
- 20 AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S. A.) (2009a) *Informes anuales*. Buenos Aires: AySA.
- 21 AySA (2009b) *Informes al usuario*. Buenos Aires: AySA.
- 22 *Ídem*.
- 23 *Ídem*.
- 24 AySA (2009a), *op.cit.*
- 25 *Ídem*.
- 26 Kirchner, N. (2006) Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del Plan Director de Aguas y Saneamiento Argentino, Buenos Aires, 12 de octubre. <http://www.presidencia.gov.ar/discursos-2007/24818> (se accedió el 17 de diciembre de 2012).
- 27 Senén González, C. (2000) *Privatizaciones y relaciones laborales en empresas privatizadas de la Argentina. Los casos de las telecomunicaciones, el agua y el saneamiento*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- 28 *Ídem*; las cifras fueron elaboradas por el autor sobre la base de AySA (2009a), *op.cit.*
- 29 AySA (2009a), *op.cit.*
- 30 Castro, J.E. (2009) Systemic conditions and public policy in the water and sanitation sector. En Castro, J.E. y Heller, L. (Eds.), *Water and sanitation services: Public policy and management*, pp. 19-37. London y Sterling, VA: Earthscan.
- 31 Aunque estos tipos de acuerdos obviamente existieron antes del periodo neoliberal, su significativo crecimiento y escala desde la década de 1980 no tiene precedente. Tan sólo en Chile se han firmado cientos de acuerdos de este tipo, que según los analistas restringirán la capacidad del gobierno para tomar decisiones soberanas en las próximas décadas, incluso en áreas estratégicas.

Capítulo cinco

¿Quién asume los riesgos?
La remunicipalización del agua
en Hamilton, Canadá

por Martin Pigeon



En el año 2004, la ciudad canadiense de Hamilton decidió no renovar el contrato que había sellado 10 años antes con una compañía de agua privada local, *Philip Utilities Management Corporation*, para el mantenimiento y operación de su planta de tratamiento de agua y aguas residuales. En el momento en que se firmó, este contrato de asociación público-privada fue el mayor de América del Norte y originó grandes esperanzas para el desarrollo de la ciudad. No obstante, estas promesas pronto dieron paso a decepciones y a confusión: el contrato cambió de manos varias veces, la fuerza laboral se redujo en más de la mitad y las fallas operativas se acumularon.

A pesar de estas deficiencias, no fue fácil tomar la decisión de no renovar el contrato. De hecho, una mayoría en el consejo municipal permanecía a favor de la participación del sector privado. Lo que marcó la diferencia fue la continua campaña de grupos de la sociedad civil y de un puñado de políticos locales, que señalaron los defectos del contrato anterior y las fallas de funcionamiento de los operadores privados. La creciente concienciación sobre estos problemas forzó un cambio en la asignación de riesgos para el sector privado, y a los operadores privados les resultó económicamente poco atractivo hacer una oferta para la nueva licitación. Y como ninguna compañía estuvo interesada en asumir las obligaciones asociadas al contrato, la ciudad no tuvo más remedio que retomarlo como parte del trabajo del municipio.

Este capítulo explica, en primer lugar, por qué y cómo tuvo lugar la privatización, luego da una descripción detallada de la campaña de remunicipalización, y finalmente presenta una evaluación de los logros y desafíos que enfrentan, desde entonces, los nuevos sistemas.

Hamilton y sus sistemas de agua

Hamilton es una ciudad portuaria mediana de 490,000 habitantes situada en el extremo suroeste del lago Ontario en Canadá, a medio camino entre Toronto y la frontera con Estados Unidos. Fundada a inicios del siglo XIX, la ciudad devino un centro de la industria pesada que desarrolló grandes instalaciones de fabricación de acero, las cuales producen el 60% del acero fabricado en Canadá. Aunque todavía se destacan en la silueta urbana de Hamilton y en la composición del aire, en términos de empleo y de contribución a la riqueza de la región, estas fábricas

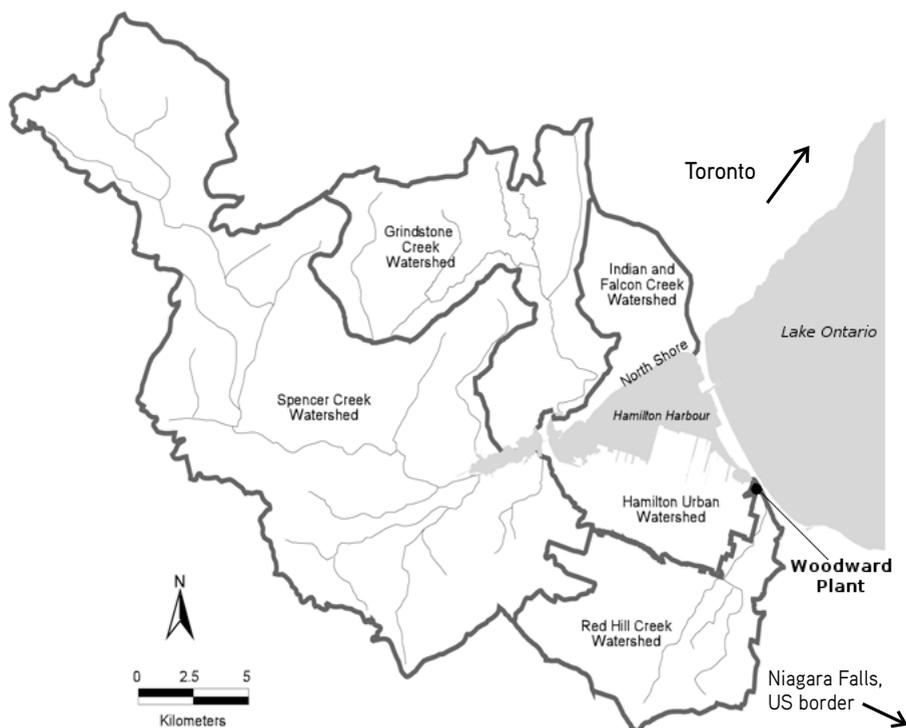
de acero y las plantas que las proveen ya no tienen la importancia que una vez tuvieron. La ciudad se encuentra en medio de una transición económica marcada por su legado de contaminación industrial, y por un alto desempleo y pobreza relativa (tiene el menor ingreso promedio por hogar de la provincia). Se puede observar una cierta polarización social entre los barrios de la clase trabajadora en la parte vieja de la ciudad, a orillas del lago Ontario, y los más prósperos relativamente recientes posados en la Escarpa del Niágara. La ciudad se fusionó con sus seis municipalidades contiguas, entre 2000 y 2001, a causa de presiones por parte del gobierno provincial de Ontario para reducir costos administrativos.

Casi toda el agua de Hamilton proviene de una tubería de aspiración en aguas profundas del lago Ontario, a cierta distancia de la orilla. La calidad del agua en los Grandes Lagos no siempre fue buena – por ejemplo, el lago Erie fue declarado biológicamente muerto en la década de 1970 – pero, según directivos actuales de los sistemas de agua de la ciudad, actualmente la calidad de la fuente de agua es satisfactoria, y el agua sólo necesita un tratamiento bacteriano para alcanzar la calidad de potable, que se regula a nivel provincial. Históricamente, la cantidad de agua disponible no ha sido un problema, aunque el aumento de la extracción en la cuenca de los Grandes Lagos ha contribuido a que bajen los niveles de agua, lo que podría afectar a Hamilton en el futuro.

Una característica singular de los sistemas de agua de Hamilton es el hecho de que casi toda el agua potable y residual recibe tratamiento en una misma planta combinada, la planta Woodward, junto al dique que está entre el lago Ontario y el puerto de Hamilton (véase el mapa). Construida en 1860, la planta desde entonces ha abastecido de agua a los habitantes de Hamilton, sosteniendo la prosperidad industrial de la ciudad. Sin embargo, también se ha convertido en una de las principales fuentes puntuales de contaminación del puerto, y fue incluida como área de preocupación de los Grandes Lagos (*Great Lakes "Area of Concern"*), en el Protocolo de 1987 del Acuerdo sobre Calidad del Agua entre Estados Unidos y Canadá.¹

En 1994 un revés económico puso a la municipalidad en una situación financiera difícil, lo que empeoró un ya complicado legado: el pobre estado de la infraestructura de agua y aguas residuales, debido a la falta de inversiones y de mantenimiento por parte de los anteriores gestores de la ciudad. Los sistemas estaban extremadamente necesitados de reparaciones y reposiciones, pero había pocos fondos reservados para este fin, y aumentar los impuestos nunca es una decisión política

Figura 1 Cuenca hidrográfica del puerto de Hamilton



Fuente: Adaptación del informe *Hamilton Harbour Remedial Action Plan*, actualización de 2010.

fácil, menos aun cuando es año de elecciones municipales. Ésta era la situación que enfrentaban los concejales cuando contactó con ellos *Philip Environmental*, una compañía local de gestión de residuos y reciclaje de metales con casi ninguna experiencia en la gestión de agua, que propuso hacerse cargo de la administración, operación y mantenimiento de las plantas de agua y aguas residuales. Philip Environmental prometió ahorros en el funcionamiento de los sistemas, así como la creación de una empresa de agua líder en el mundo, mediante la que era en aquel momento la mayor asociación público-privada para el sector del agua en América del Norte.² Atraídos por la posibilidad de subcontratar el problema a un tercero, convencidos por los esfuerzos de cabildeo que involucraban a “consultores independientes”, y seducidos por la idea de una potencial ganancia personal,³ los dirigentes de la ciudad firmaron un contrato de 10 años por 180 millones CAD;

este contrato fue firmado el 30 de diciembre de 1994, a pesar de la oposición de los sindicatos⁴ y de la mayoría del personal de los servicios de agua.

1994-2004: las deficiencias en la privatización del agua

El contrato público-privado se firmó entre la región de Hamilton-Wentworth y la recién creada Philip Utilities Management Corporation (PUMC), con un 70% de las acciones propiedad de Philip Environmental y un 30% propiedad de la Junta del Plan de Pensiones de los Maestros de Ontario (*Ontario Teachers' Pension Plan*). Este acuerdo fue el resultado de la creación de una red de contactos políticos intensos; PUMC estaba presidida por el ex presidente del Partido Liberal de la provincia, Stuart Smith, quien había dirigido anteriormente el Centro Tecnológico para Aguas Residuales (*Wastewater Technology Centre*), un centro de investigación federal privatizado que se fusionó con Philip Environmental.

Este fue el primer contrato de este tipo en décadas en Canadá, y se firmó sin licitación o debate público. A PUMC le fue asignada la tarea de administrar, operar y dar mantenimiento a la instalación de tratamiento del agua, las tres plantas de tratamiento de aguas residuales y las 129 estaciones de bombeo de los sistemas; el resto de la infraestructura (red de distribución y laboratorios), le correspondía a la administración pública. La idea del acuerdo era que la región de Hamilton-Wentworth ayudaría a PUMC a convertirse en un participante global del sector del agua, con la esperanza de que esto a la larga beneficiara a la ciudad. Como expresara el entonces jefe de los servicios de agua de la región:

[L]a base de las negociaciones fue esencialmente desarrollar un contrato que le permitiera a una empresa local desarrollar conocimientos y experiencia en operaciones de instalaciones de agua y aguas residuales de una municipalidad importante, mientras le proporcionaba a la región un medio para el desarrollo económico.⁵

Dado que este contrato se enmarcaba en un espíritu de cooperación mutua y no en crear distancia entre las partes, el mismo contenía numerosas cláusulas que le brindaban ventajas excepcionales a la parte privada. Por ejemplo, una cláusula establecía que cualquier gasto por encima de 10,000 CAD sería considerado un gasto de capital sin más especificación; los requisitos de informes a la ciudad y a la provincia eran vagos y no se exigía la divulgación pública de este tipo de gasto.

La ciudad estaba a cargo del costo de la mayoría de las inversiones de capital, pero los beneficios le eran devueltos a PUMC en asignaciones de ahorro de costos muy favorables. Otro punto extraordinario fueron las exenciones de responsabilidad: de acuerdo con dos informes exhaustivos,⁶ PUMC no podría ser considerada responsable de ningún accidente derivado de factores como los límites de capacidad de las plantas, la calidad de los vertidos o el incumplimiento de la ciudad en cuanto a “gastos de capital, reglamentarios o de emergencia”.⁷

A cambio, la empresa se comprometía a establecer su sede en Hamilton, a desarrollar negocios medioambientales y centros internacionales de formación, a crear 100 puestos de trabajo en la región (esta cláusula sólo se aplicaba a Philip Environmental, la compañía matriz de PUMC), y a conservar los empleos en las instalaciones durante al menos 18 meses.

Pero esta visión de colaboración mutua resultó ser, cuando menos, cándida, ya que el comportamiento de PUMC más adelante demostró ser claramente oportunista. La primera evaluación por parte del gobierno regional mostró que,

[E]l desempeño de PUMC durante su primer año de operaciones contractuales ha estado significativamente por debajo de las expectativas. La relación ha sido sistemáticamente conflictiva, difícil, tensa y frustrante. En nuestra opinión, el enfoque de PUMC sobre este contrato ha ido cambiando, desde un espíritu de cooperación para el desarrollo de negocios y el desarrollo económico, a uno de rentabilidad exclusivamente.⁸

En los años siguientes, las experiencias de la administración de PUMC no fueron mejores. En abril de 1996 la fuerza laboral fue reducida a la mitad (de 120 a 60). En enero de 1996, el peor derramamiento de aguas residuales de la historia de la planta envió 180 millones de litros de aguas residuales sin tratar al puerto de Hamilton y sus alrededores, afectando a hogares y empresas por igual. Sin embargo PUMC evitó cualquier responsabilidad gracias a las amplias exenciones del contrato, y los costos de limpieza fueron sufragados por la ciudad. Otros derramamientos reportados en los años siguientes también estuvieron acompañados de la misma falta de respuesta e intervención por parte de PUMC. Estos accidentes no deben verse como excepciones lamentables, sino como parte de una práctica organizada de gestión de riesgos: PUMC simplemente se adaptó a su entorno legal, institucional y técnico para sacar el mayor provecho posible a los 18 millones CAD anuales que recibía de la ciudad para sus operaciones.

PUMC técnicamente estaba a cargo de las plantas, embalses y estaciones de bombeo, pero no de la red de tuberías. Por tanto, optimizaba sus costos para llenar los embalses con un bombeo más rápido en horas de bajo consumo, cuando la electricidad era más barata. El problema es que con esto aumentaba la presión en las tuberías a niveles en los que no había margen de seguridad. En este periodo hubo varias roturas importantes en la red de tuberías, entre ellas una que afectó a un hospital y obligó a la evacuación parcial de los pacientes, a lo que siguió una demanda judicial contra la ciudad.⁹ Los entrevistados para esta investigación informaron sobre otras evidencias de trucos técnicos que fueron utilizados para evitar costos, y muchos indicaron que PUMC dejaba que pequeños problemas de mantenimiento (como la iluminación) se degradaran hasta el punto en que su reparación fuera lo bastante costosa (p. ej., por encima del umbral de 10,000 CAD) como para que pasara a ser responsabilidad contractual de la ciudad.

Desde un punto de vista laboral, las garantías de empleo de PUMC fueron siempre a corto plazo. La reducción masiva de su plantilla dejó a varios elementos importantes de infraestructura frecuentemente sin personal, lo que retrasaba las respuestas en casos de emergencias. En los casos de derramamiento de albañales, las autoridades públicas se quejaron en varias ocasiones de no haberseles advertido a tiempo.¹⁰

En relación al medioambiente, no hubo ninguna mejora en la medición de la calidad de los vertidos durante el periodo de operaciones de PUMC. Es más, entre 1992 y 1998, crecieron los niveles de amoníaco y de sólidos en suspensión en el puerto de Hamilton,¹¹ y la frecuencia de los derramamientos de albañales aumentó. Desde un punto de vista de responsabilidad y transparencia, las cuentas auditadas que PUMC proporcionó a la ciudad no se hicieron públicas, lo que impidió a ciudadanos y a funcionarios electos, tener acceso a ellas. Los representantes sindicales afirman que los registros de operaciones que monitoreaban el funcionamiento de las plantas fueron desapareciendo.¹²

Al final, las únicas promesas que cumplió fueron la de mudar su sede a Hamilton y la de expandirse en el mercado norteamericano de agua municipal: entre 1994 y 1999 compró otras 18 compañías, principalmente en Estados Unidos. Pero la ciudad de Hamilton parece haberse beneficiado poco del crecimiento de la corporación, porque según una entrevista de 1998 con un concejal de la ciudad,¹³ PUMC aún no había pagado un solo dólar en impuestos.

Las ganancias de PUMC fueron, por tanto, significativas, pero su compañía matriz (que cambió de nombre a *Philip Services*) experimentaba grandes pérdidas (en 1998 solamente, 1.6 mil millones CAD, entre las mayores de la historia corporativa canadiense). Philip Services había crecido rápido, y usó su buena reputación en los mercados financieros para adquirir otras compañías, pero las sospechas de fraude se cernían sobre uno de sus directores, lo que provocó una fuerte caída del valor de las acciones de la compañía que la obligó a vender activos y a declararse en quiebra en 1999.¹⁴ En marzo de ese año, Philip Services vendió PUMC a *Azurix Corp* por un costo de 67 millones USD; la nueva empresa era una subsidiaria del gigante energético *Enron*, con sede en Texas,¹⁵ y había sido creada a raíz de la compra de la compañía británica *Wessex Water* en 1998; la entrada de esta compañía en los mercados públicos de agua en junio de 1999 demostró sus grandes ambiciones en el sector.

Esas ambiciones duraron poco. La compañía había sobrestimado sus objetivos de crecimiento, fue administrada por personas desconocedoras de los negocios de agua, y probó no estar a la altura de competidores internacionales con más experiencia y mejores contactos.¹⁶ En noviembre de 2001, semanas después del (no relacionado) escándalo contable de Enron,¹⁷ las operaciones en América del Norte de Azurix fueron vendidas a la compañía estadounidense *American Water Works* (AWW), que más tarde, en febrero de 2002, fue comprada por *Thames Water*, el grupo de agua del conglomerado energético alemán RWE con sede en Londres.¹⁸

Con cada adquisición, el Ayuntamiento de Hamilton tenía que aprobar el cambio de “socio”, pero el contrato “no incluyó cláusulas que definieran las opciones de la ciudad en caso de fusiones o de adquisiciones por otras compañías”,¹⁹ y parece que las promesas hechas por PUMC se perdieron sin dejar rastro. Sin embargo, los reiterados problemas, el cambio sucesivo de propietarios y la entrada de corporaciones globales en la gestión del agua de la ciudad habían elevado la concienciación pública sobre los temas de administración de agua y aguas residuales.

La campaña por la remunicipalización

En el año 2004, al expirar los 10 años de contrato público-privado, el panorama había cambiado dramáticamente. El contrato, que originalmente fue diseñado como una asociación de cooperación entre la ciudad y una compañía local, estaba

siendo ejecutado por una gran compañía extranjera, propiedad de una gigantesca corporación multinacional. Es más, la plantilla de las plantas se había reducido de 120 al número aun más reducido de 54 empleados, la infraestructura recibía poco mantenimiento y la calidad del agua en el puerto de Hamilton no había mejorado. Sin embargo a medida que la fecha de la renovación de contrato se acercaba, la relación entre la ciudad y AWW estaba adquiriendo un tono aparentemente más constructivo.

En enero de 2004, el personal de la ciudad presentó dos propuestas distintas a la Comisión de Obras Públicas (*Public Works Committee*) y al Ayuntamiento de Hamilton: la firma de un nuevo contrato a largo plazo con una empresa privada después de una licitación pública, o retomar la responsabilidad de las operaciones de agua y aguas residuales. El ayuntamiento optó por la primera con una clara mayoría, sobre la base de los argumentos típicos en favor de la eficiencia, la innovación y la experiencia del sector privado. Los altos funcionarios de la ciudad estuvieron a favor de esta opción también, lo cual no es sorprendente dado que en la fusión de 2000-2001 entre Hamilton y sus ciudades vecinas los líderes provinciales, favorables a la privatización, fueron responsables de su nombramiento.²⁰ Hubo, sin embargo, un compromiso de preparar un contrato que sirviera mejor los intereses de la ciudad, y se contrató a la firma de abogados Gowling Laffleur Henderson LLP para que redactara la Solicitud de Propuestas (*Request for Proposals*, RFP) y el Borrador de Acuerdo de Servicio (*Draft Service Agreement*, DSA).

En el nuevo contrato, la ciudad esperaba pagarle anualmente al operador entre 12 millones y 17 millones CAD (comparado con los 18 millones del primer contrato). Aun más, se les solicitó a las compañías que presentaban propuestas que cumplieran con todos los criterios establecidos en la RFP y el DSA; sólo se les permitiría presentar una propuesta alternativa en una etapa posterior. Se intensificaron las presiones de cabildeo del sector privado, con la llegada de varios expertos desde otras partes de Canadá y el extranjero (en particular de la compañía matriz de AWW, Thames Water, pero también de otros licitadores potenciales, como Veolia) para apoyar a concejales y directivos en su decisión sobre la renovación del contrato.

Mientras tanto, los empleados de la ciudad a cargo de la inspección de la planta emitieron internamente quejas sobre el deterioro de las instalaciones y sobre la incapacidad del municipio para hacer algo al respecto. El Sindicato Canadiense

de Empleados Públicos (*Canadian Union of Public Employees*, CUPE), un fuerte crítico de la privatización, también proporcionó recursos a una campaña para presionar al ayuntamiento a revocar su decisión de contratar a otro operador privado. Dentro del mismo ayuntamiento había concejales progresistas que expresaron su desacuerdo, incluido Sam Merulla, representante del Distrito 4, donde se encuentra la planta de Woodward.

También se estableció una coalición de la sociedad civil llamada Comité de Vigilancia del Agua de Hamilton (*Hamilton Water Watch Committee*). Este comité reunía a representantes de organizaciones no gubernamentales (*Canadian Environmental Law Association, Council of Canadians, Canadian Catholics for Development and Peace, Environment Hamilton*), organizaciones laborales (CUPE y el *Labour Council* local), a Sheila Copps (miembro del Parlamento por la circunscripción de Hamilton Este),²¹ y a ciudadanos y académicos comprometidos que formaron un grupo relacionado llamado WATER (*Watershed Action Toward Environmental Responsibility*). La coalición asistió a los debates del ayuntamiento, organizó eventos para elevar la concienciación, y logró atraer cierta atención de los medios sobre el tema.

No obstante, los concejales y los medios parecían mostrar poco interés en las críticas, y la coalición favorable al servicio público no pudo generar una dinámica significativa que captara el apoyo de la ciudadanía. El Hamilton Water Watch Committee decidió cambiar de estrategia y dirigir sus esfuerzos a documentar las fallas del contrato anterior, y a presionar a los burócratas de la ciudad para que redactaran una licitación lo más rigurosa posible, al menos para limitar el daño económico que pudiera causar un contrato futuro. Por ejemplo, la coalición apoyó al concejal Merulla a presentar ante la ciudad una petición bajo la Ley de Libertad de Información²² para obtener datos acerca de los costos reales en los que se incurrió por las operaciones de agua y saneamiento entre 1994 y 2004, sobre todo para ver en qué medida el operador privado había abusado de la cláusula sobre el límite de gastos de 10,000 CAD que definía gastos operativos y de capital. Los datos que se obtuvieron llegaron tarde y eran difíciles de interpretar, pero la medida presionó a los directivos de la ciudad para cerrar esta posible laguna legal en la RFP, y en parte lo hicieron al elevar el límite a 20,000 CAD, con condiciones adicionales que le hacían más difícil al operador privado transferirle costos de mantenimiento a la ciudad.

Otra táctica importante de la campaña fue poner de relieve las responsabilidades medioambientales, un tema particularmente sensible en la región después de la contaminación accidental de agua con *E. coli* en el año 2000, en la vecina ciudad de Walkerton. Este incidente causó la muerte de siete personas. Una gestión responsable de los asuntos medioambientales relacionados con el agua, por tanto, tuvo un lugar destacado en la agenda, y los repetidos derramamientos de albañales trajeron atención negativa al operador privado. Los directivos de la ciudad también abordaron este problema en la RFP al pasar algunas responsabilidades al operador privado, y al pedir niveles mayores de seguridad e indemnizaciones en caso de accidente.

Al final, siete compañías respondieron a la Solicitud de Calificaciones de la ciudad, una etapa de preselección para identificar licitadores de interés. Cuatro compañías fueron preseleccionadas para presentar propuestas en respuesta a la RFP. Tres lo hicieron: el operador vigente AWW, la compañía francesa Veolia, y una compañía de ingeniería canadiense llamada ATCO (con sede en Alberta, propiedad de Centrica, una compañía global de energía).

La oferta de ATCO llegó tarde y fue rechazada. La de Veolia no cumplía con todos los requerimientos de la RFP (aparentemente la compañía pensó que todavía había espacio para negociaciones) y fue descalificada. La oferta de AWW se ajustaba a las especificaciones técnicas, pero propuso 39 millones CAD al año para honorarios, el doble o triple de las expectativas originales que la ciudad tenía sobre honorarios (12-17 millones), por lo que esta oferta también se desestimó. AWW, curiosamente, ofreció una “oferta alternativa” de 13 millones CAD que respetaba los condicionamientos técnicos, pero pedía que las responsabilidades ambientales y de mantenimiento se desplazarán de nuevo a la ciudad. En otras palabras, estaban pidiendo una prima para cubrir sus riesgos de 23 millones CAD, más que el valor estimado del contrato.

En ese momento ya no quedaban compañías privadas en el proceso de licitación. La ciudad no podía dar consideración a la “oferta alternativa” de AWW, porque la haría vulnerable a demandas de otras compañías licitadoras al romper las reglas del proceso de RFP. El personal de la ciudad, a estas alturas, recomendaba recuperar para el municipio las operaciones de agua y aguas residuales tan pronto como expirara el contrato con AWW. El 13 de septiembre de 2004, el

Public Works, Infrastructure and Environment Committee del consejo votó 7 a 1 a favor de esta opción. Según se informó, al principio, los altos funcionarios de la ciudad decididamente favorecieron la idea de volver a licitar estos servicios, pero, según un funcionario de la ciudad familiarizado con el tema, quedaron sorprendidos por la compensación financiera solicitada por las compañías privadas, lo que los convenció de que la gestión municipal podía resultar mucho más barata. Esta opinión, combinada con la firme labor de concienciación del Hamilton Water Watch Committee, probablemente explica por qué el ayuntamiento resistió las presiones de cabildeo de Veolia y de AWW para que reconsiderara su decisión.

Esta fue una gran victoria para el Hamilton Water Watch Committee y para CUPE, que vieron cómo se optaba por la remunicipalización, a pesar de que inicialmente el Consejo fuera hostil a la idea. Al poner presión sobre la ciudad para que considerara seriamente costos y responsabilidades, ambos actores contribuyeron a hacer que la licitación fuera poco atractiva para los operadores privados. Indudablemente, la aversión de los operadores por los riesgos también ayudó. Fue además una victoria para el concejal Merulla:

Me siento muy orgulloso de decir que para la primera moción que presenté sobre este asunto, allá por 2001, ni siquiera pude encontrar a alguien que la secundara, pero en tres años se pudo realizar con éxito una gran cantidad de trabajo, no sólo mío sino de una serie de grupos ciudadanos de la comunidad. Fuimos capaces de ejercer suficiente presión, desde el punto de vista de la ciudadanía, para que nuestra burocracia reconociera la importancia, no sólo desde el punto de vista fiscal sino también ideológico y de seguridad, de traer la gestión del agua de vuelta a la municipalidad.²³

Sin embargo, fue una victoria que necesitaba ser defendida. El ayuntamiento no estaba satisfecho, tenía dudas de orden ideológico sobre la gestión pública, y por ello, tomó la decisión de que las operaciones se inspeccionaran anualmente, utilizando como referencia el documento mismo que era parte de la oferta privada, el DSA. Argumentaron que la revisión debía comunicársele anualmente a la ciudad de forma breve y accesible, y que cualquier incumplimiento daría lugar a un proceso de contrato a terceros.

De nuevo en manos públicas

El desempeño técnico y financiero

Resulta irónico que el requisito de revisión desarrollado para el RFP haya demostrado ser una herramienta útil, al permitirle al ayuntamiento seguir más de cerca las operaciones en las plantas una vez que estuvieron de nuevo bajo control público, y facilitó la redacción de un Informe de Rendimiento anual con indicadores constantes. Se informó por tanto sobre el rendimiento en términos claros y transparentes. Año tras año, los informes documentaron un rendimiento impresionante:

- En el año 2005, se describió cómo el personal de la ciudad había logrado alcanzar el mejor rendimiento de los últimos 15 años en las instalaciones de tratamiento, operando por debajo del presupuesto aprobado de 27.7 millones CAD, lo cual supuso un ahorro de 1.2 millones para el presupuesto de la ciudad. De acuerdo con la DSA, un nivel similar de rendimiento en el tratamiento de agua y aguas residuales le habría costado a la ciudad 195,000 CAD en comisiones por rendimiento para el operador privado.
- El informe de rendimiento del 2006 indicó que el ahorro continuó aumentando, con otros 185,000 CAD ahorrados en concepto de comisiones por rendimiento y con 950,000 CAD ahorrados del presupuesto aprobado de 27.9 millones CAD.
- En el año 2007 el rendimiento y la relación costo-beneficio aumentaron una vez más: 215,000 CAD ahorrados en comisiones por rendimiento y 2.34 millones ahorrados del presupuesto aprobado de 30.5 millones CAD.
- El informe de 2008 documentó solamente nueve meses de operaciones, pero mostró 75,000 CAD de ahorro en comisiones por rendimiento y 500,000 CAD de ahorro sobre el presupuesto aprobado de 30.2 millones CAD.

El sistema de Informes de Rendimiento se abandonó después de 2008 debido a que las inversiones en la planta lo alteraron sustancialmente. Pero en general los informes del periodo 2005-2008 documentan 5.66 millones CAD de ahorro total respecto del presupuesto operativo. El departamento de agua es en la actualidad económicamente autosuficiente, con un presupuesto independiente del de la ciudad.

Estos ahorros fueron posibles incluso después que la ciudad contratara a más de 20 trabajadores para compensar una insuficiencia de personal en la planta. En la actualidad, 75 trabajadores operan la planta en condiciones de trabajo normales y seguras. Según se informa, la dedicación del personal es muy fuerte, a pesar de dificultades en la contratación de nuevos empleados cualificados, que es un problema común al sector del agua en todo el mundo.

La calidad de los vertidos también mejoró. Por razones políticas, los objetivos de rendimiento fueron establecidos deliberadamente en el listón técnico más alto posible, ya que se buscaba acelerar el cumplimiento de la ciudad con los objetivos del Plan de Acción Remedial para el Puerto de Hamilton (*Hamilton Harbour Remedial Action Plan*) para poder sacar al puerto del listado de Áreas de Preocupación de los Grandes Lagos. Entre 2004 y 2007 los niveles de amoniaco en los vertidos de la planta Woodward se redujeron a la mitad, alcanzando el mínimo histórico.²⁴ La administración de la infraestructura del agua se integró en el programa de limpieza y protección de recursos en general del puerto de Hamilton. Según Merulla: “Cada decisión que se adopte necesita cumplir con un determinado umbral relacionado con aspectos sociales, de salud y ambientales, y eso incluye, obviamente, la capacidad de la planta de tratamiento de agua y alcantarillado.”²⁵

Por supuesto que todos los problemas no se resolvieron de la noche a la mañana. La administración de aguas residuales sigue siendo un desafío estructural, debido a los sistemas combinados de aguas residuales y de lluvia en la parte baja de la ciudad, que durante los periodos de lluvia envían altos volúmenes de agua hacia las alcantarillas, cantidades que la planta no puede procesar; esto obliga a liberar agua sin suficiente tratamiento hacia el puerto. Los impactos del cambio climático – con más eventos meteorológicos extremos – se sienten cada vez más y arrojan luz sobre los límites de los sistemas: “Estos días, en Hamilton, estamos experimentando dificultades con climas lluviosos. Este clima nos deja totalmente fuera de combate durante varios días”,²⁶ se quejaba un director del servicio. No obstante, los vertidos de la planta alcanzaron su mejor calidad histórica en agosto de 2010.

La posición prominente que hoy ocupan los problemas de agua y aguas residuales en la agenda política del ayuntamiento queda reflejada en el gran programa de inversiones que la municipalidad emprendió con la ayuda de autoridades provinciales y nacionales: 500-600 millones CAD se invertirán en la actualización de

la planta y en la expansión de su capacidad a partir de 2010-2015, como parte de los 1.5 mil millones CAD²⁷ que se estima se necesitan entre 2007 y 2017 para enfrentar los problemas más urgentes de los sistemas de agua de Hamilton. Este aumento de la capacidad es necesario para permitir que la planta procese las aguas residuales provenientes de nuevas viviendas y del desarrollo de los comercios al sur del centro de la ciudad. El tratamiento de aguas residuales también mejorará gracias a una enorme inversión en tratamiento terciario mediante la construcción de una de las plantas de tecnología de membranas más grandes del mundo; ésta se combinará con una segunda planta mixta de vapor que funciona con biogás recogido durante la digestión de los lodos. Se estableció una asociación entre el departamento de agua de la ciudad y la Universidad McMaster de Hamilton para crear un centro de investigación sobre el tratamiento de aguas residuales con tecnología de membranas.

No obstante, estos proyectos, tienen sus propias controversias. La nueva planta de tratamiento de aguas residuales requerirá el doble de su actual suministro de energía, lo cual genera preocupación en relación al probable impacto medioambiental. Además, este esquema centralizado de tratamiento de aguas residuales también conlleva una concentración de contaminantes del lodo que elevará los costos de limpieza constantemente. La eliminación de los lodos en sí sigue siendo un problema también; en un principio se vertían en tierras agrícolas desde 1996, cuando el incinerador de la ciudad se cerró, pero, al igual que en la mayoría de los países industrializados, los agricultores son cada vez más reacios a aceptar estos lodos debido a la creciente sensibilización de los consumidores sobre sus contaminantes. Esta resistencia local, y rumores sobre una próxima legislación provincial que prohibiría este uso de los lodos, han generado un debate sobre la construcción de un incinerador de lodos, con dos proyectos rivales. En primer lugar, los gerentes del departamento de aguas residuales han planificado una expansión del reactor de biogás para generar energía a partir de biosólidos acumulados en los lodos, que aliviará tanto los requerimientos de energía como los problemas de la eliminación de los lodos en sí. En segundo lugar, una compañía privada, *Liberty Energy*, está impulsando un proyecto de incineración que prestaría servicio también a otras municipalidades, y cargaría los lodos en camiones desde las afueras de Hamilton. En el momento de redactar este trabajo (finales de 2011), la ciudad continuaba siendo escenario de un furioso debate,²⁸ con argumentos que iban desde la no deseada contaminación adicional, el costo de otra asociación público-privada

o el daño que podría crearle a la imagen pública de la ciudad llevar el título de “Capital del lodo” hasta preguntas acerca de la transparencia del proceso y el grado de seguridad del vertido de tales lodos en tierras de cultivo.

Transparencia, responsabilidad, solidaridad

Ha quedado demostrado que los informes acerca de la calidad de los servicios públicos de agua en gran medida han mejorado, se han vuelto más fáciles de leer y también más fiables. El acceso público a la información es también muy bueno, con una amplia e impresionante gama de datos disponibles en el sitio web de la ciudad. Este incremento de la transparencia es también fuente de ahorros. En un modelo propio, una evaluación transparente del desempeño permite reajustar los presupuestos cada año, mientras que en la mayoría de los contratos entre los sectores público y privado la cuota anual del operador se establece de una vez para todo el periodo del contrato. Bajo semejantes términos legales, el buen desempeño de un operador privado es más difícil de verificar y, claramente, el contrato sólo beneficia a la compañía, no a la ciudad.

La comunicación también devino una prioridad para el servicio: “No puedo imaginar otra comunidad que se comunique más con el público que la nuestra. Pienso que estamos muy bien así,”²⁹ expresa un actual directivo, afirmación respaldada por sus acciones e incluso por algunos premios recibidos³⁰ en los últimos años. Entre las muchas actividades de comunicación que se llevaron a cabo, algunas son bastante reveladoras:

- Se creó un centro de llamadas para proporcionar información y registrar quejas.
- El número cada vez mayor de fenómenos meteorológicos extremos, en particular de tormentas que han causado inundaciones, ha llevado al servicio a ejecutar programas preventivos para tuberías; estos programas animan a las personas a desconectar la bajada de agua de sus casas (la conexión entre la evacuación del techo y el alcantarillado) para tratar de reducir el volumen de aguas pluviales que llega a la red de alcantarillado en caso de fuertes tormentas. Se establecieron programas de educación de “conciencia ante las inundaciones”, y de sensibilización para la prevención ante las inundaciones, y para el uso de recursos y consejos para paliarlas.

- El año 2010, para celebrar los 150 años del servicio, la ciudad puso en marcha una campaña para animar a los habitantes de Hamilton a beber agua corriente, un digno empeño dado el enorme costo financiero y ambiental del agua embotellada.

En general, el departamento de agua promueve los valores del servicio público; por ejemplo, los tres primeros “valores” mencionados en el plan empresarial del 2010 son “Igualdad de acceso a los servicios para todos los ciudadanos”, “Honestidad, transparencia y responsabilidad ante el Consejo y la comunidad”, y “Toma de decisiones de forma responsable, integrada e inclusiva”.³¹

Sin embargo, los problemas persisten. Un órgano consultivo que se estableció para comunicarse con los vecinos de la principal planta de agua (*Community Liaison Committee*, CLC) fue cerrado, y los usuarios dicen que no han encontrado otra vía de contacto con los ejecutivos de la empresa. La administración dice que esto se debió a que el CLC se había convertido en “una vía para que algunos se quejaran de todo”, y que se hartaron de estar siendo confrontados con críticas sistemáticas cuando ellos pensaban que lo estaban haciendo lo mejor posible: “Nada era lo suficientemente bueno.”³² De acuerdo con una activista local sobre el medioambiente:

Irónicamente estábamos en una mejor posición cuando el contrato privado estaba en vigor, porque había requisitos que los obligaban a reunirse regularmente con la gente de los barrios de alrededor de la planta... Había un comité de enlace que en realidad existía para ayudar a la gente de los barrios inmediatos a comunicarse, de un lado y de otro, acerca de preocupaciones y problemas que querían ver resueltos. Cuando el sistema volvió al municipio la comunicación se cortó.³³

En la actualidad la ciudad organiza uno o dos días de puertas abiertas en la planta al año, una forma mucho más limitada de comunicación con la comunidad.

No obstante, la ciudad sí desarrolla programas de solidaridad; administra un fondo para ayudar a personas de bajos ingresos a pagar sus facturas de agua y está proponiendo préstamos y donaciones para ayudar a los dueños de casas antiguas en la parte baja de la ciudad a reemplazar las conexiones y tuberías de plomo (aunque el fondo es modesto: sólo entre 500 y 1,000 conexiones se reemplazan cada año,

del total calculado de 24,000 que lo necesitan). El departamento de agua también ha creado una campaña de solidaridad internacional para desarrollar el abastecimiento de agua potable en áreas rurales de Haití, un programa que continúa operando en la actualidad. Los programas de solidaridad también permitieron a algunos ingenieros hidráulicos mexicanos recibir formación en el departamento.

¿Un servicio público?

En el momento de redactar este trabajo no parece existir ninguna campaña para reprivatizar los servicios de agua. Al contrario, todos los entrevistados expresaron que ese movimiento es poco probable; guardan frescos en la memoria los fracasos del contratista privado, y las claras ventajas obtenidas por la ciudad al retomar este servicio han recibido una cobertura notable en los medios.

A pesar de este aparente cambio de etos público, otros servicios municipales, como por ejemplo la recogida de residuos, continúan bajo subcontratos o se han establecido como asociaciones público-privadas, por lo que el compromiso ideológico con la privatización todavía permanece cercano a la política. Existe también una apreciable tendencia hacia la corporatización del servicio de agua. En 2001, el departamento de facturación se incorporó a *Horizon Utilities Corporation* (HUC), una empresa pública de electricidad que presta servicios a Hamilton y a la vecina St. Catharines, y la ciudad adquirió el 65% de las acciones a través de su empresa pública Hamilton Utilities. En la actualidad HUC realiza la facturación de agua y electricidad. Sin embargo, algunos habitantes de Hamilton no se dan cuenta que su agua se administra públicamente ya que HUC se comporta y comunica de manera similar a una corporación privada. Este cambio institucional fue justificado por las autoridades sobre la base del ahorro de costos. No obstante, los sindicalistas argumentan que esta corporatización ha causado problemas en el intercambio de capacidades e información entre técnicos de agua y cobradores de facturas, con un decrecimiento de la eficiencia de la organización en su conjunto. En realidad, el hecho de que la planta permanezca administrada públicamente probablemente se deba menos a un cambio ideológico hacia la propiedad pública, o a la responsabilidad democrática, que al buen desempeño técnico y financiero de la planta. En general, la mayoría en el Ayuntamiento de Hamilton todavía está a favor de la participación del sector privado en los servicios públicos, o de la comercialización de lo público.

Conclusión

A pesar de estas preocupaciones, la remunicipalización de los servicios de agua de Hamilton constituye una gran victoria para los movimientos de agua “pública”. No sólo ha contribuido a iluminar las realidades a menudo opacas, antidemocráticas y depredadoras de la privatización, sino que también ha brindado esperanzas a quienes luchan por recuperar servicios públicos frente a poderosos cabildos corporativos y a políticos ideológicamente hostiles, al mostrarles que las cifras económicas están de su lado una vez que la distribución de riesgos y beneficios se define con claridad. La experiencia de Hamilton también demuestra cuán efectiva y eficiente puede ser la administración pública del agua, y cuán rápido las cosas pueden cambiar si existen voluntad política y una resistencia coordinada.

Los sistemas de agua de Hamilton, sin embargo, distan de ser perfectos, con enfoques tecnocráticos en la administración que pueden poner en peligro “lo público”. La extensión de estas reformas y la profundización del compromiso democrático con los ciudadanos de Hamilton son cruciales para sostener y expandir la naturaleza pública de la administración del agua de la ciudad, y para resistir las presiones de comercializar el sistema: La propiedad pública y la dedicación del personal son muy importantes, pero una administración pública que piense más allá de los estrechos márgenes de la recuperación de costos es igualmente crucial.

En Hamilton, este compromiso con “lo público” es tanto más importante dados los retos a largo plazo en el área de infraestructura en el sector del agua y dadas las presiones financieras asociadas a estos retos. Las principales mejoras en la infraestructura han dado lugar a importantes aumentos de las tarifas de agua (7-8% al año entre 2005 y 2008, y 4% anual desde 2009), pero el hecho de que los servicios de agua están financieramente delimitados hace difícil pensar más holísticamente sobre estrategias de inversión a largo plazo y sobre cómo deben pagarse. El hecho de que el agua y el saneamiento toquen todos los aspectos de la vida y enlacen con otros servicios a cargo de la ciudad y con otros niveles de gobierno hace que sea aun más importante pensar en términos generales acerca de la naturaleza del servicio “público”. La remunicipalización del agua, por tanto, se puede utilizar para concienciar sobre la necesidad de ver los servicios públicos en su conjunto y las posibles sinergias entre ellos, y no como silos separados que se desgajan en corporaciones independientes. En este sentido, el éxito de

la administración pública de los sistemas de agua de Hamilton puede utilizarse como plataforma para lanzar un diálogo más amplio sobre el significado de “lo público”, y para resistir la mercantilización y privatización de otros aspectos de la vida de las personas.

Notas finales

- 1 International Joint Commission, United States and Canada (1978) *Great Lakes water quality agreement*. <http://www.ijc.org/rel/agreee/quality.html> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 2 Anderson, J. (1999) *Privatising water treatment: The Hamilton experience*. Informe preparado por el Canadian Union of Public Employees (CUPE), enero; Loxley, S. (1999) *An analysis of a public-private sector partnership: The Hamilton-Wentworth - Philips Utilities Management Corporation PPP*. Informe CUPE, septiembre. <http://cupe.ca/updir/Utilities-Hamilton-Wentworth%20P3.doc> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 3 Varios miembros del personal de dirección de la región que ayudaron a negociar el contrato inicial se trasladaron a Philip una vez se alcanzó el acuerdo, véase Anderson (1999), *op. cit.*
- 4 Los dos sindicatos de la planta eran *International Union of Operating Engineers* (IUOE), que representaba a la mayoría del personal, y CUPE.
- 5 Traducción al español. Leo Gohier, Comisionado Interino, Regional Environmental Department, citado en Anderson (1999), *op. cit.*; Loxley (1999), *op. cit.*
- 6 Anderson (1999), *op. cit.*; Loxley (1999), *op. cit.*
- 7 Traducción al español. Contract between the Regional Municipality of Hamilton-Wentworth and PUMC and Philip Environmental Inc., sección 3:04, citado en Anderson (1999), *op. cit.*
- 8 Traducción al español. *Performance Appraisal of the Philip Utilities Management Corporation, January 1, 1995 to December 31, 1995*, citado en Loxley (1999), *op. cit.*
- 9 *The Hamilton Spectator* (1998) HHSC sues city, region: Water leak caused hospital evacuation, 20 de octubre.
- 10 Anderson (1999), *op. cit.*; Loxley (1999), *op. cit.*; *The Hamilton Spectator* (1999) Sewage spill has mayor fuming: Addison upset that region didn't inform Dundas staff, 12 de enero.
- 11 Remedial Action Plan for Hamilton Harbour (1998) *1998 Status report—Summary*, septiembre. http://www.hamiltonharbour.ca/RAP/documents/reports/Status_Report_1998/Status_Report_Summary_1998.pdf (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 12 G. Hoath, representante en Hamilton de la *International Union of Operating Engineers*, entrevista del autor traducida al español, 29 de septiembre de 2010.
- 13 Anderson (1999), *op. cit.*; Loxley (1999), *op. cit.*
- 14 Answers.com (s.f.) *PSC, LLP*. Hoover's company profile. <http://www.answers.com/topic/philip-services-corp> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 15 Business Wire (1999) *Philip Services enters into definitive agreement to sell its interest in Philip Utilities Management Corporation*, marzo. <http://www.waterindustry.org/New%20Projects/philip.htm> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 16 Frost & Sullivan (2001) *Azurix: what went wrong?* 25 de enero. <http://www.frost.com/prod/servlet/market-insight-top.pag?docid=RTOS-4U75H5> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).

- 17 Enron se declaró en bancarota en octubre de 2001 – en aquel momento, el escándalo financiero más grande de la historia de EE.UU. – después de que fueran revelados una serie de procedimientos contables irregulares que bordeaban el fraude.
- 18 *Global Water Intelligence* (2002) AWW shareholders approve merger with RWE, febrero. <http://www.globalwaterintel.com/archive/3/2/general/aww-shareholders-approve-merger-with-rwe.html> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 19 Traducción al español. Ohemeng, F.K. y Grant, J.K. (2008) When markets fail to deliver: An examination of the privatization and de-privatization of water and wastewater services delivery in Hamilton, Canada. *Canadian Public Administration* 51(3): 475-499.
- 20 Doug Lychak, un alto directivo de la ciudad en 2001, parecía estar tan descarnadamente a favor de la privatización de los servicios públicos que CUPE lanzó una campaña pública para exigir su destitución. Lychak fue a trabajar con un grupo de presión a favor de las asociaciones público-privadas (pro-PPP), el Consejo Canadiense para la Asociación Público-Privada (*Canadian Council for Public-Private Partnership*, CCPPP), inmediatamente después.
- 21 *The Hamilton Spectator* (2004) Cops warns of water woes; Contracting out of water and sewage treatment plants puts 'public health at risk' says Hamilton East MP, 27 de enero.
- 22 *The Hamilton Spectator* (2004) Group helps fund Merulla's FOI request, 22 de mayo.
- 23 Sam Merulla, Concejal, Ayuntamiento de Hamilton, entrevista del autor traducida al español, noviembre de 2010.
- 24 Hamilton Harbour Remedial Action Plan (2010) *Contaminant loadings and concentrations to Hamilton Harbour: 2003-2007*. Actualizado, enero.
- 25 Sam Merulla, entrevista del autor traducida al español, *op.cit.*
- 26 Dan McKinnon, director de Operaciones de Agua y Residuales, Obras Públicas, ciudad de Hamilton, entrevista del autor traducida al español, 4 de octubre de 2010.
- 27 City of Hamilton (2007) *2007 Rate book & Services overview*. Hamilton: City of Hamilton. <http://www.hamilton.ca/CityDepartments/PublicWorks/WaterAndWasteWaterDev/Rates/2007Rate.htm> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 28 *The Hamilton Spectator* (2011) City council is up to its neck in sludge, 16 de mayo.
- 29 Dan McKinnon, entrevista del autor traducida al español, *op.cit.*
- 30 El Departamento de Agua y Residuales de Hamilton recibió premios por la calidad de sus materiales de comunicación, planificación e informes en 2008, 2009 y 2010, véase, <http://www.hamilton.ca/CityDepartments/PublicWorks/WaterAndWasteWaterDev/Contact+Us/AwardAndRecognition.htm> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 31 Traducción al español. City of Hamilton (2010) *Water and wastewater business plan 2010-2012*. Hamilton: Hamilton Public Works Department.
- 32 Dan McKinnon, entrevista del autor traducida al español, *op.cit.*
- 33 Lynda Lukasik, directora de *Environment Hamilton*, entrevista del autor traducida al español, 1 de octubre de 2010.

Capítulo seis

Políticas empapadas:
El agua se hace “pública” en Malasia

por Martín Pigeon



Entre 2005 y 2006, el Parlamento Federal de Malasia enmendó la Constitución y votó dos leyes que permitieron una amplia reforma del sector del agua. Esta reforma autorizaba al gobierno federal a expropiar todos los recursos que habían pertenecido previamente a los operadores locales de agua, públicos y privados, y a acelerar el desarrollo de activos con fondos gubernamentales. A los operadores se les ofrecería más adelante contratos de arrendamiento a corto plazo para gestionar los activos revitalizados, pero el objetivo principal era que el sistema de agua del país pasara a un más estricto control y supervisión públicos.

Es todavía muy temprano para sacar conclusiones sobre el alcance de este plan de reestructuración a largo plazo, pero entrevistas a fondo con importantes actores revelan una serie de lecciones, tanto negativas como positivas, y plantean interrogantes sobre la estrategia de implementación elegida y los supuestos que motivaron el cambio de política. En parte como respuesta a una serie de fallas de las compañías privadas de agua en el país, la reforma de Malasia fue un intento de crear un sistema nacional de administración pública del agua. Al mismo tiempo, la reforma buscó crear competencia entre operadores y facilitar los mecanismos de mercado en un marco de gobernabilidad unificado y ostensiblemente despolitizado en todo el país. Como tal, este estudio sobre la renacionalización del agua en Malasia se llevó a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional y por ello difiere de los otros casos en este libro, que estudian casos a nivel municipal; sin embargo, los efectos de la reestructuración en Malasia se dejan sentir a nivel local y el caso plantea preguntas similares acerca de la ideología y la visión política que están detrás de la idea de pasar la gestión del agua de manos privadas a manos públicas.

El capítulo comienza con un análisis del contexto en que tiene lugar la reforma del agua en Malasia y de las dinámicas políticas en juego. Estos antecedentes ayudan a explicar por qué antes del 2006 el sistema de agua del país estuvo caracterizado por una buena cobertura, pero por un rendimiento técnico irregular y un historial polémico de contratos de concesión privados. Después examinamos las reformas federales subsiguientes en el sector del agua y los ambiciosos objetivos que se establecieron para hacer el agua “pública”. Aunque se han conseguido algunos logros importantes en este aspecto, hay preguntas inquietantes sobre la persistente naturaleza comercializadora de la gestión del agua en el país y acerca de suposiciones poco realistas sobre la despolitización del agua.

El contexto político: una democracia dominada por un solo partido

Después de la independencia del Reino Unido en 1957 y de su constitución como país en 1963, Malasia se convirtió en una monarquía constitucional federal de sistema Westminster, con 13 estados y tres territorios federales. Una sola coalición de partidos de base étnica llamada Frente Nacional (*Barisan Nasional*, BN) ha dominado la vida política desde la independencia, bajo diversos nombres, y uno de sus miembros, el partido Organización Nacional de Malasios Unidos (*United Malays National Organisation*, UMNO) ha jugado un papel clave en la coalición (todos los primeros ministros hasta la fecha han surgido de este partido). Malasia es un país eminentemente multicultural, en el que los malasios ejercen el control del sistema político pero sólo representan poco más de la mitad de la población. Las otras dos grandes comunidades son la china, que constituye el 24% de la población e históricamente la élite económica y de negocios del país, y la india, que constituye el 7% y está compuesta principalmente por tamiles. La vida política está parcialmente estructurada por estos grupos demográficos, con algunas políticas pro malayas (políticas *Bumiputera*) que generan resentimiento en las otras comunidades.

El gobierno malasio ha sido descrito por sus críticos como autoritario y extensamente dependiente del clientelismo.¹ Los medios de comunicación tradicionales están controlados principalmente por el gobierno y por los partidos del Frente Nacional (BN); no obstante, Internet está legalmente protegida de la censura y parece haber jugado un papel en el reforzamiento de la oposición en las elecciones de 2008, cuando ganó en cinco de los 13 estados, incluido el próspero estado clave de Selangor. La sociedad civil y los movimientos sociales organizados tienen cierta fuerza, pero las organizaciones seculares son todavía pequeñas, muy a menudo formadas por individuos no malayos, y se concentran en las grandes ciudades de Kuala Lumpur y Penang.²

Con una tasa media de crecimiento anual del 6,5% en los últimos 50 años, Malasia ha sido desde su independencia una de las economías de más rápido crecimiento en Asia. Este crecimiento se debe a que se beneficia de su posición estratégica a lo largo del Estrecho de Malaca, una de las rutas más importantes del comercio global, puesto que por este estrecho pasa una cuarta parte de las mercancías del mundo. Propulsada inicialmente por las exportaciones de recursos naturales, la

economía del país se ha desarrollado hacia una estructura más multisectorial, con el sector industrial como principal impulsor del crecimiento desde la década de 1980. Este crecimiento y diversidad estuvieron históricamente orientados por el Estado, pero en fechas más recientes se han privatizado en gran medida. Una proporción creciente de la población es urbana y de clase media, con un Índice de Desarrollo Humano relativamente alto para la región.

Antes de la reforma del sector del agua

Malasia tiene una gran cantidad de agua disponible, puesto que alberga una de las selvas más antiguas del planeta y recibe algunos de los niveles más altos de precipitación. En 2009, el 85.3% de su suministro bruto de agua procedió de ríos,³ proporción que poco a poco ha ido disminuyendo a partir de la construcción de más embalses y proyectos para la explotación de agua subterránea que todavía están en curso. La calidad del agua se está degradando debido a la destrucción del medio ambiente en las zonas de captación, la deforestación, y la contaminación industrial y de monocultivos (especialmente el aceite de palma). La cantidad de agua disponible también está disminuyendo a causa del cambio climático. Hasta 2005, los estados tenían exclusiva responsabilidad sobre el suministro del servicio de agua a sus ciudadanos, a menudo una de sus principales prerrogativas. En general, el desarrollo de la infraestructura hídrica en el país ha sido técnicamente sólido y socialmente progresista. Desde la independencia, el gobierno ha priorizado el suministro de agua asequible y universal como objetivo clave de desarrollo y la infraestructura del agua ha sido incluida en todos los planes quinquenales de desarrollo del país desde 1966. Esta priorización ha permitido que la tasa de acceso al agua potable salte de aproximadamente un 23% de la población en 1950, a un 91.6% en el año 2009 (96.8% para usuarios urbanos, 86.5% para los de zonas rurales).⁴ Esta amplia cobertura se ha alcanzado gracias a préstamos sin interés del gobierno federal a los gobiernos locales para inversiones de capital, y a subsidios a los estados para mantener bajas las tarifas de agua.

No obstante, algunos estados presuntamente abusaron de la disponibilidad de préstamos federales y utilizaron esos fondos para otros fines, situación que se tradujo en un elevado endeudamiento⁵ y, en algunos lugares, en infraestructura inadecuada: el estado de Pahang, por ejemplo, todavía tiene una elevada tasa de fugas, ya que en 2009 se perdió el 59.9% del agua, casi el doble del promedio

nacional de 36.6%.⁶ La sensibilidad política de las tarifas de agua disuadieron a muchos de estos estados de imponer alzas – algunos no han aumentado los aranceles desde la década de los 80 – con lo que, en lugares donde los ingresos por las tarifas de agua eran el principal recurso financiero para el mantenimiento, se creó un círculo vicioso de endeudamiento y de degradación de la fiabilidad del sistema.

Cuando se enfrentaron al rápido crecimiento de las necesidades económicas de la industria y no pudieron (o no quisieron) invertir al ritmo deseado, otros estados se montaron en la ola de privatizaciones que afectó al país a fines de la década de 1980 y otorgaron contratos de concesión a operadores privados locales de agua, sobre todo en los estados más ricos y poblados de Selangor y Johor, donde se concentra la mayor parte de las industrias. Esto permitió rápidas mejoras de la infraestructura, pero dio lugar a repetidas e impopulares alzas tarifarias de agua que afectaron desproporcionadamente a los más pobres, así como a una opacidad generalizada sobre el suministro de los servicios de agua (en particular, sobre los contratos de concesión) y a deudas cada vez mayores por parte de los operadores privados, quienes no pudieron convencer a las autoridades públicas de imponer tarifas lo suficientemente altas como para recuperar su costo total. Además, la evidencia empírica muestra que estos sistemas privatizados no sirvieron para mejorar la eficiencia.⁷

Algunos sistemas públicos tuvieron un buen desempeño durante este periodo, y el mejor fue *Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang* (PBAPP) en el estado de Pulau Pinang, una compañía corporatizada pero bajo control público. La excelente administración de esta compañía la convierte en punto de referencia para el país: proporciona el agua más barata del sudeste asiático, pero obtiene el mejor rendimiento nacional en términos de control de fugas, servicio al usuario y políticas favorables a los más pobres.⁸

La crisis financiera asiática de 1997 fue un punto de inflexión para el sector del agua de Malasia. Combinada con una excepcional sequía ocasionada por el fuerte fenómeno de El Niño en 1997-1998, la crisis reveló que los sistemas no eran tan robustos como se pensaba, ni económica ni medioambientalmente. Esto reforzó el diagnóstico de que la calidad y cantidad del agua en la superficie estaba disminuyendo, así como las sospechas sobre la desigual eficiencia técnica, el endeudamiento y las fallas en los contratos de concesión. Este diagnóstico

provocó un debate sobre la necesidad de amplias reformas de todo el sector a nivel nacional.

Recuadro 1 El fracaso de IWK

La privatización del agua a través de contratos de concesión resultó impopular en el país debido a la magnitud del incremento de las tarifas que causó, pero la desastrosa experiencia de *Indah Water Konsortium* (IWK) también tuvo un papel importante. Hasta 1993, los sistemas de aguas residuales del país estuvieron administrados por gobiernos locales, y en general estaban en mal estado, debido a la falta de inversiones y de mantenimiento. IWK, una compañía creada por uno de los empresarios más ricos del país, Vincent Tan Chee Yioun (también, según se dice, un familiar cercano al entonces primer ministro Mahathir Mohamad), contactó con el gobierno para proponer hacerse cargo y mejorar el sistema de aguas residuales mediante una concesión nacional. La concesión se otorgó en 1993, sin licitación. Las bases legales de IWK para la facturación de los clientes no estuvieron claras y las negativas a pagar se extendieron pronto por todo el país. Esto puso en peligro la viabilidad financiera de la compañía, lo que condujo al gobierno a intervenir para bajar las tarifas de alcantarillado y a inyectar cientos de millones de ringgits (1 MYR=0.25 USD, según la tasa de 1998) en préstamos blandos a largo plazo al tiempo que garantizaba por contrato a los accionistas de IWK un porcentaje mínimo de beneficios.⁹ La compañía cambió de dueño tres veces en sus cuatro primeros años de existencia, y en 2001 el gobierno tuvo que comprar más acciones de IWK que estaban en posesión de *Prime Utilities* (una empresa de Malasia con cotización en bolsa y en la que Vincent Tan todavía poseía el 30% de los títulos).¹⁰ Para entonces, la deuda de IWK ascendía a 700 millones MYR, la mayor parte adeudada al gobierno, que ya había prestado más de 1 mil millones MYR en total a la empresa. No obstante, el gobierno pagó 200 millones MYR para comprarla de nuevo, es decir: la compró a un precio más alto que el que había recibido por el acuerdo sobre el contrato inicial de concesión.¹¹ La compañía en la actualidad todavía está administrada por el ministro de finanzas.

La reforma: ambiciones políticas y hoja de ruta

La Asociación para el Agua de Malasia (*Malaysia Water Association, MWA*), una agrupación profesional del sector del agua del país, fue la primera en impulsar la reforma; en el año 2001, junto con funcionarios federales de la Unidad de Planificación Económica del Departamento del Primer Ministro, sugirió una serie de medidas al gobierno federal.¹² Algunas se incluyeron en el Octavo Plan (2001-2005) pero en general este intento inicial fue infructuoso dadas las sensibilidades de los gobiernos locales en torno a sus competencias. Sin embargo, las negociaciones entre el gobierno central y los estados continuaron hasta lograr, en principio, un acuerdo. El 2004, el recién creado Ministerio de Energía, Agua y Comunicaciones – el agua se convertía por primera vez en cartera de un ministerio en Malasia – lanzó una serie de reformas para enfrentar los desafíos que MWA había identificado. En agosto de ese año, el ministerio encargó a la consultora de negocios KPMG que dirigiera las consultas, con los siguientes objetivos (según redacción del consultor):

- Proponer una estructura industrial viable, de bajo costo, para los servicios de agua y alcantarillado en el país;
- Ayudar al Gobierno Federal a poner en práctica una política y un marco regulador para el desarrollo ordenado y sostenible de la industria de servicios de agua;
- Llevar a cabo estudios comparados basados en otros organismos regulatorios internacionales para el agua, que sirviesen como guías para el establecimiento de la propuesta Comisión de Servicios Nacionales;
- Conducir un estudio para enmendar la Constitución federal en caso de que el Gobierno Federal asumiera de los estados la función reguladora de los servicios de agua;
- Preparar dos conjuntos de proyectos de ley: Proyecto de Ley para la Industria de los Servicios de Agua, para regir sobre la industria del agua; y un Proyecto de Ley de la Comisión de Servicios de Agua Nacional, para establecer la formación del órgano regulador.¹³

La reforma propuesta consistía en la unificación de la política y de la regulación de los servicios de agua y aguas residuales a nivel federal, y en el establecimiento de un

modelo de negocio que permitiera una transición económica para la recuperación total de costos como objetivo a largo plazo. Esta recuperación era una condición necesaria para poner fin a la dependencia del sector de financiación incierta basada en decisiones políticas. Este enfoque en los “servicios de agua” en lugar del “agua” en general, ya era una limitación importante de la respuesta al diagnóstico inicial de la crisis, en el sentido de que la gestión de los recursos hídricos no se incluyó en la reforma y siguió siendo la responsabilidad única de los estados. En realidad, los estados no querían perder el control de las áreas de captación del agua por razones políticas y económicas (algunos tenían actividades de negocios rentables en estas tierras, en particular en la explotación forestal). Otro defecto de la reforma fue la negativa de los estados del este, Sabah y Sarawak (en la isla de Borneo), a unirse al proceso.

A pesar de estas preocupaciones, las reformas se iniciaron con una enmienda a la Constitución como primer paso. Ésta fue votada en ambas cámaras del Parlamento en enero de 2005 y, al ser aprobada, movió el abastecimiento y los servicios de agua del Listado Estatal de competencias exclusivas al Listado Concurrente de responsabilidades compartidas entre gobierno federal y estados, y transfirió los ingresos por agua de los estados al gobierno federal. El único cambio que se introdujo en la regulación de los recursos hídricos fue la creación de un Consejo Nacional de Recursos Hídricos, presidido por el primer ministro y encargado de la coordinación a nivel nacional de las políticas sobre recursos hídricos.

Los próximos pasos en el proceso de reformas tuvieron que ver con la adopción de dos leyes en el año 2006: la Ley de la Industria para los Servicios de Agua (*Water Services Industry Act*, WSIA; Act 655), una exhaustiva ley que ofrecía los detalles de la reforma, y la Ley de la Comisión para los Servicios de Agua Nacionales (*National Water Services Commission Act*; Act 654) que establecía un regulador nacional independiente con amplios poderes para monitorear y hacer cumplir la ley, el *Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara* (SPAN). Una nueva empresa pública se creó bajo la autoridad directa del Ministerio de Finanzas, la *Pengurusan Aset Air Berhad* (PAAB), cuya principal tarea era facilitar la recaudación de fondos para todo el sector nacional del agua al menor precio posible.

El objetivo de la reforma era utilizar los “beneficios internos” tanto del sector público como del privado; es decir, obtener acceso barato a la financiación mediante el sector público, y prestar servicios eficientes y comercialmente sólidos a través del

sector privado. Por un lado, PAAB estaría encargada de obtener financiamiento en el mercado con la calificación crediticia del gobierno; y por el otro, les compraría todos los activos de agua a los operadores existentes en el país (excepto en Sabah y Sarawak) y se los arrendaría a estos mismos operadores después. La diferencia consistía en que los operadores se convertirían después en administradores de un bien público federal, se transformarían en corporaciones, si ya no lo eran, y estarían expuestos a presiones de competitividad (debido a que estos contratos de arrendamiento duraban sólo tres años).

Se tenía la esperanza de que estas medidas condujeran a la prestación de un servicio eficiente. En teoría, se esperaba que PAAB financiara los gastos de capital, y los operadores los gastos de operación; es decir, PAAB estaría a cargo de grandes proyectos como embalses, plantas y otras grandes infraestructuras, ya fueran de nueva construcción o sustituciones de las ya existentes, mientras que los operadores se harían cargo de pequeños proyectos de infraestructura además de tareas de mantenimiento y gestión.

Recuadro 2 La Comisión Nacional para los Servicios de Agua

La Comisión Nacional para los Servicios de Agua (*Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara*, SPAN) se creó en abril de 2007 para convertirse en el ente regulador independiente clave de la nueva arquitectura institucional creada por las reformas del agua de 2006 en Malasia. Además de su presidente (no ejecutivo) y director general, entre ocho y 10 personas forman parte de la Comisión, todas ellas designadas por el Ministerio de Energía, Agua y Comunicaciones por un periodo de dos años. Los actuales miembros son funcionarios del gobierno federal (3), ejecutivos de firmas de construcción privadas (2), abogados de empresas (2) y un representante de una organización no gubernamental de consumidores. La Comisión se reúne una vez al mes.

La propia Comisión dirige a una administración compuesta por 149 personas (cifras de 2009), con cuatro oficinas regionales en el país y sede en Cyberjaya, a media hora de Kuala Lumpur. El papel de SPAN es crucial, ya que (junto al renombrado Ministerio de Energía, Tecnología Ecológica y Agua) emite licencias y reglamenta a todos los profesionales de la industria del agua que

operan en el país (contratistas para los servicios de agua, operadores del suministro de agua públicos y privados, operadores y contratistas de alcantarillado públicos y privados, fabricantes/proveedores, e incluso fontaneros). Estas licencias son un requisito legal obligatorio, puesto que WSIA establece que cualquier persona que opere un sistema de agua sin dicha licencia se enfrentará a una fuerte multa, e incluso es posible que a pena carcelaria. SPAN está destinado, fundamentalmente, a diseñar un “marco sólido, estable y transparente para realizar revisiones tarifarias periódicas”.¹⁴ El sistema actual obliga a los operadores a utilizar costos estándar de la industria determinados por el regulador para mantener a estos operadores bajo presión competitiva. Esto significa que las tarifas se examinan dentro de un marco técnico, no político.

Los operadores de agua, públicos y privados, deben presentar un plan de trabajo para obtener sus licencias y firmar un contrato de arrendamiento por tres años con PAAB que les permite operar el sistema. SPAN los monitorea mediante Indicadores Clave de Rendimiento que se centran en la calidad del agua y presión, agua no contabilizada, y atención al cliente, con un enfoque de evaluación comparativa. Los poderes de SPAN para lograr el cumplimiento de estos parámetros son importantes, e incluyen la capacidad legal de tomar medidas de tan largo alcance como la sustitución de toda la gestión de un operador en caso de que repetidamente no cumpla con los objetivos asignados. El control que ejerce SPAN también depende de la información directa del consumidor, con un departamento entero encargado de recibir y tramitar las quejas en estrecha colaboración con el Foro del Agua de Malasia, que es una organización de consumidores específicamente creada para este fin y financiada por SPAN.

El papel de SPAN es esencial para salvaguardar las dimensiones públicas, sociales y medioambientales de la gestión del agua mediante el monitoreo de operadores constituidos como corporaciones, cuyo único objetivo estructural es alcanzar al menos el equilibrio contable propio. La idea es que esta eficiencia operativa se derive de la relación de independencia entre el regulador y los operadores, y que esta eficiencia sea la fuente de legitimidad para avanzar hacia la recuperación total de costos.

Una de las características singulares de esta reforma fue su aspiración de desarrollar una nueva estructura institucional específica para el sector del agua malasio que rompiera con modelos anteriores. En palabras de Dato' Sri Dr Lim Keng Yaik, ministro de Energía, Agua y Comunicaciones entre 2004 y 2008: “El modelo de reforma que estamos emprendiendo es único y espero que sirva de guía tanto para países en desarrollo como para países desarrollados.”¹⁵ El actual presidente ejecutivo de SPAN, Dato' Teo Yen Hua, también explica la lógica detrás del cambio de política: “En general, las concesiones para la privatización a largo plazo no se adecúan al sector del agua. Incluso el Banco Mundial ha aceptado este hecho. Tampoco hay una solución que sirva para todo. Ningún modelo puede satisfacer las necesidades de todos los países.”¹⁶ El presidente de MWA, Ahmad Zahdi Bin Jamil, ofrece una visión distinta sobre las ambiciones de esta reforma para la industria del agua de Malasia, que según él está encaminada a “transformar a Malasia en el centro de la actividad del agua para los países en desarrollo”.¹⁷ El consultor de KPMG, Chin Yoong Kheong, que tuvo un papel principal en el diseño de la reforma y en facilitar el proceso de consultas, también utiliza este tono audaz al describir la reforma:

En pocas palabras, hemos logrado esculpir un modelo de negocio viable para una industria que en la actualidad no está en recuperación total de costos (o deficitaria según contabilidad convencional) para tener acceso a bonos de calificación AAA a largo plazo. A través de PAAB hemos ampliado el alcance y aumentado la profundidad del mercado de bonos específicamente para la industria de servicios de agua, sin añadir una carga financiera indebida al gobierno federal. PAAB es una iniciativa de asociación público-privada que aprovecha las fortalezas tanto del sector público como del privado. Estamos entrando en territorio inexplorado y sabemos que tenemos un plan estratégico ganador.¹⁸

En efecto, si el concepto de asociación público-privada no es nuevo, la idea de expandir su aplicación a todo un país de manera sistemática es algo inaudito. La esfera de acción de esta reforma, y sus aspiraciones, son temas de orgullo para la mayoría de las personas entrevistadas para esta investigación, en particular para las organizaciones de consumidores, a quienes se les ha dado un papel destacado en la tramitación de las reclamaciones de los clientes y en el asesoramiento a SPAN, y quienes insistieron en que el sistema hace posible un alto nivel de transparencia,

lo cual rompe con prácticas anteriores en el país. Otros entrevistados y fuentes también señalan las amplias consultas abiertas que tuvieron lugar antes de la reforma con el fin de obtener la aceptación más amplia posible de todas las partes implicadas. Incluso mencionan el hecho de que los dos proyectos de ley fueron desclasificados para permitir un debate público antes de que fueran votados en el Parlamento, una medida descrita como inusual en el sistema político de Malasia. Esto no quiere decir que todo el mundo estuviera de acuerdo con las reformas, pero el proceso fue lo suficientemente inclusivo como para permitir que las reformas siguieran adelante.

La hoja de ruta de las reformas se ha insertado de la siguiente manera en los planes quinquenales del país:

- Estabilización (2001-2005): El Octavo Plan fue el primer paso para la reforma, con la corporatización de las autoridades estatales del agua, y supervisó la planificación de la reestructuración de la industria nacional de los servicios de agua.
- Consolidación (2006-2010): Este plan abordó la puesta en marcha de SPAN, la aplicación de la Ley de la Industria para los Servicios de Agua (WSIA) de 2006, la transferencia a PAAB de los activos relacionados con el agua por su valor negociado y el desarrollo de la nueva infraestructura del agua; también facilitó a los proveedores de servicios que se deshicieran de activos para centrarse en la eficiencia y la eficacia.
- Hacia la eficiencia (2011-2015): Este plan pone en marcha un mecanismo de fijación de tarifas para permitir la recuperación total de costos que debe estar completamente en vigor en 2013, y también integra los servicios de abastecimiento de agua y los servicios de aguas residuales; el plan representa el primer esfuerzo para la introducción de tarifas integradas de agua y alcantarillado.¹⁹

De bruces contra la realidad: problemas políticos y prácticos

Como con cualquier reforma, el verdadero trabajo comenzó con la implementación. Es, sin embargo, todavía muy temprano para evaluar adecuadamente los resultados, debido a demoras en el proceso: A mediados del 2011 sólo cinco estados (Melaka, Negeri Sembilan, Perlis, Johor y Pulau Pinang) habían transferido sus activos y pasivos a PAAB, y no fue hasta junio de 2011 que el último de ellos

firmó un acuerdo con PAAB. De acuerdo con datos de noviembre de 2010 proporcionados por SPAN,²⁰ el rendimiento técnico ha mejorado en tres de estos estados (no se facilitaron datos sobre Perlis), con una reducción del agua no contabilizada gracias a mejoras en las mediciones, en el mantenimiento, y en la eficiencia de los sistemas de facturación, así como de acciones contra las conexiones ilegales. Esto es particularmente reseñable en Johor, donde los activos eran propiedad del operador actual, *SAJ Holdings*, una compañía privatizada (subsidiaria de la corporación hídrica malasia *Ranhill*). En estos tres estados, la cobertura hídrica alcanzó el 100% en áreas urbanas y más del 99.5% en las rurales, y los ingresos por concepto de tarifas aumentaron.

La reforma debe verse también a la luz del panorama general de rampante centralización del país. Como garantía, los gobiernos locales obtuvieron protección legal contra cualquier participación privada en PAAB y contra cualquier cambio en la zonificación de los terrenos en los que se encuentran los sistemas de agua, por lo que cualquiera de estos dos eventos automáticamente activaría la devolución de los bienes a los gobiernos locales. Sin embargo, se percibe incertidumbre política en el horizonte. En cuanto a relaciones laborales, la corporatización en curso de los operadores públicos (alcanzada ya en Negeri Sembilan y Kedah y en marcha en Perlis, Pahang, Labuan y Perak) ha sido recibida con fuertes críticas por los sindicatos, que señalan los bajos salarios y la degradación de las condiciones laborales, y temen que sus empresas sean privatizadas una vez que terminen de corporatizarse y se hagan rentables. Otros críticos señalan otra debilidad de esta reforma: la exclusión de cuestiones más amplias sobre la gestión de los recursos hídricos, que socava la posibilidad de acciones serias relacionadas con la disminución de la calidad y cantidad del agua de superficie.

Recuadro 3 Luchas por el agua en Selangor

Las rivalidades entre los gobiernos federal y locales siguen siendo importantes aun después de la amplia reforma malasia del agua. Una gran batalla política sobre asuntos hídricos ha tenido lugar en el estado de Selangor, el más rico y poblado del país, donde en 2008 la coalición política de la oposición *Pakatan Rakyat* ganó. Desde 1997, los gobiernos anteriores habían

privatizado gradualmente los sistemas de agua. En primer lugar, las partes rentables del sistema (las plantas de tratamiento de agua) fueron entregadas a una empresa privada local llamada *Puncak Niaga*, que obtuvo un lucrativo contrato de concesión para abastecer de agua a la entonces empresa pública de suministro. En segundo lugar, fueron concedidos dos contratos de construcción, gestión y transferencia (contratos BOT, *Build-Operate-Transfer*) para nuevas plantas de tratamiento del agua, con lo cual entraron en juego tres compañías privadas para operar las instalaciones de tratamiento de agua en Selangor. Con posterioridad, todo el sistema de suministro y facturación fue corporatizado y eventualmente privatizado por la compañía *Syabas*, en la que Puncak Niaga compró una participación del 70% (y el estado mantuvo el otro 30%).

A fines de 2008, comenzaron las conversaciones entre el estado de Selangor (liderado por la oposición) y las cuatro compañías. El objetivo era negociar las condiciones de una recompra de activos. Dos compañías aceptaron la oferta de los gobiernos locales pero no Puncak Niaga ni su subsidiaria. SPAN y PAAB se inmiscuyeron en las discusiones, pero muy pronto éstas se convirtieron en una encarnizada lucha política entre el estado de Selangor, por una parte, y PAAB/SPAN más las corporaciones de agua, por otra, con Selangor reprochándole a PAAB haber valorado activos en favor de Puncak Niaga. También acusó a PAAB de tener una preferencia ideológica hacia el sector privado. Pero algunos críticos dicen que la motivación fue política: El presidente ejecutivo de Puncak Niaga, Tan Sri Rozali Ismail, que pertenece a UMNO (el partido en el poder a nivel federal y por tanto con influencia en las decisiones de PAAB), fue el tesorero de su sección local en Selangor²¹ y probablemente un importante contribuyente a las finanzas del partido.²² Mientras tanto, el estado le rechazó a Syabas un incremento de las tarifas de un 37%, lo que aumentó las deudas de estas compañías, al extremo de que en marzo de 2011 los bonos de las corporaciones Syabas y Puncak Niaga fueron degradados por agencias de calificación de riesgos, lo que llevó al gobierno a intervenir en junio de 2011 con la compra de estos bonos por PAAB para salvar las empresas.²³

Pero otros elementos tienden a mostrar que el mismo modelo contiene más fallas sustanciales, en particular a nivel de PAAB, la empresa pública de activos estratégicos. Para obtener los fondos que se necesitan para desarrollar la infraestructura, PAAB recauda fondos en los mercados internacionales de bonos. Las agencias de calificación de riesgos consideran que la garantía que le otorga el Ministerio de Finanzas a PAAB, así como el carácter estratégico de sus activos, significan que el riesgo de crédito de PAAB es el mismo que el de Malasia. PAAB puede por tanto acceder a fondos con una tasa de interés anual promedio del 2.5-3%, muy por debajo de las posibilidades de recaudación de fondos de cualquier compañía privada malasia. La idea original era que PAAB actuara de intermediario financiero, sólo cobrando a los operadores sus gastos fijos más intereses (la tasa del contrato de arrendamiento en realidad debía determinarse de acuerdo a principios de asequibilidad, y no teniendo en cuenta el valor real de los activos). Sin embargo, parece que con el tiempo ese principio general cambió: En la actualidad, SPAN y PAAB clasifican a los operadores en diferentes categorías, según su capacidad de reembolso, y las tasas de arrendamiento están basadas en un porcentaje fijo del valor de los activos. A los operadores más débiles que en ese momento ya habían firmado un contrato de arrendamiento, se les aplicó una tasa anual del 3 al 4%, pero el operador de Johor (SAJ) tiene que pagar una cuota de arrendamiento de hasta el 6% sobre el valor de activos (240 millones MYR al año para los activos valorados en 4.03 mil millones).²⁴ Esta tasa de interés sigue siendo más baja que la que SAJ puede obtener en los mercados, pero el doble de lo que la propia PAAB debe reembolsar, de modo que la tasa está obviamente muy por encima de los costos de operación de PAAB. En suma, la pretendida “financiación barata” del sector del agua se ha convertido para PAAB en una máquina de hacer dinero. Al ser consultado sobre el tema, PAAB sostiene que necesita incrementar sus tasas para cubrir sus gastos de operación.²⁵ Semejante costo añadido al financiamiento de proyectos de agua es aun más sorprendente dado que, en el sistema anterior, los gobiernos locales podían solicitar préstamos sin interés para el desarrollo de infraestructura hídrica, y además este modelo institucional se estableció teóricamente para “cerrar la brecha entre la sostenibilidad a largo plazo y la necesidad inmediata de fondos”.²⁶ Un entrevistado sugirió que este cambio de política de tasas de interés tuvo lugar en paralelo al cambio de primer ministro en abril de 2009 (Najib Razak fue ministro de finanzas bajo el ex primer ministro Anwar Ibrahim) dando a entender el establecimiento de un conjunto de prioridades políticas nuevas, pero esta afirmación no pudo corroborarse con otras fuentes.

Esta complicada relación con la política puede verse en otra esfera de las actividades de PAAB. Esta compañía está dirigida por ejecutivos formados en banca de inversión y cuenta con el reducido número de alrededor de 80 personas en plantilla, de las cuales sólo el 10% tiene formación en ingeniería u otras especialidades técnicas. Como resultado, todas sus inversiones en infraestructura se realizan mediante licitaciones públicas. Los ejecutivos de PAAB dicen que tienen rigurosos sistemas internos de gobernanza que impiden el acceso privilegiado y la influencia externa, pero como hemos visto en el caso Selangor (véase el Recuadro 3), PAAB recibió presiones del gobierno cuando subcontrató servicios. Que PAAB sea una “empresa de total propiedad del Ministerio de Finanzas Incorporated”²⁷ y que Malasia tenga un largo historial de licitaciones sesgadas, no sirve para tranquilizar nadie (nótese que Malasia es uno de los pocos países del mundo donde partidos políticos poseen empresas privadas).

Un último problema potencialmente grave radica en la división de responsabilidades entre PAAB y los operadores para los trabajos de infraestructura. Varios entrevistados explicaron que se suponía que PAAB sólo asumiría grandes proyectos de infraestructura y los operadores permanecerían a cargo de pequeños trabajos de expansión y mantenimiento. Sin embargo, el umbral entre obras menores y mayores es ahora de 1 millón MYR²⁸ (aproximadamente 330,000 USD), con un tope de 10 millones MYR al año por operador. La consecuencia es que la mayor parte de los trabajos de infraestructura son subcontratados por PAAB, lo cual crea excelentes oportunidades de negocios para las compañías privadas de construcción e ingeniería así como para consultorías, y también plantea muchas interrogantes: ¿Cómo se identificarán las obras de alta prioridad cuando la totalidad de los 11 estados tienen que acudir a PAAB para obtener financiación? ¿Cómo se respetará el calendario de obras? ¿Hasta qué punto es más eficiente coordinar licitaciones desde la capital que dejar a los operadores locales que las organicen internamente? No hay respuestas fáciles a estas preguntas, pero ya se puede percibir el riesgo de reproducir a nivel nacional lo que las reformas intentaron evitar a nivel local: una estructura institucional pesada, tecnocrática, poco responsable e ineficiente para administrar los activos del agua.

Para algunos operadores con buenos rendimientos, como PBAPP (Pulau Pinang), la reforma es contraproducente, en el sentido de que podría incrementar sus costos financieros, retrasaría la ejecución de grandes obras de infraestructura y reduciría

considerablemente su actual autonomía de gestión – PBAPP finalmente firmó un acuerdo con PAAB en junio de 2011. El hecho de que la reforma se aplique de manera uniforme para todos los operadores, independientemente de su rendimiento operativo, parece ser una de sus claras limitaciones. Pese a que, el presidente ejecutivo de SPAN declaró públicamente que: “Tampoco hay una solución que sirva para todo. Ningún modelo puede satisfacer las necesidades de todos...”, el síndrome del “modelo perfecto” parece haber golpeado una vez más en Malasia.

Conclusión

La reforma del sector del agua de 2006 en Malasia fue un intento audaz de definir un modelo nuevo y consistente para el sector del agua del país y apartarse del viejo modelo de privatización por medio de concesiones. Captó considerablemente la atención de la política y priorizó los problemas del agua en su agenda. Es más costoso que el sistema anterior, que se beneficiaba de las subvenciones para infraestructura hídrica mediante préstamos sin interés del gobierno central, pero se supone que esto podría ser compensado con un marco institucional diseñado para ejercer mayores controles sobre la forma en que se utiliza el dinero público, y también con la creación de un incentivo de rendimiento derivado de la presión competitiva que genera el cumplimiento de un conjunto de indicadores clave de rendimiento. El nivel de ganancias que los operadores pueden extraer de los activos que les son arrendados también se supone que está estrechamente regulado. Este nuevo marco tiene por objeto armonizar los sistemas de agua en todo el país, lo que potencialmente podría reducir las discrepancias entre estados ricos y pobres y garantizar la aplicación de una serie de indicadores y patrones de rendimiento.

La “despolitización de las tarifas” y la “recuperación total de costos” han sido elementos centrales de estas reformas. Las consecuencias más inmediatas han desplazado la toma de decisiones sobre el ajuste tarifario del nivel político local a un nivel nacional tecnocrático, de un ámbito en el que el debate público y los desacuerdos son la norma a uno donde el consenso es necesario, y de un entorno de críticas de los partidos de la oposición a otro de cooperación por parte de consumidores y organizaciones no gubernamentales. Esto es crucial, y probablemente fue la motivación principal para las reformas, dadas las múltiples quejas de los operadores privados sobre la renuencia de los gobiernos locales a establecer tarifas de agua a niveles rentables. El discurso de recuperación de costos, por su parte,

es un parco intento de proteger la industria de servicios de agua de la política institucional y este recorrido ideológico se puede apreciar a lo largo de las reformas. El supuesto tecnocrático es que un marco de gobernanza cuidadosamente definido puede resolver todos los desafíos del sector del agua, sin el desorden político que acarrearán los debates.

Aunque es muy pronto para evaluar totalmente las consecuencias de estas reformas, sus resultados hasta el momento son mixtos. El lado positivo es que existe un compromiso más amplio con una estrategia nacional de administración pública de los servicios de agua; se ha configurado un mecanismo que transmite sistemáticamente las quejas de los usuarios al regulador, y parece que la cobertura del servicio y su fiabilidad técnica mejorarán en el corto y medio plazo debido a nuevas inversiones de capital público. No obstante, comienzan a aparecer grietas: la exclusión de temas sobre gestión de recursos hídricos más allá de los confines de la prestación de servicios es particularmente peligrosa debido a mayores impactos ambientales de los sistemas de agua; al parecer, los gerentes no integrarán esta dimensión más amplia en sus indicadores de rendimiento. Por otra parte, es muy probable que los operadores de agua corporatizados traten de aumentar sus beneficios desmedidamente a través de la degradación de condiciones laborales y la limitación del cumplimiento de las regulaciones al mínimo, como suele ocurrir en las asociaciones público-privadas.

Aun más problemático es el iluso intento de despolitizar la gestión del agua: los cambios de prioridades políticas de PAAB, así como sus vínculos políticos, muestran que el sector del agua está todavía influenciado por la política, pero esta política ya no es institucional y, por tanto, ya no está regulada por un sistema de controles y equilibrios de intereses e ideas que se expresan públicamente. Esto sitúa al recién centralizado sector “público” del agua de Malasia a merced de intereses que pueden ser lo suficientemente poderosos como para influir en la toma de decisiones de PAAB y de SPAN, y muestra que, irónicamente, al ampliar la brecha entre el debate público abierto y la formulación de políticas, esta intervención pública para solucionar la temida crisis del agua de Malasia pudo, a la larga, haber debilitado la capacidad del país para responder a ella.

Notas finales

- 1 Halvorsen, T. (2010) Malaysia's bridge is falling down. *The Huffington Post*, 19 de julio. http://www.huffingtonpost.com/thor-halvorsen/malysias-bridge-is-falli_b_651617.html (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 2 Weiss, M.L. (2006) *Protest and possibilities: Civil society and coalitions for political change in Malaysia*. Stanford, California: Stanford University Press, p. 110.
- 3 Malaysia Water Association (2010) *Malaysia water industry guide*. Kuala Lumpur: MWA, p. 21.
- 4 *Ibid*, p. 36.
- 5 En 2004, la deuda acumulada por los operadores locales alcanzaba 8 mil millones MYR, más del doble de los ingresos anuales del sector del agua del país; véase, Lee, K.Y. (2010) *Reforming the water sector in Malaysia*. Global Water Summit, París.
- 6 *Ibid*, p. 35.
- 7 Lee, C. y Lee Yoong, H. (2007) *Efficiency in the Malaysian water industry*. Semenyih, Malasia: Universidad de Nottingham, Campus de Malasia.
- 8 Santiago, C. (2005) Public-public partnership: An alternative strategy in water management in Malaysia. En Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, *Reclaiming Public Water – Achievements, struggles and visions from around the world*, pp. 55-61. Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.
- 9 Mody, A. (2000) Contingent liabilities in infrastructure: Lessons of the East Asian crisis, 28 de mayo.
- 10 Chong Yen, L. (2001) IWK bailout a wastage of public funds. *MalaysiaKini*, 19 de abril. www.malaysiakini.com/news/2090 (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 11 Chong Yen, L. (2001) IWK bailout shows perils of privatisation. *MalaysiaKini*, 19 de abril. <http://www.malaysiakini.com/news/2133> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 12 Chin, Y.K. (2008) *The water tablet – Malaysian water reforms*. Putrajaya, Malasia: Ministry of Energy, Water and Communications.
- 13 *Ibid*, pp. 14-15 (traducido al español).
- 14 Traducción al español. Teo, Y.H. (2010) *Regulatory Leaders Dialogue – Strengthening the regulatory climate for water and public utilities: Towards greater sustainability*. Presentación del Presidente Ejecutivo de SPAN ante la National Water and Utilities Summit, Kuala Lumpur, 28 de septiembre.
- 15 *Ibid*, p. vi (traducido al español).
- 16 Traducción al español. Teo, Y.H. (2009) Water sector reforms in Malaysia. *Water Utility Management International* 4(1): 16-17.
- 17 Malaysia Water Association (2010), *op.cit.*, p. 17 (traducido al español).
- 18 Chin (2008), *op.cit.*, p. xix (traducido al español).
- 19 Teo (2010), *op.cit.*

- 20 *Ídem.*
- 21 Tan, N. (2010) How SYABAS is stealing billions of our money from under our noses. *Jelas.info*, 20 de noviembre. <http://jelas.info/2010/11/19/how-syabas-is-stealing-billions-of-our-money-from-under-our-noses/> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 22 *Free MalaysiaKini* (2010) Rozali holds grudge against S'gor MB, 29 de agosto.
- 23 Leong, H.Y. (2011) Acqua SPV buys RM5.8bil Selangor water bonds. *The Star Online*, 3 de junio. <http://biz.thestar.com.my/news/story.asp?file=/2011/6/3/business/8829269&sec=business> (se accedió el 23 de enero de 2012).
- 24 PAAB (2009) *Pengurusan Aset Air Berhad signs landmark water restructuring deal with Johor – First private water concessionaire to give up concession*. Nota de prensa, Kuala Lumpur, 11 de marzo.
- 25 Mohd Farid Nawawi, PAAB's Chief Risk Officer, entrevista del autor, 28 de enero de 2010.
- 26 Chin (2008), *op. cit.*
- 27 Traducción al español. PAAB. <http://www.paab.my/>.
- 28 Teo (2010), *op.cit.*

Capítulo siete

Una mirada al futuro: ¿Qué le espera a la remunicipalización?

por Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto y Martin Pigeon

Este libro, con sus cinco estudios de caso en profundidad, es hasta la fecha la evaluación más exhaustiva sobre la remunicipalización del agua. Estos cinco estudios brindan sólidos argumentos sobre la administración pública del agua como alternativa viable a la privatización. Aunque la remunicipalización de ninguna manera es algo simple, cada caso demuestra que la gestión pública puede ofrecer servicios que la privatización no puede aportar. La remunicipalización es una opción creíble, realista y atractiva para ciudadanos y políticos insatisfechos con la privatización. Cada caso debe ser una fuente de esperanza e inspiración, pero también de conocimientos y lecciones específicas para cualquiera que desee cuestionar y revertir la privatización del agua.

No menos de 40 municipalidades en Francia han decidido optar por la remunicipalización en un futuro inmediato, incluyendo grandes ciudades como Burdeos y Brest. En otras partes de Europa y las Américas las experiencias negativas con la privatización hacen que las ciudades elijan también la remunicipalización. En África, más y más contratos privados de agua no son renovados. Algunos de los contratos de privatización que subsisten en Asia se encuentran bajo fuertes presiones, y hay buenas expectativas de que se siga fortaleciendo el impulso hacia la remunicipalización en la medida en que las deficiencias de la privatización del agua se hacen más evidentes y los movimientos por la justicia del agua ganan fuerza. Un sorprendente ejemplo reciente es el de Nápoles, en Italia, donde el ayuntamiento decidió devolver los servicios de agua al municipio en respuesta al referendo italiano sobre la privatización de junio de 2011 en el que el 96% de los votantes optó por revertir las leyes que facilitaban la privatización del agua en el país. Ésta ha sido una de las instancias más importantes de apoyo público a la remunicipalización y al agua pública en general.

En la medida en que un creciente número de ciudades emprende la transición de la administración privada del agua a la pública, es crucial que se haga un balance de las lecciones aprendidas y se eviten errores. Esto aumentará la posibilidad de remunicipalizaciones exitosas, en especial allí donde el cambio no es simplemente pasar del control privado al público, sino que también implica la creación de operadores públicos más transparentes y responsables que aseguren sistemas de agua y saneamiento social y ambientalmente sostenibles para todos. Las luchas por la remunicipalización brindan a los ciudadanos una auténtica oportunidad no sólo para terminar con la privatización, sino para ayudar a diseñar empresas públicas de agua que sean democráticas y respondan a las necesidades de la población. La remunicipalización no es simplemente regresar a la situación anterior a la privatización, sino debe ser un rediseño del conjunto de la administración pública del agua.

En París, el suministro de agua se transfirió con éxito entre 2009 y 2010, con resultados impresionantes en muchos aspectos, desde el aumento de la transparencia y el ahorro de costos hasta una mejor protección de los recursos hídricos. Es la remunicipalización más grande en Europa hasta la fecha, y de ninguna manera fue tarea sencilla, debido en parte al hecho de que el suministro de agua de la ciudad estaba a cargo de dos compañías privadas de agua, cada una con cobertura sobre la mitad de París. Hubo oposición interna entre facciones de la administración de la ciudad, y rígidos procedimientos que crearon dificultades al nuevo operador público, pero estos y otros problemas fueron superados. Gracias a la remunicipalización, la ciudad ahorró aproximadamente 35 millones EUR en su primer año y pudo reducir las tarifas de agua en un 8%. Los ahorros reflejaron el hecho de que las dos compañías privadas, Suez y Veolia, habían extraído excesivos beneficios de sus concesiones. El nuevo operador público terminó con la opacidad financiera y con la deficiente contabilidad que habían caracterizado a la privatización, y ha demostrado que la remunicipalización no sólo se trata de la transferencia de dueño y control de la gestión, sino también de la adopción de políticas progresistas en relación al agua, la mejora de las normas medioambientales, la ampliación de la solidaridad internacional y otros objetivos de interés público. La empresa pública de agua de la ciudad funciona en la actualidad con una perspectiva a largo plazo; por ejemplo, encabeza campañas para aumentar la concienciación acerca de la promoción del agua corriente, y promueve asociaciones público-públicas con empresas de servicios de agua en países en desarrollo.

Asimismo, la transferencia a la administración pública proporcionó a la ciudad canadiense de Hamilton beneficios muy importantes en términos de ahorro y eficiencia. Tras una fuerte campaña por parte de agrupaciones de ciudadanos y de sindicatos contra el secretismo y la mala gestión del operador privado de agua, el mayor contrato de privatización de América del Norte terminó por no ser renovado. La transparencia en las operaciones del servicio de agua mejoró considerablemente como resultado de la remunicipalización, que también se demostró una verdadera fuente de ahorro, ya que le permitió a la municipalidad verificar correctamente el rendimiento de la empresa y hacer ajustes presupuestarios cada año. Aunque persistan algunos problemas, la operación tuvo un éxito palmario. Existen preocupaciones acerca de que el servicio público tiende cada vez más a la corporatización, lo que podría resultar en que la empresa pública se comporte como una empresa privada y no sea tan responsable como debe ante los ciudadanos. Hamilton, además, está ante grandes desafíos medioambientales, incluido un problema de eliminación de lodos tóxicos. Es poco probable que los intentos de resolver esto mediante nuevas inversiones en tecnología del agua – muy costosas y a gran escala – brinden, a largo plazo, sostenibilidad al uso del agua de la ciudad. El problema de confiar en infraestructura y soluciones tecnológicas centralizadas y a gran escala existe en mayor o menor grado en todos los casos que se describen en el libro, ya que es un desafío para los sistemas de agua municipales modernos.

En términos del número de habitantes, la remunicipalización en Buenos Aires fue incluso más grande que la de París. Mientras que la transferencia a la administración pública de París ocurrió en el momento en que el contrato privado expiraba, la remunicipalización en la capital argentina comenzó cuando el gobierno dio por terminada una concesión en la mitad de un contrato de 30 años con Suez. Ésta fue una decisión difícil de adoptar debido a sus consecuencias legales: de inmediato, el estado argentino fue demandado por la compañía ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial por 1.7 mil millones USD; la resolución de tal ente estaba pendiente en el momento de la elaboración de este libro. La decisión de rescindir el contrato se adoptó después de que Suez incumpliera sistemáticamente sus objetivos contractuales para expandir la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua. La multinacional del agua no hizo las inversiones prometidas, pero reiteradamente pidió renegociaciones del contrato para aumentar sus beneficios. La nueva empresa pública, de la que un 10% es propiedad del sindicato de trabajadores, ha alcanzado

impresionantes resultados en sus primeros cinco años, en especial en términos de la expansión de cobertura para los habitantes de los barrios más pobres, ya que los involucra en programas de obras públicas y les amplía el acceso al agua y al saneamiento. Estas medidas fueron financiadas por inversiones públicas, a pesar de la disminución de los ingresos. Existen, sin embargo, problemas en la estructura institucional, tales como la falta de canales de participación en la toma de decisiones para los usuarios de agua, y otros legados de la época privatizadora como el injusto sistema de tarifas. La empresa pública del agua tiene todavía que asumir el ambicioso reto de asegurar un programa de administración del agua holístico y medioambientalmente sostenible que cubra todo el ciclo del agua, lo cual requerirá de soluciones a la contaminación del agua en las cuencas fluviales metropolitanas.

La remunicipalización en Dar es Salaam dio lugar a la reducción de los niveles de fuga de agua y a la expansión de la cobertura, después de una corta pero desastrosa experiencia de privatización. Pero el sistema todavía dista mucho de proporcionar acceso universal al agua y al saneamiento. El hecho de que Tanzania dependa de donantes internacionales, en particular de bancos de ayuda al desarrollo, ha tenido una influencia definitoria en la experiencia de la remunicipalización: el fallido contrato de privatización que el gobierno dio por terminado había sido impuesto en primer término por el Banco Mundial y otros bancos de ayuda al desarrollo. Estas instituciones aceptaron la sustitución de la empresa privada por una pública, pero no cambiaron en nada la configuración institucional anterior, y continuaron decidiendo las prioridades de la entidad. Esta transición controlada por los donantes contribuyó a poner un énfasis excesivo en el incremento de la recaudación de ingresos y en la promoción de proyectos que no necesariamente eran relevantes técnicamente. El ejemplo de Dar es Salaam destaca la continuada dependencia financiera de los países pobres respecto de donaciones de instituciones internacionales que promueven reformas neoliberales para el sector del agua y también enfoques rígidos para los problemas locales.

La reforma del sector del agua en Malasia fue un poco diferente de los otros casos en este libro, porque tuvo lugar a escala nacional. Después de una serie de decepcionantes experiencias de concesiones, es un intento de armonizar la gestión del agua en todo el país, para así impulsar el desarrollo de la infraestructura del agua en los estados más pobres y aplicar indicadores de rendimiento y estándares revisados.

Dos objetivos centrales de la reforma fueron, fundamentalmente, la “despolitización” de la fijación de tarifas y la implementación de la recuperación total de costos. La corporatización de todos los servicios públicos de agua es también un elemento crucial. Hasta el momento, la reforma ha tenido resultados mixtos. Empezando por lo positivo, las nuevas inversiones públicas parecen aumentar la cobertura del servicio y la fiabilidad técnica en estados donde las necesidades son mayores, y en la actualidad existe un mejor mecanismo para transmitir las quejas de los usuarios al regulador. Continuando con lo negativo, sin embargo, hay problemas como la ausencia de debate sobre la gestión de los recursos hídricos, la probable degradación de las condiciones laborales, y la reducción del cumplimiento de regulaciones debido a la corporatización de las empresas públicas de servicios. La centralización a nivel nacional también reduce la flexibilidad de las empresas de servicios a nivel local y estatal para responder a circunstancias particulares, incluidas necesidades sociales. En cuanto a las promesas de una autorregulación económica suave, transcurridos unos años de esta reforma ya se ha demostrado que el sector del agua no se puede separar totalmente de la política, y nunca se podrá; de hecho, la nueva estructura está incrementando el riesgo mediante la reducción de la diversidad y del etos público de los administradores del agua del país.

Aunque todos los casos presentados en el libro muestran los claros beneficios de la remunicipalización, es verdad que existen grandes diferencias en el grado de “lo público” en las nuevas empresas públicas de agua. En algunos casos, los nuevos sistemas son mucho más “públicos” en cuanto a compromiso con el interés de la gente y responsabilidad genuina ante los ciudadanos. En Dar es Salaam el operador privado fue sustituido por una nueva empresa de propiedad pública, pero la configuración institucional y las prioridades de la compañía no cambiaron mucho. En Buenos Aires, el gobierno aseguró que la nueva empresa pública se centraría en el acceso universal al agua y al saneamiento, respaldada por inversiones públicas. En París, la nueva empresa pública de servicios tiene una agenda holística de políticas de interés público sobre el agua, incluidos objetivos ambientales y de solidaridad internacional. Tanto en París como en Buenos Aires un fuerte liderazgo fue fundamental para asegurar “lo público” en las operaciones de las nuevas empresas de agua. En ambos casos, sin embargo, los mecanismos para la participación ciudadana están poco desarrollados, al igual que otros mecanismos institucionales de rendición de cuentas que puedan ayudar a mantener a las empresas públicas en el buen camino en lo que se refiere a servir al interés público.

En Dar es Salaam el poder de las instituciones internacionales de donantes denegó toda posible aspiración al respecto.

Una lección evidente de todos los casos de este libro es la necesidad de desarrollar una visión clara acerca de qué tipo de gestión pública va a reemplazar a la privatización, incluyendo una estructura institucional capaz de erigir un sistema de agua verdaderamente público. Cuando se hace bien, la remunicipalización puede inculcar una nueva cultura institucional en los servicios públicos y fomentar mejores relaciones con usuarios y ciudadanos. Si se hace mal, poco puede hacer para mejorar “lo público” del sistema de agua.

Es evidente que el camino más difícil hacia la remunicipalización es rescindir un contrato de privatización en vez de no renovarlo después que el contrato ha expirado. Estas terminaciones dan lugar a complejas y reñidas luchas políticas, y pueden llevar a batallas legales en tribunales lejanos que a menudo son favorables a las corporaciones. No obstante, dos casos en este libro, Buenos Aires y Dar es Salaam, demuestran que es posible la terminación de los contratos de privatización si existe voluntad política.

Estos esfuerzos transmiten esperanza a otras ciudades como Yakarta, en Indonesia, donde actualmente tiene lugar una de las batallas más intensas por la remunicipalización. En Yakarta, la multinacional de agua Suez cuenta con un contrato de privatización que comenzó en 1997 y estaría en vigor hasta 2022. Suez ha incumplido su obligación de ampliar y mejorar el suministro de agua a los habitantes de la ciudad, los usuarios pagan tarifas hinchadas y la compañía se garantiza beneficios excesivos. Aunque existe un amplio consenso político sobre el fracaso de la prestación de servicios privada, el cambio fáctico resulta extremadamente difícil de lograr debido a las sanciones que pudieran derivarse de un juicio si la ciudad diera por terminada la concesión a Suez. Mientras tanto, los defectos del contrato y el posicionamiento ventajoso de la multinacional crean un desequilibrio de poder que deja a las autoridades públicas sin capacidad para intentar una mejoría en el desempeño de la compañía y una limitación de sus márgenes de beneficio. Cualquier renegociación del contrato, firmado durante la dictadura de Suharto, queda a la buena voluntad de la compañía. La experiencia de Yakarta debería servir de advertencia en relación a los contratos de privatización que limitan considerablemente el espacio y las opciones políticas de que disponen los ciudadanos.

Otra lección importante es que cualquier esfuerzo de remunicipalización debe tratar de adelantarse a los obstáculos antes de que comience la transición. El movimiento de los ciudadanos por la remunicipalización en Hamilton, por ejemplo, dedicó considerable atención a los problemas técnicos, tanto en términos de análisis de las deficiencias de la privatización como de elección de los objetivos estratégicos para su campaña. El trabajo de base fue esencial para preparar una transición exitosa.

Otras opciones, como las asociaciones público-públicas, son extremadamente útiles en las campañas por la remunicipalización. A pesar de sus limitaciones, el caso de Dar es Salaam es un ejemplo interesante de cómo asociaciones sin fines de lucro junto a otras empresas públicas de servicios pueden utilizarse para activar conocimientos técnicos y de gestión y así mejorar el suministro público de agua en la casa propia. Las asociaciones público-públicas son cada vez más populares, porque pueden aportar mejoras prácticas en la gestión del agua sin las desastrosas pérdidas de control local que ocurren con la privatización. Desde el 2006, Naciones Unidas ha apoyado activamente estas asociaciones, lo cual ha conducido a la creación de la *Global Water Operators' Partnership Alliance* (GWOPA) coordinada por ONU-Habitat. Un número creciente de empresas públicas de servicios de agua en Europa participan en la actualidad en colaboraciones internacionales de solidaridad, tales como las empresas públicas de agua de París y Ámsterdam y la de la provincia de Sevilla, en España.

La mayor colaboración entre las empresas de servicios públicos juega un papel clave. Las ciudades que emprendan procesos de remunicipalización podrían beneficiarse enormemente de la experiencia de operadores públicos de agua que han superado esta transformación con éxito. Sería ideal tener una red internacional de operadores de agua involucrados en procesos de remunicipalización, quizás como parte de una futura red global de empresas públicas de agua. La sociedad civil, los sindicatos y los investigadores académicos también tienen un papel fundamental que desempeñar en el intercambio internacional de conocimientos acerca de cómo lograr administraciones públicas de agua transparentes, responsables y efectivas.

La solidaridad internacional también ayuda a crear un entorno más propicio para el agua pública. En la actualidad, los procesos de remunicipalización tienen lugar sin prácticamente ningún apoyo oficial, ya sea político, técnico o financiero. Muchos organismos gubernamentales, instituciones internacionales financieras y

de donantes, y organizaciones dominantes del sector del agua o bien promueven un fuerte rol del sector privado, al desestimar del todo la remunicipalización, o no han comprendido todavía la importancia de la tendencia hacia la remunicipalización.

El caso de Dar es Salaam es interesante porque muestra cómo las restricciones impuestas por los donantes internacionales son un obstáculo para una remunicipalización exitosa. La intervención del Banco Mundial silenció cualquier debate real sobre qué modelo público de agua podía solucionar mejor los problemas de agua de la ciudad e impuso un modelo neoliberal que restringe los cambios en las prácticas de la gestión. Los donantes también presionaron a favor de modelos de infraestructura que no necesariamente eran apropiados. Esta experiencia demuestra que todavía falta un apoyo político y financiero internacional que permita a los países en desarrollo elegir y desarrollar localmente una gestión pública y progresista del agua. Tercamente, el Banco Mundial continúa buscando nuevas formas de mercantilización y privatización del agua y circunscribe sus recomendaciones a servicios públicos a formas de corporatizar sus servicios. Las campañas de la sociedad civil para reformar los bancos de desarrollo internacionales y para crear alternativas a estas instituciones son, por tanto, de fundamental importancia.

Si bien la ola global de privatización que culminó a finales de 1990 perdió fuerza debido a los numerosos fracasos que experimentó en todo el mundo, está claro que en la actualidad podríamos estar asistiendo a su resurgimiento. La profunda crisis económica que se desarrolló después del desplome de los mercados financieros en 2008 ha creado un nuevo y totalmente injustificado impulso hacia la privatización. Este es el caso de Europa, en especial, donde la crisis se intensifica debido a las políticas de austeridad impuestas en muchos países, medidas que son impulsadas por las instituciones de la Unión Europea (UE): duros recortes presupuestarios y privatizaciones se presentan como necesarios para lograr oportunidades de crecimiento y para recuperar la confianza de los mercados financieros, a pesar de que en la economía real esto profundiza la recesión. Grecia está entre los ejemplos más alarmantes de esta presión para privatizar, ideológica e irresponsablemente alentada; allí la toma del control administrativo por parte de la UE y del Fondo Monetario Internacional (FMI), actualmente impone la privatización de los servicios públicos de agua de grandes ciudades como Atenas y Tesalónica a cambio de nuevos préstamos. A pesar de todo, resulta alentador que grupos de ciudadanos, utilizando contra-estrategias creativas, se opongan a la venta masiva de gran parte de las acciones de estas empresas a intereses privados.

En la ciudad griega de Tesalónica, una coalición de agrupaciones ciudadanas llamada Iniciativa 136 está creando una organización para competir con Suez en una licitación para adquirir las acciones y la gestión de la Compañía de Agua y Alcantarillado de Tesalónica. Su doble objetivo es prevenir la privatización y sustituir el modelo de administración estatal que no ha logrado proteger el carácter público de la infraestructura y los recursos hídricos ni asegurar un verdadero control democrático del agua de la ciudad por parte de sus ciudadanos. La administración se organizaría mediante cooperativas locales, con participación de la ciudadanía. La Iniciativa 136 es un intento de adelantarse a la implementación de la privatización con una alternativa atractiva y concreta en forma de una gestión pública mejorada. El surgimiento de una campaña de remunicipalización del agua incluso antes de que la privatización se lleve a cabo es un reflejo de la creciente fuerza y concienciación de las redes por la justicia del agua, un esfuerzo verdaderamente inspirador.

En tanto que una primera recopilación dedicada al tema de la remunicipalización, este libro no puede responder a todos los interrogantes que esta tendencia plantea. Tenemos, simplemente, la esperanza de que nuestro trabajo provoque más investigaciones y debates sobre estos temas.

Sobre los autores

Daniel Azpiazu fue economista, Investigador Principal en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Buenos Aires. Lamentablemente, falleció poco tiempo antes de publicarse este libro.

José Esteban Castro es Profesor de Sociología en Newcastle University (RU), e Investigador Visitante Adjunto en el Instituto para Investigaciones Sociales “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Olivier Hoedeman es coordinador en el Corporate Europe Observatory (CEO). Es coeditor del libro *Reclaiming Public Water – Achievements, Struggles and Visions from Around the World* (enero de 2005).

Satoko Kishimoto es la coordinadora del Water Justice Project en el Transnational Institute (TNI). Desde 2005 ha posibilitado la coordinación de la red Reclaiming Public Water (RPW).

David A. McDonald es Profesor de Estudios sobre Desarrollo Global en Queen’s University, Canadá, y codirector del Municipal Services Project.

Martin Pigeon es un investigador que trabaja en asuntos relacionados con el agua y la agroindustria en Corporate Europe Observatory (CEO).

¡Involúcrate!

El **Corporate Europe Observatory (CEO)** es un grupo para las campañas y la investigación con sede en Bruselas que expone y desafía el acceso privilegiado y la influencia de que disfrutaban las corporaciones y sus grupos de lobby en las decisiones políticas. El CEO trabaja en estrecha alianza con grupos de interés público y movimientos sociales, dentro y fuera de Europa, para desarrollar alternativas a la dominación del poder de las corporaciones. Durante muchos años, el CEO ha trabajado en la promoción de alternativas a la privatización del agua. www.corporateeurope.org

El **Municipal Services Project (MSP)** explora alternativas a la privatización en los sectores de la salud, agua, saneamiento y electricidad. El MSP es un proyecto interdisciplinario formado por académicos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y activistas de alrededor del mundo. Nuestro sitio web ofrece una plataforma interactiva para investigadores y otras personas de todo el mundo, para que participen en las discusiones sobre este tema. www.municipalservicesproject.org

Fundado en 1974, el **Transnational Institute (TNI)** es una red internacional de académicos activistas comprometidos con análisis críticos sobre problemas globales de hoy y de mañana. El TNI busca crear y promover la cooperación internacional al analizar y encontrar posibles soluciones a problemas globales, tales como militarismo y conflicto, pobreza y marginación, injusticia social y degradación medioambiental. El TNI sirve como centro de coordinación de la red Reclaiming Public Water (RPW). www.tni.org

La red **Reclaiming Public Water (RPW)** promueve la gestión pública democrática centrada en las personas, para hacer del derecho al agua una realidad práctica para todos. RPW es una red abierta y horizontal que conecta a los que en la sociedad civil están en campaña, sindicalistas, investigadores, asociaciones comunales del agua y a operadores del agua públicos de alrededor del mundo. www.waterjustice.org

El sitio web **Remunicipalisation Tracker** busca incrementar la visibilidad de la tendencia a la remunicipalización al mostrar ciudades, regiones y países que revirtieron la privatización y se empeñan en asegurarles el agua pública a todos los que la necesitan. Se añaden nuevos ejemplos y se actualizan los casos que existen, regularmente, con el apoyo de los que están en campaña por el agua, administradores públicos de los servicios de agua, sindicalistas, y otras personas comprometidas con una remunicipalización exitosa. www.remunicipalisation.org

Índice onomástico

A

AASA (Aguas Argentinas S.A.)
75, 78-88, 90-2

acceso 51, 75-6, 85-6, 88, 112, 121

accionistas 35, 42, 56, 69, 81-2, 86, 123

activistas 18, 25, 112, 148, 156

administradores 15, 22-3, 25, 62, 63,
126, 142, 149

agricultores 110

agua bruta 90

agua corriente 44, 58, 112, 139

agua potable 30, 32-3, 42-3, 46, 62,
85, 98, 113, 121

agua subterránea 9, 61, 78, 121

Agua y Saneamientos Argentinos
véase AySA

Aguas Argentinas S.A. *véase* AASA

aguas residuales 30, 76-7, 79, 97-101,
103-4, 108-10, 123-4, 129

tratamiento de 30, 76-7, 79, 100, 110

alcantarillado 51, 53, 57, 63-4, 109,
111, 123-4, 129, 146

American Water Works *véase* AWW

Ámsterdam 144

antiprivatización 12, 18

Argentina 6, 8, 12, 74, 81-2, 91, 94-5

arrendamiento, contrato de 54-7, 64,
119, 127, 132

asociación 32, 44, 103, 110

asociaciones público-privadas 8, 35, 97,
99, 110, 113, 128, 135

asociaciones público-públicas 21, 139, 144

AWW (American Water Works) 103-4,
106-7

AySA (Agua y Saneamientos Argentinos)
75-6, 83-92

ayuntamiento 29, 35-7, 41, 103-5, 107,
109, 113, 138

B

Banco Mundial 8, 21-2, 64, 67-8, 71, 73,
81, 94, 140-1, 145

Barisan Nasional (BN) 120

barrios 59-60, 65, 88-9, 98, 112, 141

Biwater 51, 54-6

Buenos Aires 8, 11, 16-7, 19, 75-6, 78, 85,
89-92, 140, 142-3

C

Caisse des Dépôts et Consignations
véase CDC

calidad 66, 77, 101-2, 109

calidad del agua 42, 44, 61, 76, 85, 98,
104, 121-2, 127, 130

calidad del lugar de trabajo 15

calidad del servicio 14, 16, 75-7, 80, 85,
93, 111, 140

Canadá 8, 97-8, 100, 104

Canadian Council for Public-Private
Partnership (CCPPP) 105, 150

Canadian Union of Public Employees
véase CUPE

CDC (Caisse des Dépôts et Consignations)
31, 36

Centro Internacional de Arreglo de
Diferencias Relativas a Inversiones
véase CIADI

CEO (Corporate Europe Observatory)
12-13, 16, 147-8

CIADI (Centro Internacional de Arreglo
de Diferencias Relativas a Inversiones)
57, 69, 81-2, 91, 140

City Water Services *véase* CWS

ciudadanos 19, 25, 102, 105, 112, 114,
138-40, 143-5

cloacas, servicios de 76-7, 79, 89

CNUDMI (Comisión de las Naciones
Unidas para el Derecho Mercantil
Internacional) 57, 69, 94

cobertura 15, 51, 57-8, 69, 76-7, 79, 85, 88, 113, 135, 140-2
Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional *véase* CNUDMI
Compagnie Générale des Eaux 31-2
compañías privadas 8, 10, 19, 21, 31, 33-5, 39, 42-3, 80, 106-7, 119, 131, 133, 139
competencia 10, 22, 119
concesión 31, 54, 68, 75-7, 80-2, 87-8, 94, 122-3, 131, 140, 143
concesionario 76-9, 81
condicionalidades 51
conexiones ilegales 59, 61-2, 130
contaminación 30, 43, 77-8, 98, 106, 110, 121, 141
contrato de privatización 61, 140-1, 143
contrato privado 23, 70, 75
contrato público-privado 100, 103
cooperativas 89
Corporate Europe Observatory *véase* CEO
corporatización 22, 31, 113, 129-30, 140, 142
cortes del servicio 9, 12, 22
Council of Canadians 105, 150
cuenca 19, 43, 61, 92, 98, 141
CUPE (Canadian Union of Public Employees) 27, 105, 107
CWS (City Water Services) 51, 55-7, 63, 69

D

Dar es Salaam 7-8, 11, 16, 19, 21-2, 50-4, 57, 59-60, 66-70, 141-5
DAWASA 53-7, 63-4, 66, 68
DAWASCO 22-3, 51, 57-8, 60-7, 69
Delanoë, Bertrand 29, 33, 35-6, 42, 46
desarrollo
agencias de 67
bancos de ayuda al 141
instituciones internacionales de 70

donantes 21, 51, 55, 57-8, 60, 67, 69-70, 141, 143, 145

DWSSP (Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project) 54, 56-7, 60, 67

E

Eau de Paris 29, 32, 35-46
eficiencia 14, 31, 58, 84, 104, 113, 122, 129-30, 140
electricidad 25, 102, 113, 148
empresa privada 9-10, 17, 51, 88, 131, 140-1
empresa pública 17, 36, 39, 44, 57, 69, 82, 93, 95, 125, 131, 139, 141-2, 144
energía 61, 106, 110
ENOHSA (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento) 86, 88
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento *véase* ENOHSA
Ente Regulador de Agua y Saneamiento *véase* ERAS
Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios *véase* ETOSS
Environment Hamilton 105
equidad 13-14, 23, 87
ERAS (Ente Regulador de Agua y Saneamiento) 83-4
Estados Unidos (EE.UU.) 9, 67, 78, 91, 97-8, 102
Etos público 13, 15, 21, 113, 142
ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) 77-8
Europa 19, 138, 145
EWURA 56, 59, 69
expansión 68, 76-81, 83, 88-9, 110, 133, 141

F

facturación 29-31, 35, 44-5, 55-6, 66, 79, 80, 113, 123, 130-1
facturas 37, 40, 45, 54-5, 62, 65, 88, 113
Federación europea de operadores públicos de agua 44

fiabilidad 38, 56-7, 59, 65-6, 122, 135, 142

financiación 19, 21, 54, 60, 67, 125, 132-33

FMI (Fondo Monetario Internacional) 81, 145

Fondo Monetario Internacional *véase* FMI

francesas, compañías 29, 54

Francia 8, 29-31, 33, 40, 43, 81, 138

fuerza laboral 90, 97, 101

fugas 32, 58-9, 61, 63, 121-2

G

Gauff 51, 55-7

gestión pública 13, 16, 36, 40, 44, 93, 107, 143, 145

GIE (Groupement d'intérêts économiques) 31-2, 35

Global Water Operators Partnership Alliance *véase* GWOPA

gobiernos locales 121, 123-4, 130-2, 134

Grandes Lagos 98, 109

GWOPA (Global Water Operators Partnership Alliance) 26, 144

H

Hamilton 8, 11-12, 16-17, 19, 97, 105, 109-10, 112-15, 140, 144

Hamilton Utilities 113

Hamilton Water Watch Committee 105, 107, 151

hogares 53, 58-9, 87-8, 101

hogares de bajos ingresos 22-3

Horizon Utilities Corporation *véase* HUC

HUC (Horizon Utilities Corporation) 113

I

Indah Water Konsortium *véase* IWK
infraestructura 12, 33, 43, 46, 63, 67, 78, 81, 84-5, 88-9, 98, 100, 114, 132-3, 145-6

desarrollo de 17

financiación de la 60

inversiones en 54, 82, 85, 133

infraestructura del agua 67, 109, 121, 129, 141

ingenieros 62-3

ingresos 19, 55, 60-3, 141

bajos 8, 22, 88-9, 112

intervención del estado 81-2

inversión 31, 54, 56-7, 76-8, 80-1, 85, 98, 109, 114, 121, 123, 133, 140-2

IUOE (International Union of Operating Engineers) 116

IWK (Indah Water Konsortium) 123

J

Johor 122, 129-30, 132

K

Kuala Lumpur 16, 120, 126

L

licitación 35, 37, 40, 54, 76, 97, 100, 104-7, 146

lodos 110-11, 140

Londres 10, 103

M

Malasia 11-12, 16-7, 19, 119-24, 126-9, 132-5, 141

Malaysia Water Association *véase* MWA

mantenimiento 14, 33, 43, 53-4, 68, 81, 98-9, 102, 104-6, 123, 126, 133

MCC (Millennium Challenge Corporation) 66, 67-9

medioambiente 41, 43, 86, 102, 112

Melaka 129

mercado 9, 11, 20, 22-3, 29, 31, 37, 64, 66, 93, 119, 126, 128

mercados financieros 103, 132, 145

mercantilización 9, 42, 115, 145

Millennium Challenge Corporation
véase MCC
movimientos sociales 9, 24-5, 114, 120,
138
MPG (Modelo Participativo de Gestión)
88
MSP (Municipal Services Project) 12,
147-8
Municipal Services Project *véase* MSP
municipalidades 8-12, 17, 21, 78, 88-9,
98, 110, 138
MWA (Malaysia Water Association)
124, 128

N

Negeri Sembilan 129-30
neoliberal 9, 13, 22-3, 66, 91, 93, 141,
145
neoliberalismo 91
NUWA (National Urban Water Authority)
53
NWSC (National Water and Sewerage
Corporation) 63
Nyerere, Julius 51-2

O

obligaciones contractuales 57, 80, 91
Ontario, lago 97-8
opacidad 33, 122, 139
operación
costos de 86, 132
gastos de 60-1, 126, 132
operador privado 37, 39, 46, 51, 69, 75,
78, 80, 91, 97, 106-7, 111, 122, 140
Organización Mundial de la Salud 61,
77-8
organizaciones no gubernamentales 12,
24-5, 41, 44-5, 75, 81, 92, 105, 126, 134

P

PAAB (Pengurusan Aset Air Berhad)
125-35

París 8, 11, 16-19, 29-6, 38, 41-6,
139-40, 142, 144
participación 14, 24, 33, 44-6, 84, 141,
146
PBAPP (Perbadanan Bekalan Air Pulau
Pinang) 122, 133
pérdidas 53, 61, 65, 77, 85, 103
Perlis 129-30
Philip Environmental 99-101
Philip Services 103
Philip Utilities Management Corporation
véase PUMC
plantilla 102, 104
políticos 97, 114, 138
pozos 53, 58-60, 78
privatización 8-9, 11-13, 17-22, 24-5,
31-2, 52-4, 75, 87-92, 94, 104-5,
114-15, 138-41, 143-6, 148-9
alternativas a la 9, 12-3, 20
privatización del agua 8, 11-12, 18-19,
100, 123, 138, 145
privatizaciones 40, 81, 95, 122, 145
propiedad pública 29, 41, 63, 113-14, 142
protección medioambiental 77-8, 80
público
lo 18, 114-15, 142-3
Pulau Pinang 122, 129, 133
PUMC (Philip Utilities Management
Corporation) 97, 100-3
Puncak Niaga 131

R

recaudación de fondos 125, 132
recaudación de ingresos 56, 60, 62-3, 141
Reclaiming Public Water *véase* RPW
recuperación de costos 51, 68, 70, 114,
125, 127-9, 134, 142
regulador 56, 69, 83, 87, 124-7, 135, 142
renacionalización 76, 80, 83, 92, 119
rendimiento 40, 62, 66, 69, 108, 127,
134-5, 141

renegociación 43, 75-6, 80-1, 88
resistencia 9, 11-12, 20, 91
responsabilidad 13-14, 41, 75, 81-3,
101-2, 104, 111
Río de la Plata 78-9
Río Ruvu 61, 68
RPW (Reclaiming Public Water)
136, 147-9

S

Sabah 125-6
SAGEP (Société Anonyme de Gestion des
Eaux de Paris) 31, 33-6, 38
saneamiento 12, 33, 41, 44, 54, 75-6,
82-92, 105, 139, 141-2
Sarawak 125-6
Saur 54
sector privado 8-9, 11, 18, 22, 35, 39-40,
42, 51, 54, 66, 97, 104, 113, 126, 145
sector público 13, 20, 24, 125, 128
Selangor 120, 122, 130-1, 133
servicios públicos 10, 12, 22, 40, 75, 91,
94, 145
Sevilla 144
SGBATOS (Sindicato Gran Buenos Aires
de Trabajadores de Obras Sanitarias)
75, 89-90
Sindicato Gran Buenos Aires de
Trabajadores de Obras Sanitarias
(SGBATOS) 75
sindicatos 12, 17, 20, 24, 38-9, 45-6,
56, 75, 100, 130, 140, 144
sociedad civil 45, 81, 92, 105, 145
solidaridad 13, 15, 44, 86, 111-12, 144
sostenibilidad 15, 19, 30, 45, 70, 132, 140
SPAN (Suruhanjaya Perkhidmatan Air
Negara) 125-32, 134-5
subcontratación 31, 39-40, 56, 99, 113,
133
subsidijs cruzados 22, 79, 87
Suez 18, 29, 31, 34-6, 38-9, 42, 45, 75,
91, 94, 139-40, 143, 146

T

Tanzania 8, 12, 51-2, 54-5, 57, 68-9, 141
tarifas 29-30, 32, 42, 54-5, 68-9, 77-80,
83-4, 86-8, 92, 114, 122-3, 127, 129,
131, 141-2
tasas de beneficios 31, 79, 84
Tesalónica 145-6
Thames Water 103-4
TNI (Transnational Institute) 13, 147-8
trabajadores 8, 15, 17, 24, 29, 38-9, 41,
53, 62, 89-90, 109, 140
trabajadores de base 15, 17, 24
Transnational Institute *véase* TNI
transparencia 13, 15-16, 44, 102, 111-12,
128, 139
tratamiento 30, 58, 60, 66, 97, 100,
108-10, 131

U

UE (Unión Europea) 34, 37, 44, 145
UMNO (United Malays National
Organisation) 120, 131
Unión Europea *véase* UE
universalización 86, 89, 91, 93
usuarios 14-15, 33, 36, 41, 44-5, 58-60,
65, 77-9, 81, 84, 86-7, 92, 95, 122,
141-3

V

Veolia 18, 29, 31-2, 34-6, 38-9, 45, 104,
106-7, 139
Vivendi 54

W

WSSP (Water Sector Support Project)
67-8

Y

Yakarta 143

Ciudades de todo el mundo están experimentando el fracaso de la privatización del agua. Acceso desigual, promesas rotas, obstáculos medioambientales y escandalosos márgenes de ganancias están impulsando a las municipalidades a retomar el control de este servicio esencial. La “remunicipalización” del agua es una tendencia nueva y apasionante que se explora a lo largo de este libro. Los estudios de caso analizan la transición del abastecimiento privado de agua al público en París, Dar es Salaam, Buenos Aires y Hamilton, y revisan un experimento a nivel nacional en Malasia. La travesía hacia un mejor servicio público de agua ilustra los beneficios y desafíos de la propiedad municipal, y al mismo tiempo destaca el dominio de las instituciones financieras internacionales y el legado del control corporativo. El libro sitúa estos acontecimientos en el marco de debates más amplios acerca de “las alternativas a la privatización” y extrae lecciones de estas experiencias para acciones futuras a favor de los servicios públicos. Es lectura obligada para políticos y activistas que buscan vías concretas para democratizar los servicios de agua.

“ *Las ciudades vienen remunicipalizando los servicios de agua desde hace años, y finalmente tenemos un libro que nos proporciona una perspectiva global sobre esta tendencia. Este volumen ofrece amplia evidencia de cómo los proveedores públicos de servicios de agua superan a las compañías privadas, y al mismo tiempo señala los obstáculos que enfrentan gestores, responsables políticos, y activistas para hacer que el agua sea pública de nuevo.* ”

Maude Barlow, Presidenta del *Council of Canadians*

“ *Construir y visibilizar alternativas a modelos privatizados, no es nada fácil. Y este libro nos habla precisamente de diferentes procesos de construcción de alternativas, de remunicipalizaciones, de luchas y sueños de algunos países por defender el agua pública. Agradecemos enormemente el aporte de los investigadores a través este trabajo por la memoria.* ”

Adriana Marquisio, trabajadora de Obras Sanitarias del Estado, Uruguay

