

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.