

Capítulo 16

Anne Le Strat

UNA PRUEBA DE RESISTENCIA DE LA DEMOCRACIA: EAU DE PARIS Y LA COVID-19

Junto con la remunicipalización de sus servicios de agua en 2010, París estableció un nuevo modelo de gobernanza democrática con el objetivo de incluir a los trabajadores, la sociedad civil y otras partes interesadas en el proceso de toma de decisiones. Este enfoque participativo sigue influyendo en la forma en que se gestiona la empresa Eau de Paris hoy en día y ha ayudado a configurar las formas en que esta entidad pública ha manejado la crisis de la covid-19. La construcción de un mundo con más seguridad hídrica debe ir de la mano de sistemas democráticos sólidos.

INTRODUCCIÓN

La pandemia de covid-19 ha demostrado la significación vital del agua para la salud y el desarrollo socioeconómico. También ha puesto de manifiesto las desigualdades y las dificultades que se derivan del incumplimiento del derecho humano al agua potable y al saneamiento. Una de las lecciones que se extraen de esta crisis es la necesidad de construir un mundo más seguro en materia de agua y con sistemas democráticos sólidos. Los servicios de agua deben

gestionarse como un bien común en lugar de guiarse por la maximización del beneficio privado. Una buena gestión pública es la clave, con servicios públicos capaces de adoptar una perspectiva a largo plazo e integrar consideraciones sociales y medioambientales más amplias. Muchos gobiernos, incluso los más liberales desde el punto de vista económico, están (re)descubriendo las ventajas de los operadores públicos y la regulación para la recuperación económica.

Sin embargo, paradójicamente, las instituciones públicas se enfrentan a un fuerte déficit de confianza. Por ello es esencial reforzar los servicios públicos mediante la construcción de una gobernanza abierta y más inclusiva, que genere la confianza de los ciudadanos. La covid-19 ofrece una oportunidad para que los operadores públicos de agua experimenten con una gestión más democrática, teniendo en cuenta las demandas y puntos de vista de la sociedad civil, el personal y otros actores sociales. La experiencia de remunicipalización del proveedor público de agua de París puede ofrecer algunas ideas en ese sentido.

En enero de 2010, se llevó a cabo una revisión completa de los servicios de agua de París con un nuevo operador de propiedad pública, Eau de Paris (EDP), que asumió todas las operaciones de las empresas privadas de agua. La remunicipalización de París fue acompañada de una redefinición completa de la política municipal del agua y de una nueva gobernanza. El objetivo era establecer nuevas estructuras de gobernanza bajo la égida de representantes elegidos para permitir la participación activa de todas las partes interesadas en el servicio del agua. Hay tres componentes especialmente importantes en esta reestructuración, que se exponen a continuación, y que ayudan a comprender por qué EDP ha gestionado la crisis de la covid-19 de forma relativamente progresista.

En 2006, el municipio creó el Observatorio del Agua de París (OPE, por sus siglas en francés), un órgano de decisión participativo. Al principio, el Observatorio era un simple espacio de comunicación orientado a las asociaciones de la sociedad civil, pero pronto

se transformó en una plataforma de información, intercambios y debates sobre cuestiones relacionadas con el agua, que incluye funciones de supervisión en la definición y aplicación de la política del agua.

EL OBSERVATORIO DEL AGUA DE PARÍS

La idea era que los representantes electos de la ciudad, su administración y los empleados de Eau de Paris rindieran cuentas a los ciudadanos. También es un lugar donde los ciudadanos pueden plantear sus preocupaciones y transmitir sus peticiones al municipio en relación con temas hídricos (protección de las fuentes, sistemas de potabilización, tratamiento de aguas residuales, gestión de las aguas pluviales, etc.). El Observatorio elabora un programa de trabajo anual que abarca todas las cuestiones relacionadas con el agua sobre las que el Ayuntamiento de París toma decisiones.

El Observatorio actúa como asesor y puede presentar nuevos temas para que el ayuntamiento los debata y decida al respecto. Organiza al menos cuatro asambleas públicas al año, abiertas a todo público, precedidas de la publicación en línea de documentos y, en la medida de lo posible, de visitas a proyectos o instalaciones. El ayuntamiento también puede pedir al Observatorio que trabaje en temas concretos para aportar información y apoyar la toma de decisiones municipales.

La participación en el Observatorio es abierta. Sus miembros proceden de asociaciones de la sociedad civil, sindicatos, universidades, cargos electos y otros espacios. Cualquier parisino interesado puede participar, y el presidente del Observatorio es elegido por sus propios miembros. El Observatorio existe en virtud de una resolución oficial del Alcalde, como comité extramunicipal sobre la política del agua, y es votado por el Ayuntamiento de París.

El Observatorio no es un comité más que sella decisiones ya tomadas. Todos los actos, informes y procedimientos oficiales relacionados con la gestión del agua deben someterse al Observatorio

antes de que los examine el Concejo de París. Aunque los miembros del Observatorio no tienen derecho a voto, como los concejales de la ciudad, pueden proponer ideas. Desde su creación, el Observatorio ha participado en diversas actividades y ha dado su opinión sobre muchos temas. Lo más importante es que toda la información se pone a disposición de los ciudadanos, lo que les permite adquirir conocimientos sobre cuestiones relacionadas con el agua. Uno de los aspectos más relevantes es su contribución a repensar la política del agua englobando aspectos socioeconómicos y medioambientales.

Uno de los retos a los que se enfrenta el municipio parisino es el desfase entre la demanda de más democracia y la realidad de la participación democrática. En el caso del Observatorio del Agua, la gente apoya su existencia, pero no necesariamente quiere participar en su funcionamiento. Una de las consecuencias es la relativa homogeneidad de los participantes en el Observatorio, con una elevada proporción de jubilados de categorías socioprofesionales especializadas. Las comunidades menos privilegiadas y los jóvenes tienden a no asistir a las reuniones. La cuestión es cómo llegar a un grupo demográfico más amplio.

UN CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN ABIERTO

Una de las decisiones políticas más importantes ha sido la ampliación del Consejo de Administración de Eau de Paris para incluir a representantes de la sociedad civil y de los trabajadores de la empresa. Anteriormente, sólo los cargos electos tenían puestos en el consejo. Ahora hay 20 puestos con una composición más equilibrada: nueve concejales designados por el partido municipal mayoritario, cuatro concejales designados por la minoría municipal, tres representantes de la sociedad civil (la asociación de consumidores *Que Choisir*, la asociación medioambiental *France Nature Environnement* y el Observatorio del Agua de París) y dos representantes del personal de EDP. Todos tienen derecho a voto. Otros dos miembros

son expertos –un científico y un especialista en métodos participativos locales– con derecho a voz pero sin voto. Ningún miembro del consejo recibe compensación económica. El presidente es nombrado por el alcalde, sujeto a la aprobación del Concejo Municipal. El presidente puede emitir el voto decisivo en caso de empate.

Los representantes de los trabajadores son elegidos en el seno del comité de empresa: representan a todos los empleados, no sólo a los sindicalistas. Al principio, Que Choisir y France Nature Environnement –dos organizaciones influyentes en el ámbito nacional– no estaban dispuestas a rendir cuentas de las decisiones tomadas por Eau De Paris, ya que consideraban que podían socavar su independencia respecto al municipio de París y su operador de agua. Finalmente, aceptaron formar parte, con la condición de ser miembros sin derecho a voto y con poder consultivo. Sin embargo, es interesante señalar que más tarde solicitaron el derecho al voto, al mismo nivel que los trabajadores y los representantes políticos. El puesto en el consejo les permite acceder a toda la información que necesitan para cumplir su mandato de administradores independientes.

El principio democrático fundamental que sustenta la nueva gobernanza de Eau de Paris es asociar a los trabajadores y a la sociedad civil con las decisiones estratégicas y a largo plazo. En concreto, significa que el Consejo de Administración debate y decide sobre el plan de negocios, la programación de las inversiones y las políticas estratégicas, como la salvaguarda de los recursos hídricos. De este modo, los representantes de los trabajadores, los ciudadanos y las asociaciones desempeñan un papel en los principales problemas de la empresa. El representante del Observatorio del Agua de París en el consejo también informa al Observatorio sobre las actividades de EDP.

Cualquier director del Consejo de Administración puede solicitar que se discuta un tema determinado, ya sea muy específico o más ampliamente estratégico. Todos los empleados de EDP deben aplicar las decisiones tomadas por el consejo.

CONTROLES Y EQUILIBRIOS INTERNOS

El principio de *pesos y contrapesos* guía la gobernanza de la política del agua en París, en la medida en que las opiniones de las distintas partes interesadas no siempre convergen. Un ejemplo elocuente es el debate de 2010 sobre el compromiso asumido por el ayuntamiento de disminuir la tarifa del agua en un 8% tras la remunicipalización. Los representantes de la sociedad civil estaban a favor, pero los representantes del personal se oponían, ya que pensaban que unos menores ingresos para EDP perjudicarían los intereses de los empleados. La mayoría de los miembros del Consejo de Administración votaron a favor de la disminución, y la decisión no tuvo ninguna repercusión en las negociaciones salariales dentro de EDP. En 2020, la tarifa sigue siendo mucho más baja que antes de 2010.

Otro ejemplo se refiere a la decisión de subcontratar el servicio de atención al cliente. Había desacuerdos en la alta dirección sobre la capacidad de la empresa pública para gestionar este servicio. En julio de 2011, todos los miembros del Consejo de Administración votaron unánimemente a favor, aunque la alta dirección seguía sin estar convencida. Esta decisión marcó un hito importante en la estructura de gobernanza, ya que el consejo anuló a la dirección. La internalización del servicio permitió a EDP establecer una nueva relación con sus usuarios. El nuevo servicio acabó ganando el premio al mejor servicio de atención al cliente del año (para la distribución de agua) durante siete años consecutivos, con un 97% de satisfacción de los clientes.

La nueva gobernanza del agua también permite una evaluación más transparente de la calidad del servicio por parte del municipio y de los ciudadanos. La principal herramienta de evaluación es un contrato de rendimiento entre la ciudad y EDP. Tiene varios objetivos fijos, se revisa cada cinco años y es público. Los principios fundamentales son proporcionar agua de la mejor calidad y a un coste justo, y priorizar a los usuarios. Se han definido 10 objetivos prin-

cipales de carácter social, medioambiental, económico y técnico, respaldados por 40 indicadores de rendimiento más detallados, que van desde “garantizar el suministro de agua de buena calidad en cualquier circunstancia y con una gestión transparente” hasta “situar a los usuarios en el centro del servicio”. En junio de 2017, Eau de Paris fue galardonada con el Premio de Servicios Públicos de las Naciones Unidas en la categoría “Promoción de la transparencia, la responsabilidad y la integridad en los servicios públicos”.

LA RESPUESTA A LA COVID-19

¿Cómo han afectado estas reformas a la respuesta de Eau de Paris a la covid-19? Aunque la crisis está lejos de haber terminado, se pueden extraer tres lecciones de la experiencia vivida hasta ahora. La primera es el compromiso de EDP de proteger a su personal de la exposición al virus. Se identificó rápidamente a los empleados con funciones o habilidades críticas y se organizó el trabajo in situ para evitar cualquier riesgo de contaminación por parte del personal de todos los niveles de la organización. Cuando comenzó el confinamiento nacional en todo el territorio de Francia, en marzo de 2020, también se decidió, de común acuerdo con el presidente y los miembros elegidos de la Junta Directiva, mantener los salarios completos de todos los miembros del personal. Los que no podían trabajar desde casa también conservaron el sueldo íntegro y pasaron a un puesto de “reserva” (sin tareas pero disponibles para acudir al lugar de trabajo si era necesario).

Esto contrasta con la decisión de las empresas privadas de servicios públicos francesas de recurrir al desempleo a tiempo parcial. La justificación de esta decisión no era sólo preservar la situación económica de los miembros del personal, sino también –como no se podía prever la duración de la crisis– mantener el compromiso y la capacidad a largo plazo. Cuando se levantó el confinamiento, ocho semanas más tarde, todos los miembros del personal volvieron a su forma “normal” de trabajo sin vacilar y quizás con un sen-

timiento adicional de compromiso con la organización. Así lo demuestra una encuesta realizada entre los miembros de la plantilla poco después del final del confinamiento, que mostró un índice de aprobación del 83% de las medidas adoptadas para proteger la salud de los trabajadores.

La segunda lección es que la gobernanza de Eau de Paris le permite contribuir a un amplio abanico de políticas públicas (no sólo del agua, sino también de adaptación al cambio climático, transición ecológica, inclusión social, etcétera). Durante la crisis de la covid-19 estas contribuciones al bienestar general se mantuvieron a pesar del confinamiento. El acceso al agua estaba garantizado para todos, incluso para las zonas más pobres y marginales. Eau de Paris, en coordinación con la ciudad de París, instaló grifos de agua cerca de los campamentos de inmigrantes en los distritos del norte de la ciudad. Para garantizar el acceso al agua de las personas sin hogar, Eau de Paris también mantuvo en funcionamiento 110 fuentes públicas durante todo el invierno. En los primeros días del confinamiento la empresa donó 7.000 botellas de agua reutilizables a las asociaciones encargadas de ayudar a los migrantes y a las personas sin hogar para garantizar que todos pudieran acceder al agua de forma individual. Esto representa un enfoque integrado del servicio público que caracteriza a Eau de Paris y a su modelo de gobernanza abierta.

Por último, Eau de Paris se ha convertido en un líder científico en el estudio y el monitoreo de la expansión de la covid-19, con su propio laboratorio de investigación y equipo de investigación y desarrollo. Estos investigadores, médicos e ingenieros cuentan con conocimientos de vanguardia en virología. Cuando la pandemia empezó a extenderse en Europa, el equipo empezó a desarrollar una técnica para identificar el virus en las aguas residuales, trabajando con otras instituciones públicas de investigación para formar un grupo llamado OBEPINE (*OBservatoire EPIdémiologique daNs les Eaux usées*). Junto con los servicios de agua y saneamiento, los científicos utilizaron la técnica analítica perfeccionada por Eau de Paris

para controlar la pandemia mediante la presencia del virus en las aguas residuales de París y otras ciudades. Lo sorprendente de esta iniciativa es que fue concebida y puesta en marcha por instituciones públicas, lo que demuestra que la creatividad y la inventiva son también rasgos definitorios de la investigación en la esfera del Estado. Además, el grupo puso sus investigaciones a disposición de los responsables de la toma de decisiones, especialmente de los cargos electos locales, tan pronto como fueron científicamente revisadas. Esto no habría sucedido si una entidad de propiedad privada hubiera tenido el control.

Estas lecciones ilustran cómo la gobernanza de Eau de Paris, abierta y controlada democráticamente, ha influido profundamente en las decisiones tomadas por la dirección del servicio público durante la crisis. Lejos de suspender su enfoque integrado, la pandemia ha reforzado su compromiso, con el apoyo de todas las partes interesadas. Esta es otra señal de que, 11 años después de la creación de Eau de Paris, su innovador modelo de gobernanza está profundamente arraigado en la forma de trabajo de la organización y en la ética de su personal, desde la alta dirección hasta los trabajadores de primera línea.

CONCLUSIÓN

La covid-19 ha demostrado la necesidad de contar con entidades públicas fuertes. Su fortalecimiento sólo puede lograrse acelerando el cambio hacia modelos de gestión más democráticos, colaborativos, horizontales y transparentes. Aunque la experiencia de París no es perfecta en términos de empoderamiento ciudadano, su experiencia de gobernanza participativa representa un modelo positivo en el sector del agua.

Al principio, muchas personas se mostraron reticentes a la creación de este modelo de gobernanza. En un comienzo, la administración municipal y el personal de Eau De Paris estaban preocupados por el trabajo adicional generado por la creación del Observatorio

del Agua y por la nueva composición del consejo. Algunas de estas fricciones persisten. En efecto, es difícil construir una verdadera participación democrática. La asimetría de información entre las partes interesadas siempre favorece a la dirección, otorgándole más poder. Para compensar, debe haber una clara voluntad política de resolver la falta parcial de conocimientos y competencias técnicas de algunas partes –usuarios, ciudadanos, asociaciones locales– que necesitan una formación técnica adecuada. La consulta democrática requiere mucho tiempo, y si no hay una fuerte voluntad política de fomentarla, la tentación es abandonar.

Sin embargo, este nuevo modelo de gobernanza pública implantado en el servicio de aguas parisino demostró su eficacia durante la covid-19. Una verdadera gestión democrática requiere que los ciudadanos y los usuarios estén bien informados y puedan participar en el proceso de toma de decisiones. La piedra angular de la participación democrática consiste en considerar adecuadamente los intereses de todas las partes implicadas. Puede generar fricciones, pero es la única manera de garantizar la sostenibilidad y prepararnos para futuras crisis.