

Capítulo siete

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

por Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto y Martin Pigeon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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