

## LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA NO AHORRA COSTES

*Mildred E. Warner*

Los defensores de la privatización afirman que ésta ahorra costes debido a las presiones competitivas a los que se enfrentan los proveedores privados para ser más eficientes. Durante los últimos cuarenta años, se ha experimentado mucho con distintos modelos de privatización. Los resultados son desiguales: algunos casos se traducen en un ahorro; otros, no. Con la idea de ir más allá de 'la batalla de los estudios de casos', mis colegas y yo realizamos un meta-análisis de todos los estudios publicados sobre la distribución de agua. Un análisis científico exhaustivo demuestra el valor de una revisión minuciosa de la teoría y las pruebas empíricas al adoptar decisiones en materia de políticas. Nuestro análisis no halló ninguna prueba empírica que sustentara el supuesto del ahorro de costes.

“El hecho de que la producción privada no haya conseguido ofrecer un ahorro de costes sistemático y sostenido en estos dos importantes sectores proporciona un dato muy útil a los administradores públicos. Los ahorros de costes dependen fundamentalmente de la naturaleza de los mercados de servicios públicos, las características del servicio en sí, la dimensión geográfica del mercado en que está ubicado el municipio y la estructura industrial del sector. Los administradores municipales deberían actuar con cautela.” (Bel et al, 2010).

¿Qué elementos explican las diferencias en los resultados de los distintos estudios? ¿Se deben a factores concretos de administración, ubicación y contexto? ¿Se pueden explicar las diferencias en los resultados de los estudios por el tipo de análisis empírico seguido o por el sesgo de quienes los han encargado y sus autores? ¿Es posible sacar algunas conclusiones generales sobre si la privatización genera realmente un ahorro de costes? ¿Qué nos enseña la experiencia de los gobiernos locales con la privatización del agua?

Este capítulo documenta que la privatización del agua no lleva a un ahorro de los costes. También presenta datos que demuestran que la privatización es el modelo menos habitual elegida por los gobiernos locales de los Estados Unidos para el suministro de servicios de agua. Estos resultados empíricos son reflejo de una atenta lectura de la teoría de la economía neoclásica, que predice que el agua no es una buena candidata para la privatización.

### **META-ANÁLISIS DE ESTUDIOS DE TODO EL MUNDO**

Cuando hay resultados desiguales en toda una serie de estudios, los investigadores pueden utilizar técnicas de meta-análisis para evaluar la calidad de los resultados de distintos

trabajos y determinar, teniendo en cuenta el peso de las pruebas empíricas, si un determinado resultado se sostiene. El método que usamos fue el siguiente. Analizamos todos los grandes estudios cuantitativos sobre captación de agua de todo el mundo publicados entre 1960 y 2009; un total de 17 (para un análisis detallado de cada estudio, véase Bel y Warner, 2008). Del total, 11 se efectuaron en los Estados Unidos, 3 en Inglaterra y Gales, y 3 en Europa oriental, Asia y África. No estamos hablando de estudios de casos, sino de extensos trabajos transversales, realizados a gran escala, que analizan las diferencias de los costes con respecto a la producción pública o privada en el suministro de agua de un gran número de comunidades, tanto urbanas como rurales. La amplitud del muestreo es relativamente modesta en los estudios del Reino Unido (10-30 municipios), pero muy amplia en los de los Estados Unidos (86-319 municipios por estudio) y los de países en desarrollo (50-655 municipios por estudio).

¿Qué nos pueden decir las grandes comparaciones transversales de sistemas de agua públicos y privados sobre las diferencias de los costes? La mayoría de los estudios (11) concluyó que *no había ninguna diferencia en términos de costes* entre la producción pública y la privada. Éste era el caso de todos los trabajos realizados fuera del Reino Unido y los Estados Unidos. Sólo tres estudios determinaron que la producción privada era menos costosa; todos ellos efectuados en los Estados Unidos durante los años setenta y ochenta. Los cuatro estudios que encontraron que la producción pública era menos costosa procedían también de los Estados Unidos.

Para examinar con más detalle qué podría explicar las diferencias en los resultados de los estudios, emprendimos lo que se conoce como análisis de meta-regresión, analizando el tamaño del muestreo (los estudios más amplios son más sólidos), el país (diferenciando los estudios británicos y estadounidenses del resto) y la forma funcional del análisis de regresión. Estos resultados estadísticos confirmaron que no había diferencia de costes entre la producción pública y la privada de los servicios de agua. El ahorro de costes se encontraba con más probabilidad en los estudios más antiguos, lo cual sugiere que dicho ahorro, en caso de que lo haya, se erosiona con el paso del tiempo. Además, hallamos pruebas estadísticas de sesgo de publicación de los resultados a favor del ahorro de costes (véase Bel et al, 2010).

Estos resultados empíricos ponen en cuestión el tan generalizado supuesto de que la privatización de un servicio debería traducirse en costes menores. ¿Eran estos inesperados resultados empíricos fruto de los problemas que entrañaría la aplicación de los planes sobre el terreno? ¿O se trataría de un problema más de base, como una mala interpretación de la teoría económica? En nuestra opinión, se trataría de lo segundo. La teoría económica neoclásica arguye que, para poder determinar cuándo puede la producción privada suponer menos costes que la pública, se debe realizar un detallado examen de la estructura del mercado, los incentivos y los actores implicados. Los partidarios de la privatización, por tanto, no han comprendido o no han seguido la teoría económica básica ya que, si se lee con detenimiento, los supuestos ahorros de costes que aporta un proceso de privatización no se ven sustentados. Veamos por qué.

Hay cuatro grandes hipótesis de la teoría económica neoclásica que serían pertinentes en este debate: la elección u opción pública, los derechos de propiedad, los costes de transacción y la organización industrial.

- Según la teoría de la elección u opción pública, los esperados ahorros de costes se derivan fundamentalmente de la competencia; sin embargo, la competencia es muy poco habitual en los mercados de servicios públicos y casi nunca se da en el sector del agua. De hecho, la distribución de agua es un monopolio natural y, por lo tanto, dar entrada a la competencia *aumentaría*, de hecho, los costes.
- La teoría de los derechos de propiedad sostiene que los propietarios privados tienen incentivos para la innovación porque, a diferencia de los organismos públicos, ésta les reporta beneficios. Sin embargo, la teoría también predice que los propietarios privados limitarán la calidad para maximizar las ganancias, a no ser que estén sujetos a una atenta vigilancia normativa. La regulación estricta es uno de los motivos por los que raramente se dan ahorros de costes en el suministro de agua: los propietarios privados lo tienen difícil para eludir sus responsabilidades cuando hay una fuerte regulación pública.
- La teoría de los costes de transacción afirma que hay costes de contratación (información asimétrica, gestión y supervisión de contratos) que pueden ser superiores a los costes de organización interna. Esto sucede especialmente con los contratos a largo plazo de servicios con activos específicos. Esos servicios, entre los que estaría el agua, no son buenos candidatos para la privatización.
- Finalmente, la teoría de la organización industrial indica que hay que estudiar todo el sector –su organización, los actores que participan en él y los incentivos que ofrece– antes de decantarse por privatizar. Si los partidarios de la privatización lo hubieran hecho, nunca habrían fomentado privatizar el suministro de agua.

Por otro lado, los detractores del modelo privatizador suelen utilizar la teoría económica política para explicar este proceso y el deseo de transferir riquezas y poder a actores privados. Puede que esa teoría explique muchos de los elementos que impulsan las prácticas de privatización en todo el mundo. Sin embargo, incluso una lectura conservadora de la teoría económica neoclásica más básica no sirve para justificar la privatización en el caso de los servicios de agua. ¿Por qué decidieron los impulsores de la privatización ignorar estas teorías que tan bien dominan? Ésa es una cuestión que otros autores están mejor preparados para analizar. Mi intención en estas páginas es aclarar qué es lo que revela el peso de las pruebas empíricas y demostrar cómo se podrían haber predicho teóricamente estos resultados (es decir, que la privatización no aporta ningún ahorro de costes).

#### LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LOS ESTADOS UNIDOS

Centremos ahora la atención en la práctica de los gobiernos locales en los Estados Unidos, el país que mejor conozco. Los administradores de esos gobiernos locales no son expertos en teoría económica. Son personas pragmáticas a las que les interesa adoptar el enfoque más eficiente y equitativo en el suministro de servicios. La Asociación Internacional de

Administración de Ciudades y Condados (ICMA) recopila datos sobre cómo los gestores municipales de los Estados Unidos proveen una serie de servicios públicos y podemos utilizar estos datos para determinar la frecuencia y la eficacia de la privatización. Los Estados Unidos son un buen lugar para explorar esta cuestión porque seguramente es el país del mundo donde se dan las condiciones más favorables a la privatización. Tenemos mercados sólidos y competitivos a escala local. Tenemos administradores municipales que creen en la eficiencia de los mercados. Tenemos unas tarifas que hacen que los contratos de agua sean atractivos y posiblemente rentables para los proveedores privados. Y tenemos una crisis fiscal que anima a los administradores municipales a plantearse las posibilidades que ofrecen las inversiones privadas para modernizar los sistemas de agua. Lo que no tenemos es una instancia superior de gobierno ni un financiador internacional que obligue a los administradores a optar por la privatización. Se trata de una decisión que depende totalmente de los administradores locales. Veamos, pues, qué es lo que deciden.

Más del 75 por ciento de los gobiernos locales estadounidenses encuestados por el ICMA proporcionan la distribución de agua usando exclusivamente empleados públicos. Más del 60 por ciento de los municipios ofrecen la depuración de aguas mediante un modelo público y más del 50 por ciento, la recogida y el tratamiento de aguas residuales. Estos índices han permanecido relativamente estables con el tiempo. Los contratos comerciales sólo representan entre el 6 y el 8 por ciento del suministro de servicios en estos tres ámbitos. Los gobiernos que no proporcionan estos servicios de agua directamente a través de empleados públicos suelen hacerlo mediante un modelo de cooperación intermunicipal (14-27 por ciento). Estos contratos intermunicipales posibilitan que se creen economías de escala en la provisión de servicios y que éstos se mantengan en la esfera pública (véase la tabla 1).

Tabla 1. Alternativas de suministro de servicios de agua, gobiernos locales de los Estados Unidos, 2002-2007

Suministro	Distribución	Depuración	Recolección y
totalmente público	de agua	de agua	tratamiento de
			aguas residuales
2002	76%	71%	61%
2007	72%	65%	58%
Contrato comercial			
2002	7%	6%	8%
2007	6%	6%	7%
Cooperación intermunicipal			
2002	14%	18%	26%
2007	16%	24%	27%

Fuente: análisis de la autora, *ICMA Alternative Service Delivery Surveys* 2002: N=1133, 2007: N=1474.

La aplastante predilección por el suministro público de los servicios de agua entre los municipios estadounidenses indica que los administradores de los gobiernos locales

entienden algo de mercados de agua. Veamos cómo su práctica refleja una comprensión latente de la teoría económica.

Recordemos que la teoría de la elección u opción pública afirma que la competencia es un factor vital para determinar todo ahorro de costes con la privatización. ¿Qué sabemos de la competencia en los mercados de agua locales en los Estados Unidos? En 2007, realicé una encuesta sobre esta cuestión a través del ICMA. Entre todos los gobiernos locales que respondieron, el número medio de proveedores alternativos era de menos de uno para la distribución de agua (0,9), la depuración de aguas (0,88) y la recolección y el tratamiento de aguas residuales (0,67) (véase Warner y Hefetz, 2010). Estos resultados confirman la hipótesis de que el servicio de agua es un monopolio natural. Tal como me explicaba un administrador municipal: “si no hay competencia alguna, cuando privatizo, lo que estoy haciendo simplemente es sustituir un monopolio público por otro privado. Estas estructuras extraen rentas de monopolio. Con un monopolio público, al menos, puedo utilizar esas rentas para ampliar el servicio”.

La teoría de los derechos de propiedad apunta que los gestores privados tienen incentivos para innovar, pero puede que eso se produzca a expensas de la calidad del servicio, ya que también buscan maximizar los beneficios. El ICMA añadió una pregunta a su encuesta en que se planteaba por qué los gobiernos locales vuelven a municipalizar servicios previamente privatizados. Las respuestas resultan muy reveladoras. Encabezan la lista los problemas con la calidad del servicio (61 por ciento). A éstos le siguen, en segundo lugar, la falta de ahorro de costes (52 por ciento) y, en tercero, las mejoras en el suministro público (34 por ciento). El último de los motivos enunciados son inquietudes políticas (17 por ciento) (véase Warner y Hefetz, 2009). Recordemos que las tarifas de agua en los Estados Unidos no son altas en comparación con la renta de los hogares, por lo que éste no es un servicio que genere fuertes oposiciones políticas (a no ser que haya problemas con la calidad). Los administradores municipales son conscientes de la vital importancia de la calidad y saben que la mejor forma de garantizarla es mediante un control directo.

La teoría de los costes de transacción nos explica que los servicios caracterizados por activos muy específicos y que son difíciles de gestionar y supervisar se mantendrán en la esfera pública. La encuesta que realizamos en 2007 a través del ICMA sobre la competencia también incluía preguntas sobre la especificidad de los activos y la dificultad de la gestión de contratos (véase Warner y Hefetz, 2010). De los 67 servicios medidos en términos de la especificidad de sus activos, los primeros de la lista eran la distribución y la depuración de agua, y el tratamiento de aguas residuales (4,5 en una escala del 1 al 5). Estos tres servicios aparecían también entre los 16 más difíciles de gestionar como contratos (3,5 en una escala del 1 al 5). Los administradores municipales entienden, por lo tanto, que es poco oportuno subcontratar servicios con altos costes de transacción.

Por último, la teoría de la organización industrial nos dice que es necesario examinar con detalle la estructura del sector, así como los actores e incentivos implicados. Los datos presentados en estas páginas con respecto a los Estados Unidos presentan un sector dominado por proveedores monopolistas en los mercados locales, un servicio con una gran especificidad de activos y difícil de supervisar. Durante el período 2002-2007, en torno al 9

por ciento de los administradores municipales estadounidenses experimentaron con un nuevo contrato para el servicio de agua. Pero en ese mismo período, un porcentaje muy parecido volvió a tomar el control de servicios previamente privatizados (lo que se conoce como 'remunicipalización'). Así, aunque los administradores de los gobiernos locales en los Estados Unidos están dispuestos a probar con el modelo de privatización, cuando éste no funciona, optan por reapropiarse de él. Sólo el 10 por ciento de los contratos de distribución de agua se mantuvieron estables durante el período 2002-2007. Los contratos de tratamiento de aguas residuales y depuración de aguas fueron los más estables, aunque dependían más probablemente de acuerdos de cooperación intermunicipales. Cuando los administradores municipales en los Estados Unidos buscan alternativas al suministro público directo de servicios de agua, se plantean posibilidades de cooperación intermunicipal, no de privatización con fines de lucro. La cooperación intermunicipal les permite crear economías de escala, y acceder a mayores conocimientos técnicos y capitales, sin sacrificar por ello el carácter público del servicio.

Tabla 2. Índices de contratación, gobiernos locales de los Estados Unidos, 2002-2007

Servicio	Público estable	Contrato estable	Contrato anulado	Nuevo contrato
Distribución de agua	71,2%	9,7%	9,3%	9,7%
Depuración de agua	66,8%	16,4%	7,9%	8,9%
Recolección y tratamiento de aguas residuales	57,3%	25,2%	9,5%	8,0%

Fuente: análisis de la autora, *2002 and 2007 ICMA Alternative Service Delivery Survey*, N=459 municipios y condados estadounidenses que respondieron a ambas encuestas.

Las lecciones empíricas de miles de administradores municipales nos ofrecen un panorama muy revelador: el servicio de agua no es un buen candidato para la privatización; hay alternativas mejores. Dado que las evidencias empíricas y teóricas demuestran claramente que la privatización no es una alternativa eficaz para el suministro de servicios de agua, puede que los organismos de financiación internacionales dirijan su atención hacia la importante cuestión de las alternativas que realmente funcionan. El resto de capítulos de este libro explora, precisamente, esas alternativas.

## Referencias

Bel, Germà , Xavier Fageda y Mildred E. Warner, 2010. "Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services", *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3): 553-577.

Bel, Germà y Mildred E. Warner, 2008. "Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies", *Resources, Conservation & Recycling*, 52: 1337-1348.

Warner, Mildred E. y Amir Hefetz, 2010. "Service Characteristics and Contracting: The Importance of Citizen Interest and Competition", pp 19-27 en *The Municipal Year Book 2010*. Washington, DC: International City County Management Association.

Warner, Mildred E. y Amir Hefetz, 2009. "Cooperative Competition: Alternative Service Delivery, 2002-2007", pp 11-20 en *The Municipal Year Book 2009*. Washington, DC: International City County Management Association.

*Mildred E. Warner* es catedrática del Departamento de Planificación Municipal y Regional de la Universidad de Cornell, y experta en suministro de servicios municipales y privatización.

<mew15@cornell.edu> <http://restructuringlocalgovernment.org>

---

Este artículo se publicó en marzo de 2011 como capítulo del libro *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*.

<http://www.tni.org/es/tnibook/por-un-modelo-público-de-agua>