

**Capítulo cinco**

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

por Martin Pigeon



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

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

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

## **Hamilton y sus sistemas de agua**

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

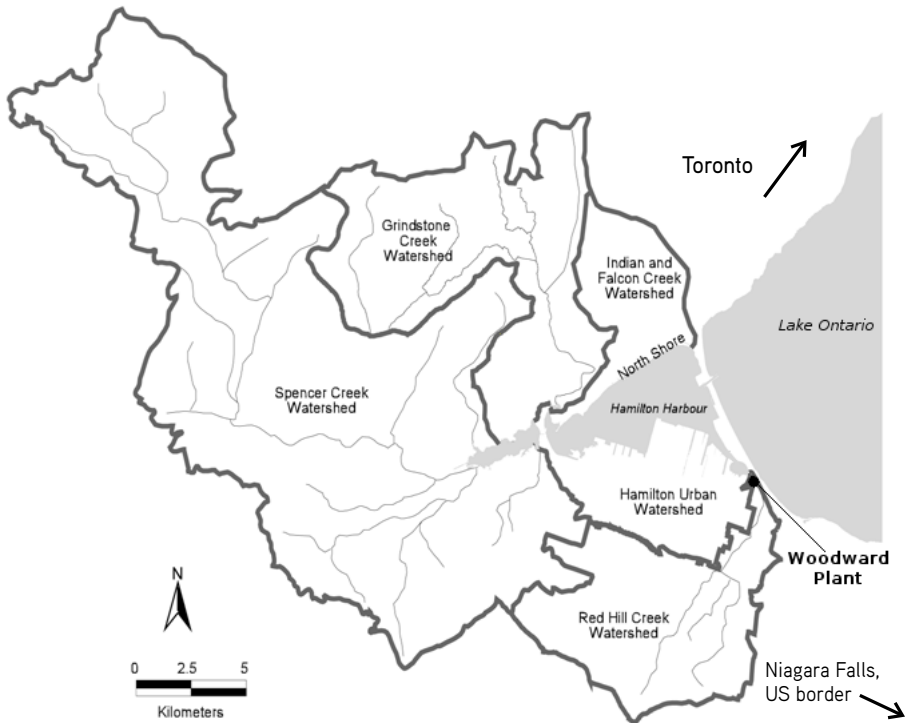
de acero y las plantas que las proveen ya no tienen la importancia que una vez tuvieron. La ciudad se encuentra en medio de una transición económica marcada por su legado de contaminación industrial, y por un alto desempleo y pobreza relativa (tiene el menor ingreso promedio por hogar de la provincia).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

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

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

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

Figura 1 Cuenca hidrográfica del puerto de Hamilton



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

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

este contrato fue firmado el 30 de diciembre de 1994, a pesar de la oposición de los sindicatos<sup>4</sup> y de la mayoría del personal de los servicios de agua.

### **1994-2004: las deficiencias en la privatización del agua**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las ganancias de PUMC fueron, por tanto, significativas, pero su compañía matriz (que cambió de nombre a *Philip Services*) experimentaba grandes pérdidas (en 1998 solamente, 1.6 mil millones CAD, entre las mayores de la historia corporativa canadiense). Philip Services había crecido rápido, y usó su buena reputación en los mercados financieros para adquirir otras compañías, pero las sospechas de fraude se cernían sobre uno de sus directores, lo que provocó una fuerte caída del valor de las acciones de la compañía que la obligó a vender activos y a declararse en quiebra en 1999.<sup>14</sup> En marzo de ese año, Philip Services vendió PUMC a *Azurix Corp* por un costo de 67 millones USD; la nueva empresa era una subsidiaria del gigante energético *Enron*, con sede en Texas,<sup>15</sup> y había sido creada a raíz de la compra de la compañía británica *Wessex Water* en 1998; la entrada de esta compañía en los mercados públicos de agua en junio de 1999 demostró sus grandes ambiciones en el sector.

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

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

## La campaña por la remunicipalización

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



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

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

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

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

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

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

No obstante, los concejales y los medios parecían mostrar poco interés en las críticas, y la coalición favorable al servicio público no pudo generar una dinámica significativa que captara el apoyo de la ciudadanía. El Hamilton Water Watch Committee decidió cambiar de estrategia y dirigir sus esfuerzos a documentar las fallas del contrato anterior, y a presionar a los burócratas de la ciudad para que redactaran una licitación lo más rigurosa posible, al menos para limitar el daño económico que pudiera causar un contrato futuro. Por ejemplo, la coalición apoyó al concejal Merulla a presentar ante la ciudad una petición bajo la Ley de Libertad de Información<sup>22</sup> para obtener datos acerca de los costos reales en los que se incurrió por las operaciones de agua y saneamiento entre 1994 y 2004, sobre todo para ver en qué medida el operador privado había abusado de la cláusula sobre el límite de gastos de 10,000 CAD que definía gastos operativos y de capital. Los datos que se obtuvieron llegaron tarde y eran difíciles de interpretar, pero la medida presionó a los directivos de la ciudad para cerrar esta posible laguna legal en la RFP, y en parte lo hicieron al elevar el límite a 20,000 CAD, con condiciones adicionales que le hacían más difícil al operador privado transferirle costos de mantenimiento a la ciudad.

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

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

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

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

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

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

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

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

## De nuevo en manos públicas

### *El desempeño técnico y financiero*

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

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

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

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

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

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

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

la planta y en la expansión de su capacidad a partir de 2010-2015, como parte de los 1.5 mil millones CAD<sup>27</sup> que se estima se necesitan entre 2007 y 2017 para enfrentar los problemas más urgentes de los sistemas de agua de Hamilton. Este aumento de la capacidad es necesario para permitir que la planta procese las aguas residuales provenientes de nuevas viviendas y del desarrollo de los comercios al sur del centro de la ciudad. El tratamiento de aguas residuales también mejorará gracias a una enorme inversión en tratamiento terciario mediante la construcción de una de las plantas de tecnología de membranas más grandes del mundo; ésta se combinará con una segunda planta mixta de vapor que funciona con biogás recogido durante la digestión de los lodos. Se estableció una asociación entre el departamento de agua de la ciudad y la Universidad McMaster de Hamilton para crear un centro de investigación sobre el tratamiento de aguas residuales con tecnología de membranas.

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

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

### *Transparencia, responsabilidad, solidaridad*

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

La comunicación también devino una prioridad para el servicio: “No puedo imaginar otra comunidad que se comunique más con el público que la nuestra. Pienso que estamos muy bien así,”<sup>29</sup> expresa un actual directivo, afirmación respaldada por sus acciones e incluso por algunos premios recibidos<sup>30</sup> en los últimos años. Entre las muchas actividades de comunicación que se llevaron a cabo, algunas son bastante reveladoras:

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



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

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

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

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

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

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

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

### *¿Un servicio público?*

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

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

## Conclusión

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

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

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

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

## Notas finales

- 1 International Joint Commission, United States and Canada (1978) *Great Lakes water quality agreement*. <http://www.ijc.org/rel/agreee/quality.html> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 2 Anderson, J. (1999) *Privatising water treatment: The Hamilton experience*. Informe preparado por el Canadian Union of Public Employees (CUPE), enero; Loxley, S. (1999) *An analysis of a public-private sector partnership: The Hamilton-Wentworth - Philips Utilities Management Corporation PPP*. Informe CUPE, septiembre. <http://cupe.ca/updir/Utilities-Hamilton-Wentworth%20P3.doc> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 3 Varios miembros del personal de dirección de la región que ayudaron a negociar el contrato inicial se trasladaron a Philip una vez se alcanzó el acuerdo, véase Anderson (1999), *op. cit.*
- 4 Los dos sindicatos de la planta eran *International Union of Operating Engineers* (IUOE), que representaba a la mayoría del personal, y CUPE.
- 5 Traducción al español. Leo Gohier, Comisionado Interino, Regional Environmental Department, citado en Anderson (1999), *op. cit.*; Loxley (1999), *op. cit.*
- 6 Anderson (1999), *op. cit.*; Loxley (1999), *op. cit.*
- 7 Traducción al español. Contract between the Regional Municipality of Hamilton-Wentworth and PUMC and Philip Environmental Inc., sección 3:04, citado en Anderson (1999), *op. cit.*
- 8 Traducción al español. *Performance Appraisal of the Philip Utilities Management Corporation, January 1, 1995 to December 31, 1995*, citado en Loxley (1999), *op. cit.*
- 9 *The Hamilton Spectator* (1998) HHSC sues city, region: Water leak caused hospital evacuation, 20 de octubre.
- 10 Anderson (1999), *op. cit.*; Loxley (1999), *op. cit.*; *The Hamilton Spectator* (1999) Sewage spill has mayor fuming: Addison upset that region didn't inform Dundas staff, 12 de enero.
- 11 Remedial Action Plan for Hamilton Harbour (1998) *1998 Status report—Summary*, septiembre. [http://www.hamiltonharbour.ca/RAP/documents/reports/Status\\_Report\\_1998/Status\\_Report\\_Summary\\_1998.pdf](http://www.hamiltonharbour.ca/RAP/documents/reports/Status_Report_1998/Status_Report_Summary_1998.pdf) (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 12 G. Hoath, representante en Hamilton de la *International Union of Operating Engineers*, entrevista del autor traducida al español, 29 de septiembre de 2010.
- 13 Anderson (1999), *op. cit.*; Loxley (1999), *op. cit.*
- 14 Answers.com (s.f.) *PSC, LLP*. Hoover's company profile. <http://www.answers.com/topic/philip-services-corp> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 15 Business Wire (1999) *Philip Services enters into definitive agreement to sell its interest in Philip Utilities Management Corporation*, marzo. <http://www.waterindustry.org/New%20Projects/philip.htm> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 16 Frost & Sullivan (2001) *Azurix: what went wrong?* 25 de enero. <http://www.frost.com/prod/servlet/market-insight-top.pag?docid=RTOS-4U75H5> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).

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