

# Hungría

## La privatización del agua en el contexto de la transición

Zsolt Boda y Gábor Scheiring

En teoría, la privatización iba a generar una economía próspera, con empresas competentes que generaran empleo, pagaran impuestos, y no dependieran de las subvenciones del Estado. En la práctica, poco tiempo después de iniciada la transición hacia una economía de mercado, los húngaros han descubierto que propiedad privada no es necesariamente sinónimo de eficiencia y que el argumento del aumento de las inversiones también es cuestionable. El proceso de privatización del agua ilustra muy bien este proceso.

Para poder analizar la privatización de las empresas de servicios públicos en los países de Europa Central y Oriental (PECO), es imprescindible tener en cuenta el contexto en que se produjo. La privatización surgió en un período de transformación general de la política y la economía, y representaba, de por sí, un elemento importante de dicha transformación. La importancia que se le concedió a la privatización es comprensible, dadas las características particulares de las antiguas economías de planificación centralizada, donde casi todos los sectores productivos estaban en manos del Estado –o sujetos a un férreo control por parte de éste–, y donde la ideología oficial no cuestionaba la supremacía de la propiedad colectiva.

La privatización en los PECO es un caso especial en muchos sentidos, y no sólo por la importancia política que se le atribuyó. El número de bienes que cambió de propietarios es inmenso, y el fenómeno afectó a casi todos los sectores de la economía. El ritmo del proceso, sobre todo en los países que encabezaron las reformas, como Hungría, fue tremendamente rápido si lo comparamos con el caso de Europa Occidental. El proceso de privatización también es especial porque tuvo lugar en un contexto de grandes cambios. En Europa Occidental, la

privatización se define, en gran medida, en virtud de las condiciones legales, políticas, culturales y económicas existentes. Sin embargo, en los PECO, las condiciones de ese marco social no estaban claramente delimitadas. Así, era necesario crear la legislación y las instituciones necesarias para regular el proceso de privatización en sí y el funcionamiento de una economía de mercado.

La privatización prometió mejorar la eficiencia de las empresas a través de la creación de propiedad ‘real’. Dicho de otro modo, se suponía que la privatización sería el factor clave para crear una economía próspera con empresas competentes que generaran empleo y pagaran impuestos, y no dependieran de las políticas y subvenciones del Estado, que era lo que sucedía con muchas de las antiguas empresas socialistas de propiedad estatal. Analizando ahora los últimos quince años de transición, se puede concluir que la privatización no debería ser el único factor e indicador del desempeño económico, y que la vía del desarrollo en diversos países se ha visto influida por otras circunstancias.

La privatización resultó ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para crear una gobernanza empresarial eficiente en los antiguos países comunistas. La estructura de propiedad resultante, así como las políticas

estatales y el entorno social y mercantil (incluida la calidad del sistema legal y la 'mentalidad' y calidad de los recursos humanos), son factores que también han influido en la aparición de empresas competitivas en Hungría y otros países.

Otro de los argumentos esgrimidos a favor de la privatización fue la necesidad de aumentar los ingresos presupuestarios. Éste parece ser un objetivo a corto plazo que, no obstante, ha influido en gran medida en los métodos, el ritmo y el alcance de la privatización. A principios de los años noventa, Hungría tenía problemas macroeconómicos muy acuciantes, y fue el primero de los PECO en emprender medidas privatizadoras y en crear un entorno legal adecuado para las empresas privadas y la entrada de inversión directa extranjera (IDE). El resto de los países de la región privatizaron a un ritmo más lento, adoptaron programas de privatización a gran escala (con sistema de certificados o *vouchers*) y limitaron de forma considerable el papel de las empresas privadas en la economía. A pesar de ello, los problemas experimentados en 1997, como el creciente déficit de las cuentas corrientes, obligaron a estos países a acelerar el proceso de privatización. Así, en materia de políticas, se tuvo que abandonar la preferencia concedida a los propietarios locales y abrir las puertas a inversores privados. A partir de 1997, se introdujeron políticas favorables a la IDE en Bulgaria, la República Checa, Polonia y Rumanía, entre otros antiguos países comunistas.

Éste fue también el contexto en que surgió la privatización del agua en Hungría. En este clima de apoyo a las privatizaciones, se vendieron en el país muchas empresas de servicios públicos que, en Europa Occidental, habían pertenecido tradicionalmente al sector público. Dado que en Hungría la privatización contaba con un amplio apoyo (o, al menos, con una falta de críticas), no surgió un debate real sobre el tema de la privatización de empresas de servicios públicos hasta hace poco tiempo. La apatía fue la nota predominante durante la década de los noventa pero, en 2004, se celebró un referéndum contra la privatización de la asistencia sanitaria y la mayoría de los electores votaron a favor de la propiedad pública. Desde entonces, se ha iniciado un debate sobre el papel del Estado como administrador, gestor y regulador de servicios básicos. La privatización se defendió esgrimiendo los argumentos de la eficiencia, los ingresos y mayores inversiones. Hoy en día, no obstante, los ciudadanos húngaros se están dando cuenta de que propiedad privada no es necesariamente sinónimo de eficiencia, y que el

argumento del aumento de las inversiones es cuestionable. En el próximo apartado, repasaremos brevemente la historia de la privatización del agua con mayor detalle.

## La situación del suministro de agua y el saneamiento

Teniendo en cuenta la elevada cifra de hogares con conexiones hídricas, puede afirmarse que Hungría pertenece a la parte afortunada del mundo. La situación del saneamiento es peor, a pesar de que se están destinando grandes inversiones públicas a dicho sector. Hasta el momento, el papel de la inversión privada ha sido mínimo, pero los planificadores tienen la intención de cambiarlo. Las mejoras realizadas tras la transición han sido financiadas principalmente por el Estado, con la ayuda de la Unión Europea (UE) o el Banco Mundial (BM).

### Eficiencia y precio

Como tendencia general, cabe mencionar el descenso en el consumo de agua, lo cual ha llevado a la pérdida de eficiencia, una queja que comparten tanto las empresas públicas como las privadas. Tal como se describe en el informe de *WaterTime* sobre Hungría (Péter, 2004):

*La longitud del tendido de suministro hídrico se fue ampliando entre 1996 y 2002 de 59.709 km a 63.149 km y el número de hogares conectados aumentó de 3,6 millones a 3,8 millones. Es decir, del 91 por ciento al 93 por ciento. El agua suministrada disminuyó de 581 millones de m<sup>3</sup>/año a 546 millones de m<sup>3</sup>/año. En materia de saneamiento, la longitud del alcantarillado pasó de 16.974 km a 30.536 km; los hogares conectados, de 1,8 millones a 2,3 millones; es decir, un incremento del 45 por ciento al 56 por ciento. En 2002, se trataba el 65 por ciento de las aguas residuales recogidas y, el resto, se vertía sin tratamiento. El 61 por ciento se sometía a tratamiento biológico y, del total de aguas residuales domésticas, se trataba el 32 por ciento.*

Si examinamos la estructura de precios, puede decirse, por un lado, que los precios no alcanzan a cubrir los costes operativos y ambientales y, por otro, que el porcentaje de ingresos domésticos destinados al agua, comparado con el de la UE de los 15, es ya considerable. Esta situación genera tensiones entre consumidores y proveedores, ya que los consumidores apenas pueden asumir



cualquier incremento en los gastos que dedican a servicios públicos, aunque el principio de la recuperación total de los costes apuntaría a un incremento significativo de los precios. Las empresas de servicios públicos dependen pues de subsidios estatales y de subvenciones cruzadas. Por lo tanto, cualquier avance hacia el modelo neoliberal genera, indefectiblemente, tensiones sociales.

### Propiedad de los sistemas hídricos

Tras el cambio de régimen político, la estructura de propiedad de los sistemas hídricos se transformó notablemente. En la década de los ochenta, sólo 33 empresas (28 propiedad de municipios, llamados entonces ‘consejos’, y 5 de propiedad estatal) gestionaban los sistemas hídricos de Hungría y, en la mayoría de los casos, se encargaban tanto del suministro de agua como del saneamiento. En 1990, la Ley de Gobiernos Locales traspasaba la responsabilidad del suministro de agua potable a las autoridades locales. A causa de ello, la propiedad de las empresas de agua de los ‘consejos’ y parte de las plantas depuradoras de las empresas estatales se traspasaron a los gobiernos locales. Sin embargo, los municipios tenían el derecho a negarse a este traspaso y, de hecho, así lo hicieron en algunos casos. Además, muchos municipios intentaron crear su propio sistema hídrico cuando éste era viable técnicamente; la independencia y la autonomía se valoraban muy positivamente, a veces incluso por encima de consideraciones de eficiencia y economía. Dado el elevado número de gobiernos locales (cada población tiene su propio gobierno local, unos 3.600 en total), todo esto se tradujo en la fragmentación de la propiedad del sistema hídrico. Actualmente, hay unas 350 empresas que suministran agua potable en un país de 10 millones de habitantes. (Para un buen resumen del contexto administrativo y legal, véase Péter, 2004.)

La estructura de la propiedad no sólo está fragmentada, sino que también es confusa. En algunas regiones, el Estado mantuvo su titularidad. Hace poco, la ciudad de Esztergom apeló al Tribunal Constitucional para conservar la propiedad de la empresa pública de agua. El ayuntamiento de la ciudad arguye que, si debe encargarse de suministrar agua potable, también debería contar con la propiedad municipal. La disputa surgió porque la ciudad desea reestructurar el sistema hídrico por motivos ambientales y, para hacerlo, necesita derechos de propiedad.

La gestión se complicó aún más cuando la privatización entró en el sector del agua de ámbito local y se fir-

maron contratos de concesión con fines administrativos. En 1994, la ciudad de Szeged negoció la primera concesión, y fue imitada por otras ciudades y regiones. En torno al 40 por ciento del agua es distribuida por empresas privadas o sociedades mixtas. Algunas de estas empresas son húngaras (como la operadora de la ciudad de Szolnok), pero no hay que olvidar la gran actividad de empresas multinacionales muy conocidas, como Veolia, SUEZ, RWE, E-on y Berlinwaters, por citar algunos de los sospechosos de siempre.

Actualmente, el panorama del proceso de privatización es confuso por varios motivos. Para empezar, no hay ninguna administración pública estatal con competencias en materia de políticas hídricas para controlar el proceso de privatización. La administración existente se encarga únicamente de gestionar cuestiones técnicas, ambientales y de calidad relacionadas con la gestión del agua. Sin embargo, los aspectos económicos y financieros están exentos de supervisión, y esto supone un auténtico problema. Los gobiernos locales gozan de un alto grado de autonomía para tomar decisiones, pero no siempre disponen de la información o los conocimientos necesarios para hacerlo. Por ejemplo, el traspaso de propiedad del Estado a los gobiernos locales se produjo sin una buena evaluación del valor de los bienes o un inventario detallado de las propiedades estatales. Así, los gobiernos locales ni siquiera saben cuál es el valor y el estado físico de los bienes que poseen.

Otro de los elementos que distorsionan el paisaje de la privatización en el sector hídrico húngaro es el hecho de que incluso aquellas empresas que no se privatizaron se transformaron, oficialmente, en sociedades públicas o en sociedades de responsabilidad limitada, cuyo único propietario era el gobierno local en cuestión. Es decir que, en la práctica, estas empresas son parecidas a las empresas privadas y se comportan como éstas. Al estar corporatizadas resulta, en principio, muy fácil privatizarlas, o que empresas privadas controlen una minoría de sus acciones, tal como se contempla en la ley del sector privado.

Los gobiernos locales no pueden vender todos sus activos, de modo que, siguiendo el ejemplo de Szeged, ciudades como Budapest, Pécs y otros municipios o regiones se decantaron por la fórmula siguiente: en el acuerdo de privatización, sólo se traspasa a manos privadas una participación minoritaria (menos del 50 por ciento) de la empresa, con lo que se realiza una ‘privatización parcial’. De este modo, el municipio se asegura

parte del control y, con él, el poder necesario para salvaguardar los intereses públicos. Sin embargo, este supuesto no se cumple con los contratos de privatización que otorgan derechos de administración a los socios privados y, por lo tanto, limitan la autoridad del municipio. Los propietarios minoritarios –por lo general, una empresa multinacional o un consorcio de empresas– adquieren estos derechos administrativos a través de contratos de concesión a largo plazo que se extienden entre 15 (como en el caso de Budapest) y 25 años.

Cabe destacar que la legalidad de este tipo de contrato es algo dudosa, ya que los socios privados obtienen derechos de gestión sobre unos bienes que no se podían privatizar de otro modo. Sin embargo, se trata de una fórmula aceptada por el fiscal general, por lo que podría considerarse como lícita. En el siguiente apartado, se examinan brevemente los principales problemas que han surgido a raíz de la privatización del agua.

## El debate en torno a la privatización del agua

### Ingresos presupuestarios

Como sucede con la privatización en general, la privatización del sistema hídrico se ha visto muy influida por consideraciones presupuestarias. Por ejemplo, los expertos afirman que cuando la Empresa de Agua de Budapest se privatizó (parcialmente), la empresa estaba en buena forma. No había necesidad de inversiones importantes ni urgentes, y la empresa gozaba de una buena administración. El principal motivo para vender el 25 por ciento de la empresa (junto con los derechos de gestión) era generar ingresos presupuestarios. Al fin y al cabo, las empresas de agua no se pueden trasladar, y los propietarios privados deben operar allí donde estén ubicadas. Así pues, ¿por qué no crear ingresos vendiendo una parte de éstas?

Es cierto que se generaron ciertos ingresos mediante este tipo de acuerdos, pero no hay que olvidar que una privatización parcial reduce, por definición, los ingresos que el gobierno puede obtener con la venta.

### Nuevas inversiones

La privatización también se defendió con argumentos como las posibles inversiones por parte de los propietarios privados. Se trata de un razonamiento plausible, teniendo en cuenta que el sector hídrico y, sobre todo, los sistemas de alcantarillado están en muy mal estado y se necesitan mayores inversiones para renovarlos y mejorarlos. Sin embargo, estas expectativas de grandes inver-

siones de capital no se han hecho necesariamente realidad. De nuevo, la propia privatización parcial frena la predisposición de los intereses minoritarios a realizar inversiones importantes en las operaciones.

Este punto queda perfectamente ilustrado con el caso de la Empresa de Alcantarillado de Budapest (véase Juras y Schenk, 2005). Las inversiones más importantes se financiaron con los presupuestos del gobierno central o de la ciudad. El diario *Nepszabadsag* recogía en su edición del 16 de diciembre de 1998 unas declaraciones de Miklos Szalka (citado en Hall y Lobina, 2004), entonces Vicepresidente del comité de mantenimiento municipal:

*La empresa de alcantarillado ha propuesto aumentar los precios en un 25-30 por ciento alegando que ése es el coste de las mejoras (...) Lamentablemente, ahora está claro que estas poderosas empresas extranjeras no desean realizar inversiones utilizando capital propio, sino todo lo contrario: se llevan del país tanto dinero como sea posible, incluidas las comisiones de administración.*

Otro buen ejemplo sería el de Pécs. En diciembre de 2004, el alcalde de esta ciudad anunció que se estaba estudiando la posibilidad de volver a nacionalizar el sistema hídrico (privatizado parcialmente en 1997 con la entrada de la multinacional francesa Suez), principalmente porque, por un lado, el precio del agua estaba aumentando y, por el otro, las inversiones no llegaban. Como parte de la red hídrica municipal está privatizada, la ciudad no puede solicitar fondos de la UE para mejorar las infraestructuras en este sector. Así pues, la privatización no sólo no había reportado los esperados beneficios de mayores inversiones, sino que había producido el efecto contrario. Pécs es un ejemplo interesante porque, hace años, la ciudad recuperó la empresa de recogida de residuos –privatizada anteriormente– por motivos parecidos: los precios habían aumentado y la financiación para el desarrollo de infraestructuras se había complicado.

### Eficiencia y calidad

Como ya se ha visto, una de las principales razones presentadas para apoyar la privatización en general es la supuesta mejora de la eficiencia. *El Estado es un mal propietario*, afirma la consigna, por lo que se supone que los inversores privados aportarán eficiencia y una buena gestión.

La cuestión de la buena gestión podría subdividirse



en otras dos: si los beneficios por eficiencia se pueden identificar, y si la calidad del servicio ha mejorado.

Como ya se ha mencionado, en Hungría no hay ningún organismo encargado de las políticas y normativas hídricas; es decir, algún tipo de administración pública estatal que proporcione indicadores de referencia para evaluar el funcionamiento de las empresas de agua. Por lo tanto, resulta imposible valorar claramente la eficiencia de empresas concretas. A pesar de ello, hay hechos que sugieren que esos beneficios por eficiencia no existen o han caído presa de las compañías.

Es evidente que las antiguas empresas del Estado no estaban bien gestionadas. Todas ellas han atravesado un duro proceso de transformación y, por ejemplo, el número de empleados se ha reducido notablemente. Sin embargo, todo parece indicar que este proceso se inició mucho antes de la privatización. Por citar un ejemplo, la plantilla de la Empresa de Agua de Debrecen se redujo a la mitad en un período de diez años, aunque esta empresa no se privatizó. De forma parecida, la Empresa de Agua de Budapest se consolidó antes de la privatización.

La cuestión pues es saber si la privatización mejoró la eficiencia, y si los beneficios derivados de ésta son superiores en las empresas de agua privatizadas. Responder a estas preguntas requeriría de un análisis detallado, una tarea nada fácil dado que los contratos de gestión son confidenciales. Resulta por lo tanto imposible saber qué comisión reciben los operadores privados por encargarse de las tareas administrativas. Sin embargo, teniendo en cuenta los conflictos surgidos a raíz del elevado precio del agua en varias ciudades que habían privatizado el sistema hídrico, parece lógico deducir que, o no se generaron beneficios por eficiencia o, si los hubo, las empresas privadas se apropiaron de ellos.

En principio, Hungría no ha experimentado el problema de deterioro de la calidad del agua observado en otros países, donde la privatización no funcionó y los fallos se originaron claramente con los operadores privados. Aún no hay datos publicados sobre el deterioro de la calidad del agua. De nuevo, la falta de indicadores de referencia fiables hace que sea imposible evaluar el papel de las empresas privadas en este aspecto. Es decir, carecemos de información comparativa que nos permita saber si la mejora en la calidad –que sin duda se ha dado en casos concretos– se puede explicar por la buena gestión o por el aumento de las inversiones y, de ser así, si dichas inversiones procedían de las empresas privadas o de los municipios.

Un Informe de Evaluación de las Operaciones (OPER) del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) realizado en 2003 para la Empresa de Saneamiento de Budapest parece llegar a la conclusión, sin embargo, de que las mejoras de servicio han sido mínimas. Según el resumen del informe, *“la gama y el alcance de los servicios no han aumentado de forma notoria, al menos desde la perspectiva del consumidor, ya que el área de cobertura de aguas residuales se mantuvo prácticamente igual ‘con’ o ‘sin’ el proyecto”* (Juras y Schenk, 2005:36). Por supuesto, éste no es más que un ejemplo, pero sirve para ilustrar que las empresas privatizadas no están necesariamente mejorando la calidad.

Y hablando de calidad, deberíamos citar aún otro motivo de preocupación. Hay quien teme que los sistemas hídricos se vean afectados por la falta de inversiones; al fin y al cabo, ésta es la mejor manera de obtener beneficios por eficiencia. Los operadores privados suelen adquirir derechos de administración por un largo período: entre 15 y 25 años. En ese tiempo, el sistema se puede sobreexplotar notablemente, sobre todo si los costes de mantenimiento y las inversiones se minimizan. Obviamente, las empresas privadas tienen el deber de mantener el sistema en buen estado, pero se trata de algo muy difícil de controlar, especialmente si, como sucede en Hungría, los municipios carecen de un inventario adecuado o de una evaluación de los bienes antes de la privatización. Además, las motivaciones de los administradores de las empresas privadas responden a una lógica distinta de las de los administradores de las empresas públicas de propiedad estatal. Normalmente, los segundos desean conservar el trabajo hasta la jubilación (por lo que tienen una visión de la empresa a largo plazo), mientras que los segundos sólo trabajan en la empresa durante unos años y lo que persiguen es maximizar los beneficios durante el tiempo que ocupan la directiva.

Sin duda, la falta de inversiones también puede afectar a empresas de propiedad estatal o municipal. Puede que los políticos intenten ajustar sus presupuestos. Pero en este caso, al menos en principio, hay lugar para la transparencia y el control democráticos. Los presupuestos municipales son documentos públicos y, por lo tanto, la oposición política de un ayuntamiento puede alertar al público sobre la falta sistémica de inversiones. Y con esto, pasamos a abordar los problemas de deterioro de la democracia que entraña la privatización del agua.

## Control democrático

La privatización del agua, y la forma específica que ha adoptado en Hungría, es motivo de inquietud en lo que respecta al debilitamiento del control democrático de la sociedad sobre las decisiones. En primer lugar, los detalles de los contratos de privatización no son públicos porque están sujetos a la confidencialidad empresarial. Esto es inaceptable.

En segundo lugar, los contratos administrativos a largo plazo pueden impedir cualquier tipo de modificación en las políticas hídricas de una ciudad determinada. Un buen ejemplo de ello sería el caso de Esztergom, donde el ayuntamiento decidió replantear la política hídrica de la ciudad por motivos ambientales. Sin embargo, el proceso presenta problemas porque el municipio no es propietario del sistema hídrico (en realidad, éste no sería un caso de privatización en sentido estricto, ya que la empresa en cuestión pertenece al sistema regional de propiedad estatal). Es decir, que puede que la titularidad y el control de las empresas de agua sea un requisito *sine qua non* para elaborar políticas hídricas sostenibles.

## Debates políticos y la voz de la sociedad civil

Como ya se ha señalado, el debate sobre la privatización de los servicios públicos ha empezado recientemente. El actor más importante de estos debates es el partido conservador (FIDESZ, Jóvenes Demócratas), actualmente en la oposición. Este partido ha decidido apoyar la iniciativa del Partido de los Trabajadores, de izquierda, contra la privatización de los hospitales introducida por el gobierno liberal socialista, que desencadenó un gran debate político. Dada la popularidad de los argumentos contra la privatización entre los votantes, el FIDESZ inició hace unos meses una campaña de ‘no a las privatizaciones’ contra la venta del resto de las empresas estatales. En la Hungría postsocialista, los significados tradicionales de *izquierda* y *derecha* están algo tergiversados. Esto crea confusión entre los partidos del gobierno y sus bases intelectuales. La mayoría defiende la privatización con vehemencia, aunque algunos pensadores de izquierda más radicales intentan desmontar los argumentos contra la privatización de la derecha.

Por lo tanto, articular una postura crítica en la situación actual no es una tarea sencilla. Si a esto añadimos la relativa juventud de la democracia húngara y la relativa inmadurez de la sociedad civil, podremos entender por qué la voz de las ONG es débil. Los sindicatos en todos los PECO tienen poca fuerza, y sólo se hacen oír cuando

se intenta recortar sueldos. Los grupos de derechos humanos, tradicionalmente más fuertes, están centrados en los derechos básicos y la discriminación, manteniéndose al margen de los derechos sociales y económicos, incluido el derecho al agua. Las ONG que trabajan sobre el medio ambiente están centradas en los problemas clásicos de la ecología y no tanto en otros problemas más amplios de la globalización, como la reestructuración de los servicios públicos. *Védegylet* (Protejamos el Futuro) y Attac Hungría son los dos grupos que asumieron el tema de la privatización del agua. *Védegylet* inició su proyecto político y de investigación sobre el Acuerdo General sobre el Comercio en Servicios (AGCS, o GATS en inglés) en 2003, alcanzando un foco más general en 2005. Otra organización destacable de la sociedad civil es el Centro Ecológico Independiente (FÖK), una de las ONG más antiguas de Hungría, que se ha dedicado a la planificación urbanística alternativa desde principios de los años noventa. No trabajan sobre el tema de la privatización en sí pero, en el marco de su ‘Proyecto de Regiones y Municipios Autónomos’, han creado una base de conocimientos muy valiosa sobre alternativas sostenibles.

Aunque no está directamente relacionado con la privatización de las empresas públicas de agua, es importante destacar la postura progresista adoptada por algunos pequeños municipios. La situación de los gobiernos locales ha estado empeorando desde principios de los años noventa, y éstos ven cómo el gobierno central va recortando sus ingresos año tras año, lo cual los obliga a recortar gastos, cerrar escuelas o privatizar sus bienes. Este proceso tuvo un momento importante cuando el gobierno decidió clausurar las oficinas de correos de las poblaciones con menos de 600 habitantes. Algunos alcaldes crearon una plataforma para hacer campaña contra esta decisión, aunque sus esfuerzos fueron en vano. Sin embargo, este debate consiguió crear un clima crítico con respecto a la reestructuración de los servicios públicos y la retórica de ‘las reformas y la privatización’ entre los municipios pequeños. Estos municipios son, por lo tanto, conductores potenciales de soluciones y políticas alternativas.

## El caso de Budapest

En la primavera de 1997, el gobierno de Budapest decidió privatizar el sistema hídrico de la ciudad. El comprador era un consorcio franco-alemán (RWE-Thames y Suez en el caso del agua y RWE-Thames y Vivendi en el caso



de saneamiento) que pagó 15.500 millones de florines húngaros (75 millones de dólares estadounidenses) por una participación del 25+1 por ciento en la empresa de agua y, con ella, adquirió los derechos para su administración por un período de 25 años. Con la experiencia de lo sucedido con la privatización de la electricidad, el contrato no garantiza ningún tipo de beneficios, sólo un pago de 20 millones de florines en concepto de comisiones de administración. Los ingresos de los nuevos propietarios se calculan de acuerdo con el grado de inversiones que realizan, la calidad de las mejoras que alcanzan, su capacidad para recuperar deudas, reducir los costes operativos y mejorar la rentabilidad; se garantiza así a los propietarios el 75 por ciento de los ahorros. Las tarifas no se pueden aumentar para obtener mayores beneficios. Sin embargo, el precio del agua se ha incrementado anualmente por encima de la tasa de inflación, empeorando así la situación de los hogares más pobres.

Al principio, parecía que estos acuerdos funcionaban bien gracias a las condiciones fijadas, pero los problemas no tardaron en aparecer. Aunque la empresa de agua cerró el ejercicio de 1998 con unas pérdidas de 1.500 millones de florines, la nueva directiva decidió asignarse una comisión de administración de 2.000 millones de florines. Y pudieron hacerlo porque dicha comisión no estaba sujeta a los beneficios de la empresa, sino a la reducción en los costes. Durante los primeros años, el gobierno toleró esta absurda situación afirmando que la eficiencia había mejorado notablemente. No obstante, la relación entre la ciudad y la empresa empeoró en 1999, cuando el gobierno local tuvo que rescindir parte del contrato con el propietario extranjero porque la empresa fue incapaz de cumplir con sus obligaciones de inversión incluso con un año de retraso.

Durante los doce meses que siguieron, la situación se agravó aún más, ya que la directiva privada de la empresa de agua se asignó una comisión de administración equivalente a las pérdidas récord del ejercicio. Surgió además otra fuente de conflicto cuando el gobierno rechazó el plan empresarial para aquel año. Llegados a ese punto, la ciudad inició una contracampaña, el alcalde denunció el fracaso de la privatización, y el delegado en

asuntos económicos declaró que los nuevos propietarios “no cumplen algunos puntos del contrato”. El alcalde y los concejales se dieron cuenta de que sería difícil explicar a los ciudadanos las astronómicas comisiones de administración mientras que el precio del agua aumentaba, año tras año, por encima de la tasa de inflación.

Pasadas las elecciones, el debate se tranquilizó y ahora parece que la relación ha mejorado. Sin embargo, este caso concreto sirve para ilustrar algunos problemas típicos de la privatización del agua: los consumidores también tienen que pagar las comisiones de gestión o los beneficios de los inversores; puede que los propietarios privados sólo estén interesados en recortar costes; sólo el gobierno local puede mostrarse receptivo ante los problemas sociales, sobre todo antes de las elecciones, algo que no suele suceder con los inversores privados; y, quizá lo más importante, un contrato que se considera ‘a prueba de balas’ puede acabar presentando grietas.

## Conclusión

El único beneficio aparente que brinda la privatización del agua es la entrada de ciertos ingresos presupuestarios a corto plazo para el municipio o el Estado. Todos los indicios apuntan a que la privatización no tiene por qué aportar necesariamente mayores inversiones y, de hecho, los ejemplos de Budapest y Pécs demuestran que puede suceder todo lo contrario. Lo más probable es que los precios aumenten y que la empresa matriz obtenga ganancias de su filial en forma de beneficios o de comisiones de administración. Puede que se produzca una falta de inversiones. La democracia se ve debilitada.

Sin datos e indicadores fiables sobre el rendimiento de las empresas de agua en Hungría, resulta poco menos que imposible comparar la calidad de la gestión de las diversas empresas. No obstante, algunos ejemplos exitosos de gestión del agua como servicio público en manos del Estado, a escala municipal, como es el caso de la Empresa de Agua de Debrecen, sugieren que la buena gestión y el funcionamiento eficiente son elementos alcanzables sin tener que pagar el peaje de la privatización.

## Referencias

- Hall, D. y E. Lobina (2004) ‘Water privatisation in Central and Eastern Europe’. Londres: Public Services Research Unit (PSIRU).
- Juras, A. y T. Schenk (2005) ‘Budapest Sewage Works: Partial Privatization of a Central European Utility’, en E.U. von

Weizsäcker, O. Young, y M. Finger (eds.) *Limits to Privatization: How to Avoid too Much of a Good Thing*. Londres: Earthscan.

**Péter, J.** (2004) 'WaterTime National. Context Report: Hungary'. Tomado del sitio web del WaterTime Project: <<http://www.watertime.org>>.