

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 sobrepuestos 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.