

ALEMANIA: EL CONTINUO RETROCESO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA

POR HANS-WERNER KRÜGER

Los servicios de agua potable y aguas residuales de Alemania, que aventajan en desarrollo y nivel de rendimiento a los de países vecinos como Austria, Suiza y Dinamarca, constituyen un buen ejemplo de lo que es un servicio público eficiente y bien organizado en Europa.

En la segunda mitad del siglo XIX se produjo una mejora técnica del sistema de agua y alcantarillado en la que participaron algunas empresas privadas (en Berlín, por ejemplo) pero que corrió principalmente a cargo de las plantas de tratamiento municipales creadas por la administración. El rápido crecimiento y la industrialización de las ciudades exigían mucho de las empresas privadas que, por lo general, no conseguían establecer un sistema de suministro permanente a un precio aceptable. Estos hechos fortalecieron la posición de las plantas municipales, que instalaron extensos sistemas de agua potable que siguen funcionando hoy día. Las plantas municipales de agua suelen estar organizadas, de acuerdo con el derecho público, como asociaciones entre ciudades y otras comunidades.

En 1909, de 1.291 comunidades, el 96% disponía de su propia planta de tratamiento de agua, una cifra que se mantuvo prácticamente estable durante muchas generaciones. Incluso Gelsenwasser, una sociedad limitada fundada en 1887 que durante mucho tiempo fue el único ejemplo destacable de empresa privada de agua (y gas), contaba entre sus accionistas con varias ciudades de la zona del Ruhr. En 2002, las ciudades de Dortmund y Bochum adquirieron el 81% del paquete accionario de la gran empresa de multiservicios EON, una iniciativa que los periódicos de derecha criticaron tildándola de “renacionalización”.

En la actualidad, sigue habiendo 6.700 plantas de tratamiento de

agua y 7.000 empresas de depuración de aguas residuales con propietarios particulares, la mayoría de las cuales se halla en manos públicas. Casi todas las plantas de tratamiento son pequeñas y, normalmente, abastecen a pueblos de las zonas rurales. Suelen estar bien adaptadas a la situación hidrológica del lugar y pueden garantizar a los usuarios un agua de buena e incluso de excelente calidad. Normalmente, los pueblos y las pequeñas asociaciones de agua tienden a conservar la propiedad de las plantas y gozan de independencia municipal. Los servicios de agua y alcantarillado prestados por estas plantas se benefician de un coste neto bajo, sobre todo si se compara con otras empresas ubicadas en zonas menos favorables, como la parte media e inferior del Rin, donde el coste es muy superior.

Si se comparan los precios del agua a escala internacional, Alemania encabeza la lista. Las empresas se defienden aludiendo a la gran calidad del agua y del tratamiento de las aguas residuales, y recordando que las condiciones para fijar los precios son distintas de otros lugares e incluyen, por ejemplo, impuestos y ayudas directas o indirectas de los países europeos. Lo que sucede es que la Directiva Marco relativa al Agua de la Unión Europea, que exige que los precios del agua se calculen de acuerdo con su coste total —algo razonable en los países ricos— no suele respetarse. Si se realizara un análisis realista, que tuviera en cuenta múltiples factores, los precios del agua en Alemania pasarían a situarse en el centro de la escala.

Estas estructuras de los sistemas públicos de suministro de agua, que suelen funcionar bien y son de gran calidad, son, en parte, resultado de unos ingenieros especializados con un gran sentido de la responsabilidad hacia el agua como un bien común y un producto básico. El gremio de ingenieros del agua y el gas ha elaborado, durante más de 125 años, un cuerpo integral y muy detallado de reglas y normas técnicas y organizativas. Es difícil imaginar cómo se habría podido desarrollar este buen modelo en las circunstancias de competencia del mercado. Y existen serias dudas sobre si se podrá seguir aplicando con el mismo sentido de la responsabilidad, dada la creciente presión de los mercados liberalizados en el ámbito de los servicios públicos.

Los municipios alemanes, gracias a su alto grado de autogobierno y de independencia económica y política, han organizado tradicional-

mente la mayor parte de los servicios públicos —electricidad, gas, agua y tráfico— en forma de Stadtwerke (empresas municipales), que serían el equivalente público de los grandes grupos privados de multiservicios. Entre éstos últimos, tras un proceso de fusiones y adquisiciones, destacan RWE, EON y, en el sector de la energía, Vattenfall (de capital predominantemente sueco) y EnBW.

Las Stadtwerke, por lo general, tienen derecho a hacer uso de subvenciones cruzadas entre servicios públicos más o menos rentables. De este modo, pueden garantizar la existencia de una infraestructura eficiente y de un suministro básico sometidos a un mayor o menor control público. Aunque los ciudadanos no participan directamente en las empresas públicas, éstas cuentan con representación de los sindicatos —en este caso, de los servicios públicos— en algunas juntas supervisoras, algo que suele considerarse como un sustituto de la participación ciudadana. A veces, la manera en que los municipios ejercen control sobre sus empresas públicas es cuestionable, pero este hecho es objeto de críticas públicas o de propuestas alternativas en muy contadas ocasiones.

El conjunto del sistema —amparado por la legislación y, hasta los 70, apoyado políticamente por todos los partidos— debería entenderse como un bien público. El consenso de que el estado —y, sobre todo, las empresas estatales— desempeña un papel clave como fuerza reguladora de la economía se ha ido perdiendo, y no sólo como consecuencia de la ideología neoliberal. De hecho, ha sido el propio estado el que ha provocado la crisis principal de la hacienda pública recortando los impuestos a las empresas y a los ciudadanos más ricos. En este contexto, son sobre todo las ciudades las mayores víctimas de una política fiscal engañosa e incomprensible.

Estos hechos y otros falsos supuestos sobre el crecimiento económico constante han convertido a las empresas públicas en un blanco fácil de las absorciones por parte de las grandes multinacionales privadas. La VKU, la asociación de empresas municipales, ha calculado (de manera extraoficial) que, de sus 1.400 miembros, más de 500 cuentan ya con accionistas privados. La mayoría de éstos han adquirido una parte de las Stadtwerke que, por lo general, son las propietarias de los servicios de agua potable y alcantarillado locales.

A la cabeza de este proceso se encuentra una filial de EON, Thüga, con 130 intereses en empresas municipales. En la mayoría de los casos, Thüga sólo adquiere un 25% de la empresa, pero se hace con el derecho a gestionar el negocio operativo y, por lo tanto, con el dominio de la empresa. De este modo, el control político de las empresas públicas se reduce, a menudo, a un simple formulismo.

Los propietarios privados intentan que el sistema de acciones e inversiones cruzadas sea lo más invisible posible. La Oficina Federal de Cárteles (Bundeskartellamt) apenas ha intervenido en este proceso extendido de concentración y de maniobras monopolistas o duopolistas. El gobierno federal respaldó, de hecho, esta tendencia, que apunta a crear unidades competitivas internacionalmente.

Esta postura también se hizo patente durante el debate sobre la liberalización y la privatización de los servicios de agua alemanes. Los titulares neoliberales de los ministerios anunciaron (y siguen manteniendo) que las 6.700 empresas de agua existentes y las 7.000 plantas de depuración de residuos —que, según afirman, están obsoletas, desfasadas, y no son competitivas ni eficientes— deben modificar su estructura y reducirse en número hasta 300 ó 500. Incluso el Parlamento (Bundestag) incluyó en 2001, en una petición llamada “Servicios de agua sostenibles en Alemania”, una declaración claramente orientada hacia el mercado.

Sin duda, son muchas las personas que, flanqueadas por el grupo de cabildeo que defiende la privatización (las empresas interesadas, bancos y asesores empresariales), carecen de conocimientos especializados sobre el suministro de agua. Eso fue lo que sucedió con la llamada “opinión de expertos Ewers” sobre la apertura al mercado de los servicios de agua y alcantarillado que impulsó el ministerio de Economía en 2001. Ewers, durante una audiencia, declaró sin sonrojos que la “industria del agua” (aunque los servicios de agua no son ninguna industria) debía “someterse a la disciplina del mercado del capital”.

Tras las duras críticas que despertó esta aberración mental, el tren expreso de las liberalizaciones ralentizó su marcha y cambió oficialmente de destino para dirigirse hacia la “modernización” de los servicios de agua.

Esta nueva etiqueta política ha alcanzado ya a la Comisión Europea

y al Parlamento Europeo, y cuenta también con el apoyo de varias organizaciones de los servicios de agua en Alemania. Lo más probable es que estén malinterpretando lo que creen que es una mejora táctica para conseguir hacerse con el control del tren. De momento, parece que la modernización se realizará a partir de un proceso nacional de benchmarking, es decir, de estudios comparativos, aunque aún no está claro si dicho proceso será obligatorio o no.

El proceso de venta de propiedades públicas comenzó ya en los 70, y se vio acompañado por un cambio constante en la interpretación del papel del estado en general, y de la especial importancia de las empresas públicas en particular. La orientación de mercado, fomentada como un mecanismo superior de comportamiento público e individual, substituyó la singularidad de los servicios públicos y los bienes comunes, y lo que se entiende por éstos. Así fue como el ciudadano se convirtió en un cliente con un sentido de los precios bien adiestrado.

Son raras las ocasiones en que el público, es decir los ciudadanos o consumidores, se preocupa por los cambios que se producen en sus Stadtwerke o plantas de agua locales. Las privatizaciones se han convertido, de alguna manera, en un proceso normal. Por lo general, la gente no sabe que en su ciudad se va a producir una privatización o que se va a cerrar alguno de los numerosos acuerdos privados de arrendamiento transfronterizos, ya que no se le informa al respecto. En varios casos, las administraciones ocultaron directamente sus intenciones o mintieron al público.

EL CASO DE BERLÍN

La atención de todo el país sólo se consiguió atraer en 1999, cuando se privatizó el 49,9% de la empresa proveedora de servicios de agua y alcantarillado Berliner Wasserbetriebe (BWB). Cabe destacar que el Parlamento sabía poco sobre este acuerdo, que favorecía a RWE, Vivendi (rebautizada después como Veolia) y a la empresa de seguros Allianz, que vendió su parte años más tarde de una manera que, por el momento, se desconoce. El grupo consiguió un pago garantizado del 9% de los intereses sobre el capital invertido, independientemente del rendi-

miento económico real. La inversión de 1.600 millones de euros fue excesiva, pero se trataba de una de esas inversiones que llaman estratégicas enfocada a los incipientes mercados del agua en Europa del Este. La BWB ha aumentado el precio del agua en un 15% en 2005, y los inversores privados se afanan por aumentarlo aún más.

Si nos atenemos a las cifras de las multinacionales dominantes, éstas suministran a 27 millones de personas a través de empresas parcialmente privatizadas o que participan en las grandes empresas o en alguna de sus numerosas filiales. EON, como holding, participa en la gestión de 138 empresas y RWE en la de 84; entre las dos, se reparten la administración de otras 11. Les siguen, por número de participaciones, Gelsenwasser (21), EnBW (19), la francesa Veolia (5) y la francesa Suez/Ondeo (2).

Como las privatizaciones se han convertido en un tema más polémico, y a veces resultan demasiado caras, la política oficial —desde Berlín a Bruselas— prefiere usar el término “asociaciones público-privadas” (PPP en inglés). Estas asociaciones se conciben como un sistema más elegante de conseguir beneficios privados con ayudas públicas de todo tipo y con la seguridad garantizada de los servicios municipales. Las empresas públicas, que se consideran parte integrante de los movimientos del mercado capitalista, a veces incluso se sienten orgullosas de anunciar la creación de una asociación público-privada.

Las Stadtwerke, 850 de las cuales se dedican a la producción de energía, también participan en la nueva carrera del mercado de este sector. El agua y su estructura monopolista siguen estando protegidas por la legislación anticártel. Sin embargo, como una parte del sistema de las Stadtwerke se encuentra entre la espada de la pobreza fiscal y la pared de mejorar la eficiencia, la comercialización va avanzando de forma sigilosa. Las empresas de propiedad pública que se dedican exclusivamente al agua tampoco están exentas de esa política de la “eficiencia”.

Esto se traduce en menos inversiones para nuevas instalaciones, plantas y redes de suministro, menos medios para el mantenimiento, menos empleados, menos formación, menos conocimientos especializados y, a la larga, la pérdida absoluta de ese sentido de responsabilidad profesional al que aludíamos antes. Este último elemento es de carácter colectivo, y podría considerarse como el equivalente a la participación de la sociedad civil en las empresas públicas; al menos, mientras funcione.

La gente no suele ser consciente de la transformación que están sufriendo los servicios públicos y, hasta ahora, sólo una minoría ha comprendido que todos los ciudadanos se ven afectados directamente por las privatizaciones, que les arrebatan los bienes públicos. A pesar de ello, cada vez se toma mayor conciencia de que las cosas van por mal camino, y la gente está aprendiendo que no tiene por qué estar de acuerdo con las autoridades, la mayoría de los medios de comunicación y la ideología de la competencia. La gente también está tomando nota de casos en los que la oposición a las privatizaciones ha vencido, tanto en su propia ciudad como en otros lugares.

En Alemania, los ciudadanos tienen bastantes posibilidades de influir en las políticas, sobre todo en lo que se refiere a asuntos locales, mediante el referéndum, un proceso que se divide en dos o tres pasos y exige un cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades locales. En 2001, en la ciudad de Düsseldorf, aproximadamente un 90% de los votos se opuso a la privatización de las Stadtwerke AG. Además de éste, se han celebrado otra docena de referéndums sobre los servicios de agua y ninguno de ellos ha apoyado la privatización. El último tuvo lugar en Hamburgo, en agosto de 2004, con motivo de la posible privatización de la planta de agua potable más antigua de la Europa continental. La iniciativa local obtuvo 147.000 votos, el doble de los necesarios. Tras la votación, el 24 de noviembre de 2004, el ayuntamiento aprobó una resolución que prohíbe todo tipo de privatización, una medida que se convertirá en ley en 2005. Se trata de una decisión parecida a la adoptada por Viena (Austria) en 2003.

En 2003, iniciativas locales de ciudades grandes y medianas, como Munich, Stuttgart, Augsburg y Kassel, empezaron a colaborar en una red contra la privatización del agua llamada Wasser in Bürgerhand (el agua en manos de los ciudadanos). La red cuenta con el apoyo de grupos ecologistas, el sindicato de trabajadores del sector público, asociaciones eclesíásticas y de ayuda al desarrollo, y algunas personas de empresas públicas. Sin embargo, la red sigue siendo poco sólida y no ha conseguido crear un punto de apoyo práctico y mutuo ni una cohesión nacional con la que llegar a la opinión pública.

En Munich existe una armonía notable entre el gobierno local, los servicios de alcantarillado y la iniciativa contra la privatización. El Foro del Agua de Stuttgart ha intentado agitar la conciencia pública para anular la privatización de las acciones municipales de los dos sistemas de distribución de agua. La Alianza del Agua de Augsburg, tras celebrar un referéndum, negoció con el ayuntamiento y el 25 de marzo de 2004 consiguió que éste se negara a privatizar los servicios de agua y alcantarillado. Además, el municipio se fijó el objetivo de destinar los beneficios íntegramente a mantener los sistemas de agua y proteger el agua.

El sitio web www.privatisierungswahn.de, alojado ahora en una sección especial del sitio web de Attac Alemania (en <http://www.attac.de/privatisierung/>) es una buena herramienta de apoyo a la lucha contra las políticas neoliberales.

En la pequeña ciudad de Herten, donde se arrastraba una deuda de 75 millones de euros, se ha adoptado frente a la posible privatización un enfoque totalmente distinto. A partir de 2002, la Stadtwerk local, una empresa que obtiene beneficios, ha estado vendiendo a los clientes préstamos personales de entre 1.000 y 20.000 euros con una tasa de interés anual del 5%, que se pueden rescindir pasado un año y son algo parecido a cualquier inversión a plazo fijo.

De este modo, unas 950 personas han aportado 10 millones de euros a las arcas municipales para financiar mejoras en las infraestructuras, como por ejemplo la modernización de la piscina municipal. Esta inversión, ahora cerrada, fomenta el interés público por los asuntos municipales pero no da derecho a ejercer ningún tipo de control sobre la empresa pública. Este modelo, aunque es destacable, no ha encontrado seguidores.

Otra de las ideas que han surgido últimamente está inspirada en los fondos de pensión de la industria siderúrgica y petroquímica. Los llamados “fondos de pensión azules” podrían combinar la propiedad de partes de las plantas de agua con la garantía de seguros para la tercera edad. Se podría empezar con los trabajadores de una empresa que ofrecieran a la empresa pública las cuotas que pagan por sus seguros privados; después, otras personas también se animarían a invertir en los servicios públicos de agua y, finalmente, el rendimiento del capital invertido se pagaría mediante un interés fijo. Esto significaría una inversión “ética” y

la seguridad de una empresa que es ajena a las incertidumbres y los fracasos del mercado privado, aunque la idea aún no se ha desarrollado con mayor profundidad.

Hans-Werner Krüger trabaja en la empresa pública de agua de Hamburgo, la Hamburger Wasserwerke.