

EL REGRESO A LA FUENTE ORIGINAL

LA REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS  
DE AGUA EN GRENOBLE, FRANCIA

POR RAYMOND AVRILLIER

Grenoble está situada entre valles, en el corazón de los Alpes, y es un municipio de poco más de 150.000 habitantes, aunque en el conjunto del área metropolitana la cifra es de 400.000.

En Grenoble, remunicipalizamos el sistema público de suministro de agua en 2000, un servicio que se había privatizado de forma ilegal en 1989, cuando el partido conservador local y del alcalde por aquel entonces traspasaron, en un claro acto de corrupción, los servicios de agua y saneamiento de la ciudad a la empresa privada Lyonnaise des Eaux (integrante de Suez). Tras años de presión pública y política, en 1997 y 1998, los tribunales dictaron una serie de sentencias que abrieron la vía de la remunicipalización de los servicios, un proceso que culminó en 2000 con la creación de una empresa pública transparente. La lección principal que se puede extraer de nuestra lucha por un modelo público de gestión del agua es la importancia de disponer de acceso a la información y de contar con análisis independientes sobre el papel del sector privado. De este modo, antes de adoptar decisiones, se pueden mantener debates públicos que permiten seguir criterios adecuados y controlados a la hora de adoptar políticas públicas. Desde que recuperamos la empresa pública, la calidad ha mejorado, los costes se han reducido y las decisiones son más transparentes, ya que, ahora, por lo general, las autoridades locales facilitan toda la información al público. Estas mejoras se explican porque el trabajo fundamental depende de la administración pública, que sólo delega determinados servicios al sector privado mediante concursos de licitación.

Ahora, el personal encargado del servicio público se puede dedicar a su tarea sin tener que pensar en el mercado o en la obtención de bene-

ficios privados. Se garantiza asimismo la prestación de un servicio público a largo plazo que favorece la protección de los recursos, el mantenimiento y la renovación del equipamiento, la asignación de inversiones importantes, ayudas para reducir el consumo de los usuarios y una política social para las familias con dificultades. En consecuencia, las actividades de mantenimiento, renovación y mejora de los sistemas técnicos, comparadas con las de Lyonnaise des Eaux a lo largo de los 90, se han triplicado. Los empleados y los funcionarios elegidos, aliviados de la carga que supone perseguir intereses privados, pueden ejercer con normalidad su función, es decir, dedicarse a la aplicación de políticas públicas. Actualmente, de entre todas las ciudades francesas de más de 100.000 habitantes, Grenoble es la que paga la factura de agua más baja. Además, el agua es de una calidad excepcional, totalmente natural y sostenible.

Grenoble pudo acabar con el control privado de la empresa de agua gracias a una combinación de voluntad política y tenacidad de algunos ciudadanos. Algunos miembros del Partido Verde formaron un movimiento local llamado *Democratie, écologie et solidarité* (ADES) y, posteriormente, se creó una asociación de usuarios bautizada como *Eau Secours* (SOS Agua). Ambos grupos reivindican la existencia de un servicio local de suministro de agua realmente público, una demanda que hoy en día goza de un tremendo apoyo popular. Tanto los usuarios como los empleados participan en el proceso de toma de decisiones en igualdad de condiciones. Las decisiones se toman de forma democrática y, en la mayoría de los casos, se usa un sistema de mayoría de voto en el que participan los funcionarios elegidos y los representantes correspondientes.

Para poder recuperar la gestión del agua de manos del sector privado, tuvimos que demostrar hasta qué punto de corrupción llegaban las medidas impuestas por los altos cargos de Lyonnaise. Se organizaron reuniones públicas, se analizaron al azar facturas en contra de la voluntad de las autoridades públicas implicadas en el asunto, se iniciaron acciones legales y se recopilaban quejas que acreditaran nuestra causa. El proceso legal fue interminable y agotador. La primera queja se presentó en 1989, año en que se privatizó el servicio, pero hubo que esperar hasta 1997 para que el *Conseil d'État* (Tribunal Supremo de Justi-

cia) anulara la decisión de cambiar el modelo público de gestión del agua y traspasarlo al sector privado, y hasta 1998 para que se fallara en contra de las acciones orquestadas por Lyonnaise des Eaux tras la primera resolución del Tribunal. Gracias a nuestra intervención, que iniciamos en 1989, la Chambre Régionale des Comptes (Cámara Regional de Cuentas) se hizo cargo del expediente en 1995. Finalmente, el Tribunal de Apelación juzgó el caso de corrupción en 1996, aunque los hechos se remontaban a 1987-90 y se habían hecho públicos ya en 1993.

## UNA LARGA LUCHA

Reivindicamos que el agua es un bien público y que, además, es un derecho universal. Así pues, el agua es, ante todo, un asunto público y un servicio público básico. Llegar a esta conclusión es bueno (no todo el mundo lo hace), pero debatirla, trabajarla y ponerla en práctica es aún mejor. En el contexto de comercialización y privatización de las empresas públicas y de las políticas que abogan por la retirada del estado y de las comunidades (y que fomentan un “gobierno mínimo” y una “ciudad mínima”), los usuarios, los ciudadanos, los contribuyentes, los movimientos políticos, los sindicatos y los representantes ciudadanos, no lo tienen nada fácil para actuar. En Grenoble, nuestra experiencia colectiva e individual es que tuvimos que luchar durante 10 años para recuperar y volver a municipalizar la empresa pública de agua.<sup>1</sup>

La empresa pública de agua y alcantarillado de Grenoble se privatizó y se traspasó a Lyonnaise des Eaux (Suez) el 14 de julio de 1989, fecha en que se celebraba el aniversario de la Revolución Francesa. Por aquel entonces, la alcaldía estaba ocupada por Alain Carignon, del partido conservador, quien años más tarde fue declarado culpable de corrupción.<sup>2</sup> En aquel momento, yo era un representante elegido por la mino-

1. Las acciones realizadas entre 1989 y 2004 en Grenoble para desvincular la empresa pública de agua de los intereses privados de grandes empresas están resumidas, en francés, en [www.ades-grenoble.org](http://www.ades-grenoble.org).

2. Carignon fue ministro de Medio Ambiente durante el gobierno de Jacques Chirac de 1986 a 1988 y, posteriormente, ministro de Comunicaciones con el

ría progresista. Alain Carignon deseaba una “ciudad mínima”, igual que Jerome Monod, el entonces presidente de Lyonnaise des Eaux y hoy uno de los principales asesores del presidente Jacques Chirac. El contrato para privatizar el agua de Grenoble siguió el típico “modelo francés” de delegación de los servicios públicos, un nuevo tipo de asociaciones público-privadas que otorga plenos poderes al sector privado. El contrato garantizaba al sector privado unos beneficios de varios centenares de millones de euros por un período de 25 años (entre 1989 y 2014). A cambio, el ayuntamiento, cuyo presupuesto estaba en números rojos, recibió varios millones de euros como “derecho de entrada” (facturados después al consumidor). De este modo, se pagaron bajo cuerda docenas de millones de francos mediante un acuerdo que —como se supo posteriormente— cerraron representantes municipales corruptos y ejecutivos de empresas privadas corruptores.

#### LECCIONES APRENDIDAS CON ESTA EXPERIENCIA

Esta campaña colectiva nos ha proporcionado un método, una caja de herramientas por decirlo así, para promover y reforzar los servicios públicos y para luchar contra las privatizaciones directas o indirectas (véase empresas mixtas, subcontratación de servicios públicos al sector privado, asociaciones público-privadas, etc.). También hemos aprendido que el análisis de los flujos financieros representa un factor clave en la lucha por una empresa pública de agua y que la calidad del servicio público sólo se puede valorar a largo plazo.

Para hacer valer nuestros derechos, los derechos de los colectivos, los ciudadanos y los representantes elegidos, se necesitan varios ingredientes:

- Acceso a la información. La información sobre el agua no puede delegarse a terceros y acceder a los datos sobre los costes reales y la calidad del servicio público implica una acción, una acción perma-

gobierno de Edouard Balladur entre 1993 y 1994. En 1996 fue condenado por corrupción.

nente (las grandes empresas privadas de agua confieren a la información la categoría de confidencial).

- Análisis plurales. Los estudios periciales no se pueden subcontratar, especialmente los que tratan sobre aspectos técnicos y económicos (esto implica que los estudios sobre contabilidad, legislación y cuestiones técnicas dependan de trabajadores y comisiones del sector público que sean independientes del oligopolio del agua).

- Las decisiones sobre políticas públicas, gestión y contrataciones deben someterse a un debate público abierto una vez se hayan presentado claramente, por ejemplo, en forma de informes anuales sobre la calidad y el precio de la empresa de agua, de modo que estos factores se puedan ir controlando y ajustando.

#### LA CAMPAÑA INCLUYÓ UN AMPLIO ABANICO DE ACTIVIDADES:

- Acciones colectivas, como las huelgas de los trabajadores municipales y los usuarios en 1989 para decir “no a la privatización” del agua, la unión de los usuarios en torno a la organización Eau Secours y la constante lucha de los movimientos políticos locales por la remunicipalización del servicio.

- Procedimientos legales en tribunales administrativos, financieros y judiciales. Es importante que, como apoyo a las acciones colectivas, no se infrinjan abiertamente los derechos colectivos y que éstos se reconozcan ante los tribunales como los derechos de los usuarios, los contribuyentes, los ciudadanos y los representantes elegidos.

- Acciones con respecto a las autoridades, especialmente en asambleas electas.

- Actividades articuladas en torno a grupos como asociaciones, el foro social local, una red de organizaciones y movimientos, y movimientos políticos.

Todas estas estrategias de acción colectiva siguen practicándose hoy en día para mantener esa mejor calidad del servicio público y reducir los costes.

Los servicios públicos de agua pueden dar resultados excelentes siempre que dispongan de los medios necesarios, y se muestren receptivos y cuidadosos con respecto al coste y la calidad. El modelo de gestión de agua municipal de Grenoble suministra hoy el agua más barata de todas las ciudades francesas de más de 100.000 habitantes; un agua totalmente natural, no sometida a ningún tratamiento, de excelente calidad y sostenible. La empresa cuenta con 85 empleados, un comité de usuarios y mecanismos de control permanente a disposición de los representantes elegidos. Es una estructura pública que ha conseguido el certificado ISO 9001-v2000. La gestión intermunicipal del saneamiento ha reducido las tarifas de este servicio y mejora constantemente la calidad de la recogida y el tratamiento de las aguas residuales mediante el mantenimiento y la mejora de las redes. La administración de saneamiento dispone de 77 trabajadores y de un comité de usuarios, está sometida a un control permanente por parte del consejo municipal y dentro de poco obtendrá también el certificado ISO 9001-v2000.

A lo largo de los últimos cinco años, hemos demostrado que nuestra empresa pública cuesta menos a la comunidad y a los usuarios que “el modelo francés” de gestión privada.<sup>3</sup> Los precios del agua entre 1988 y 1995 (el período de la privatización) aumentaron en un 102%; en cambio, entre 1995 y 2003 (cuando se recuperó la gestión pública), se mantuvieron intactos, y los aumentos de 2004 y 2005 son menores que el incremento de la inflación. El precio del agua es una cuestión de política social, ya que ahorrar decenas de céntimos de euro por metro cúbico supone decenas de euros por año y por hogar en un momento en que estas cargas cada vez son más importantes en el presupuesto familiar, sin

3. Los beneficios de facturación, los intereses excesivos sobre la inversión y la explotación, y la rentabilidad de los activos del sector privado, se documenta en informes de la Cámara de Cuentas, la Cámara de Cuentas regional y el Comité de evaluación y control del Parlamento, y los informes de la Dirección General de la Competencia, el Consumo y la Eliminación del Fraude (DGCCRF). Véase también, en francés, los análisis de las asociaciones de usuarios [www.cace.fr](http://www.cace.fr), y <http://eausecours.free.fr/>

olvidar que esa cifra acaba convirtiéndose en millonaria en términos de consumo general. Los precios se han podido mantener bajos gracias a la mejora de las medidas de control de la empresa, lo cual se ha traducido en un ahorro de hasta 40 millones de euros.

Además, la misma calidad del servicio ha mejorado notablemente. Las tareas de mantenimiento y renovación se han triplicado e incluso cuadruplicado en comparación con los años de gestión privada. Se aconseja a los usuarios sobre cómo pueden ahorrar agua, y en los edificios municipales se ha conseguido reducir el consumo en un 20%. El trabajo de protección del recurso y de mejora de la captación y el mantenimiento de las redes y las instalaciones de almacenamiento no se puede planificar a escala electoral ni en términos de subcontratación al sector privado (que persigue la rentabilidad a corto plazo), sino que necesita un esfuerzo de años, por no decir de generaciones. Este es otro de los motivos por los que el agua es un servicio público básico. Así pues, mejorar la calidad, hacer uso de la memoria organizativa y la planificación a largo plazo son cuestiones fundamentales.

Las obras de mantenimiento, renovación, ampliación y mejora no se anulan para ahorrar dinero, aumentar los dividendos de los accionistas y proporcionar beneficios a los banqueros y a los ejecutivos.

## UNA EMPRESA PÚBLICA DEMOCRÁTICA Y RESPETUOSA CON EL MEDIO AMBIENTE

Las cuentas de la empresa son ahora públicas y las tarifas se deciden cada año mediante consejos elegidos. La planificación económica se realiza a 20 años vista y se combina con planes trienales de construcción. El informe anual sobre el precio y la calidad del sector público (un minucioso estudio de unas 100 páginas) es aprobado por comisiones de consulta con los usuarios, el “consejo de explotación” y asambleas elegidas localmente. Las asambleas de usuarios controlan la empresa pública y toman las decisiones que le afectan directamente.

Esta situación es diametralmente opuesta a la que se da con las empresas subcontratadas que no deben rendir cuentas a nadie, y cuyas cuentas son confidenciales, opacas, e incluyen varios costes injustifica-

dos e indirectos (honorarios para la empresa, gastos estructurales, subcontratación) y opciones financieras no contabilizadas (aplazamiento del pago de cuotas de arriendo a terceros). Estas empresas suelen considerar que las grandes obras de mantenimiento y renovación son una oportunidad para generar enormes beneficios.

Mientras que el sector privado ve a los usuarios como consumidores y los anima a consumir más, la empresa pública los implica en las decisiones y fomenta una política social aconsejándoles cómo ahorrar agua. En el sector privado, los empleados son objeto de fuertes presiones para que obtengan beneficios; en la empresa pública, por el contrario, los trabajadores son los sujetos de la acción. Mientras que el sector privado intenta aprovecharse de los trabajadores, nosotros aspiramos a ofrecer empleos valiosos y de calidad.

A diferencia del sector privado, cuya lógica empresarial fomenta el consumo (y que contempla incluso una estructura tarifaria que beneficia a los grandes consumidores), la empresa pública de Grenoble trabaja activamente para reducir los escapes y ahorrar agua. Mientras que para el sector privado el tratamiento de las aguas y la contaminación suponen fuentes de beneficio (como constructoras y explotadoras, o mediante vínculos con empresas embotelladoras de agua), la empresa pública de Grenoble trabaja con el firme compromiso de mantener la pureza del agua, proteger los recursos renovables y aplicar el principio de precaución.

Un agua de grifo natural, pura y renovable, se puede usar para todo (jardines, hospitales, personas frágiles, etc.). En cambio, el agua tratada, como el agua mineral embotellada, es fuente de residuos y muy cara.

## UN MODELO PÚBLICO DE AGUA FRENTE AL “MODELO FRANCÉS”

Las lecciones aprendidas en Grenoble cobran ahora una gran importancia, ya que muchas otras concesiones de este estilo, otorgadas en Francia antes de que se aprobara la ley sobre transparencia y anticorrupción de 1993, están llegando a su fin. Puede que esas concesiones vuelvan ahora a manos públicas.

El caso de Grenoble representa también un buen ejemplo en un

momento en que muchos países europeos —Europa Central y del Este incluidas— y otros países en desarrollo se ven presionados por gobiernos e instituciones como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el G8 y la Comisión Europea para introducir privatizaciones y asociaciones público-privadas. A menudo, fomentan el “modelo francés”, pero la realidad es que ese modelo significa “beneficios para el sector privado, riesgos para el sector público y costes para las personas”.

El agua es un bien público demasiado precioso como para abandonarlo a las fuerzas del mercado. Las decisiones sobre su gestión no deben dejarse a funcionarios corruptos ni a intereses privados. Se trata, en definitiva, de un servicio público básico que no se puede regir por la lógica del mercado.

*Raymond Avriillier es Administrador  
de la empresa pública del agua de Grenoble.*