

PARÍS: LAS AUTORIDADES LOCALES PUEDEN RETOMAR LA GESTIÓN DEL AGUA

Anne Le Strat

La ciudad de París cuenta actualmente con 2,2 millones de habitantes, a los que habría que añadir más de un millón de personas que van a trabajar a la ciudad todos los días.¹ Para cubrir las necesidades de todas estas personas, se distribuye una media de 550.000 metros cúbicos de agua diarios. París dispone también de una segunda red de agua no potable –un caso único en el mundo– que se utiliza para limpiar las calles y regar las plantas de la vía pública, cuyo consumo medio es de 170.000 metros cúbicos por día.

En 1985, Jacques Chirac, entonces alcalde de París, decidió confiar la distribución del agua al sector privado. Hasta entonces, la producción y la distribución del agua, con la única excepción de la facturación, dependían de la gestión directa de la ciudad. Al delegar la distribución a empresas privadas, Chirac dio el primer paso hacia el desmantelamiento de este servicio público que funcionaba desde hacía décadas. Dos años después, en 1987, se estableció una sociedad de economía mixta (SEM) para que se encargara de la producción,² con un contrato de concesión de 25 años. El ayuntamiento también otorgó a la SEM el control de los distribuidores privados, aunque esos mismos distribuidores formaban parte de la junta de administración de la SEM. De este modo, se creaba un claro conflicto de intereses.

Muy pronto, tres empresas concesionarias privadas contaban con el control absoluto de toda la producción y la distribución de agua de París, una situación que se prolongó durante casi 25 años. En lo que respecta a la distribución, se concedieron dos contratos de arrendamiento de 25 años –sin que se celebrara ningún proceso de licitación pública– para cada una de las márgenes del río Sena. La Compagnie des Eaux de Paris, filial de la compañía Générale des Eaux (grupo Veolia), obtuvo la responsabilidad de gestionar la margen derecha, al norte del Sena; Eau et Force

¹ El área metropolitana parisina cuenta en total con más de diez millones de habitantes, que viven en su mayoría en municipios y departamentos administrativamente separados de la ciudad de París propiamente dicha. El servicio de agua depende de organismos intermunicipales, de los que el más importante es el Syndicat des Eaux d'Île-de-France (SEDIF), responsable de una de las mayores concesiones de agua del mundo, que está controlado por el grupo Veolia desde hace décadas pero que ha sido seriamente cuestionado en los últimos años.

² En Francia, el término *régie* se utiliza para designar un establecimiento de propiedad pública encargado de garantizar un servicio público, es decir, una empresa pública. El término se opone a lo que sería la delegación del servicio público (*délégation de service public*, DSP), por la que los poderes públicos confían la gestión de un servicio público a una empresa privada, la concesionaria (*délégataire*), que obtiene su remuneración a través de la explotación del contrato. Estos contratos pueden ser de muchos tipos: con un contrato de arrendamiento (*affermage*), las autoridades públicas siguen siendo responsables de las inversiones, mientras que la explotación y el mantenimiento dependen de la concesionaria, que obtiene sus ingresos directamente de los usuarios; con un contrato de concesión (*concession*), la concesionaria es también responsable de las inversiones. Una sociedad de economía mixta (*société d'économie mixte*, SEM) es una empresa que se rige por el derecho privado pero cuyo capital está mayoritariamente en manos de una persona pública y al menos por una persona privada.

Parisienne des Eaux, filial de Lyonnaise des Eaux (grupo Suez), se haría cargo, por su parte, de la margen izquierda.

CON LA LLEGADA DE LA IZQUIERDA AL PODER EN 2001, SE PLANTEÓ LA REORGANIZACIÓN DEL SECTOR DEL AGUA PARISINO

Las cosas cambiaron cuando la izquierda se hizo con la mayoría de la alcaldía de París, en 2001. Tras décadas de control de la derecha en la cámara consistorial, las elecciones municipales dieron la victoria a una coalición de izquierdas que reunía a socialistas, comunistas, verdes y otros sectores. El nuevo equipo municipal, encabezado por el alcalde Bertrand Delanoë, pronto decidió replantear por completo el servicio del agua de París.

En efecto, este equipo no tardó en darse cuenta de que había una total falta de control sobre la 'delegación' de los servicios del sector público, así como sobre el suministro de dichos servicios. Había una gran opacidad financiera y ningún control sobre las obras que se estaban realizando.

Se decidió entonces, antes que nada, restaurar las competencias de los organismos de servicios de la ciudad para garantizarles un mínimo poder de mando y empezar así a retomar el gobierno del servicio. Cuando llegó el momento de renegociar los contratos con las concesionarias privadas, en 2003, el municipio les exigió que efectuaran una serie de obras importantes, para las que las empresas en cuestión habían reservado unos fondos considerables, pero que nunca se habían llevado a cabo realmente.

Con esto se puso de manifiesto que, aunque el ayuntamiento se esforzara por ser exigente en las negociaciones con las concesionarias, sus márgenes de maniobra eran relativamente pequeños debido al marco de la gestión delegada. Para definir cuál podría ser el mejor servicio de agua para París, se realizaron estudios jurídicos, económicos y técnicos, y se efectuó una consulta entre todos los trabajadores de Eau de Paris sobre la organización del servicio (tanto sobre cuestiones técnicas como de gestión del personal y del patrimonio).

Las elecciones municipales de 2008 ofrecieron a Bertrand Delanoë, candidato a la reelección, la oportunidad de comprometerse ante los ciudadanos a recuperar la gestión pública integral del agua en caso de que volviera a ser elegido para la alcaldía. Y eso es lo que pasó. Dado que el fin de los contratos de concesión estaba previsto para 2009, había que reestructurar todo el sistema y llevarlo a buen puerto en apenas un año y medio.

Muchos pensaron que el compromiso del alcalde de París era sólo una promesa electoral. Hasta el final, incluso las propias empresas privadas estaban convencidas de que la alcaldía parisina nunca llevaría adelante su compromiso. Después de las elecciones, cuando se dieron cuenta de que las cosas no serían como se habían imaginado, trataron de poner al mal tiempo buena cara y declararon que se trataba de una decisión puramente política, que no tenía nada que ver con el servicio de agua en sí ni con la manera en que lo habían gestionado las empresas privadas. Las negociaciones entre estas empresas y la alcaldía -que abarcaron un gran número de temas, como el personal, los sistemas de información, los bienes inmuebles, los bienes revertibles y los contadores, entre otros- fueron más o menos difíciles según el caso. Aunque las empresas privadas no obstaculizaron la remunicipalización,

tampoco la facilitaron y, en algunas ocasiones, retuvieron información.

1 DE ENERO DE 2010: EL AGUA DE PARÍS LIBERADA

Desde el 1 de enero de 2010, el servicio de agua de París depende de un único operador público: Eau de Paris. La antigua SEM se ha transformado en una empresa pública con la misión de garantizar la producción, el transporte, la distribución y la facturación de agua.³ El conjunto de tareas y de funciones operativas del servicio se ha aglutinado bajo un único organismo, lo cual permite a los usuarios disponer de un solo interlocutor. Eau de Paris es un organismo público que pertenece a la ciudad de París, de carácter industrial y comercial, autónomo y dotado de personalidad jurídica y de un presupuesto propio, obligado a rendir cuentas a la municipalidad. Mientras que antes los beneficios derivados de la explotación se utilizaban en parte para cubrir otras actividades de los grupos privados y consolidar sus márgenes de beneficio, hoy se reinvierten totalmente en los servicios de agua.

Para evaluar la calidad del servicio prestado por el operador municipal, se firmó un contrato marco entre Eau de Paris y el municipio. El principio por el que se defiende la gestión pública del agua va acompañado del establecimiento de unos altos estándares de gestión, ya que ninguna estructura pública es intrínsecamente virtuosa. El contrato, que cubre numerosos indicadores técnicos, financieros, sociales y patrimoniales relacionados con el conjunto de las actividades de la empresa, permite seguir su efectiva realización y valorar el servicio en términos de gestión de las inversiones, del personal, del programa de investigación, de la protección de los recursos hídricos y de muchas otras cuestiones. Gracias al contrato, los servicios municipales y los representantes elegidos anualmente pueden realizar controles con mayor regularidad que antes.

El consejo de administración de Eau de Paris está formado principalmente por delegados elegidos de la alcaldía parisina (10 miembros), que representan a todos los grupos políticos del Consejo de París, al personal (2 miembros) y a personas con una capacitación especial en representación de asociaciones de consumidores, de protección del medio ambiente, etcétera (5 miembros). Éstos últimos, de momento, sólo tienen un papel consultivo, a diferencia del resto de miembros del grupo, que gozan de poder de decisión sobre todos los temas, aunque esto cambiará seguramente en el futuro.

Se ha establecido un dispositivo de control ciudadano con el Observatorio Municipal del Agua, que permite a los usuarios evaluar el servicio. El observatorio también ofrece un lugar para que todos los actores implicados puedan debatir sobre el servicio y presentar propuestas relacionadas con el suministro de agua a escala municipal. El observatorio también tiene un representante, con papel consultivo, en

³ El saneamiento lo realizan dos entidades públicas: una de ellas es parisina, la Section Assainissement de la Ville de Paris (SAP), un servicio técnico municipal encargado de recolectar las aguas residuales. La otra interviene en todo el área metropolitana (el Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne, SIAAP) y se dedica al tratamiento de las aguas residuales antes de restituirlas al medio natural.

el consejo de administración de Eau de Paris.

¿ES LA GESTIÓN PÚBLICA NECESARIAMENTE MÁS VIRTUOSA QUE LA PRIVADA?

Aún es demasiado pronto para hacer un balance general, ya que la empresa pública sólo lleva funcionando desde el 1 de enero de 2010. Sin embargo, ya se pueden observar las primeras ventajas que ofrece la gestión pública. En primer lugar, cabe destacar las importantes ganancias económicas generadas por la reforma, que serán totalmente reinvertidas en el servicio de agua. Se calcula que los beneficios iniciales se sitúan actualmente en torno a los 35 millones de euros por año; puede que más. ¿A qué se deben principalmente estos beneficios? Para empezar, hemos internalizado las ganancias que antes obtenían los operadores privados. Además, organizamos licitaciones públicas para realizar obras que antes se confiaban a las filiales de los grandes grupos y que solían sobrefacturar por ellas. La empresa también se beneficia de las ventajas del sistema de contabilidad pública. Ya no es necesario pagar a los accionistas ni reservar parte de los beneficios para ello. Ahora, todas las ganancias que proceden del suministro de los servicios de agua se reinvierten en esos mismos servicios y hay una total transparencia financiera, a diferencia de lo que ocurría con el sistema privado, en que la opacidad de las cuentas de las concesionarias fue denunciada por varios informes de control.

La reforma permitirá estabilizar el precio del agua de París a un nivel inferior al de la media nacional. La factura del agua de los parisinos incluye varios componentes: el agua, el saneamiento y los impuestos. El componente del agua había aumentado un 260 por ciento desde la privatización del servicio, en 1985. Ahora cuesta 1 euro por metro cúbico. El ayuntamiento se ha comprometido a mantener este precio durante toda su legislatura, que se prolongará hasta 2015, a pesar de que los beneficios están disminuyendo porque los parisinos están reduciendo el consumo de agua. Así, en comparación con servicios parecidos que Veolia presta en el área metropolitana de París, el precio del agua es mucho más bajo. La bajada de los ingresos se compensa ahora con los beneficios que aporta la gestión pública.

El hecho de que Eau de Paris se haya convertido en el único proveedor de servicios de agua ha puesto fin al solapamiento de varias funciones y tareas que se daba cuando había tres concesionarias privadas. La mejora de las sinergias y la unificación de las tareas que entraña la producción y la distribución contribuyen a una mayor eficacia técnica. Actualmente, contamos con una trazabilidad completa de la gota de agua, desde la fuente hasta el grifo.

La empresa pública también permite desarrollar una relación más cercana con los usuarios de agua de París. Se están creando nuevos servicios para garantizar un mejor seguimiento del consumo individual, una mejor información sobre el servicio y una mayor atención a las expectativas de los consumidores. Eau de Paris también está desarrollando varias iniciativas pedagógicas y de sensibilización sobre temas relacionados con el agua, tanto en París como en el resto del mundo. Se han puesto en marcha campañas para promover el consumo de agua del grifo, que es más ecológico y más económico que el de agua embotellada.

Por otro lado, se han lanzado acciones concretas dirigidas a los sectores más desfavorecidos de la comunidad, especialmente a las personas sin domicilio fijo. En este sentido, se ha establecido, por ejemplo, una política de subsidios sociales en la ciudad con el fin de resolver los problemas de impago de las facturas del agua de algunos hogares.

Con esta reforma, el ayuntamiento de París -y todos sus ciudadanos- ha retomado el control sobre la gestión del servicio de agua, que ahora se vincula con objetivos medioambientales, económicos, democráticos y sociales, algo que resultaba prácticamente imposible con los operadores privados. La remunicipalización del agua se acordó sobre la base de una resuelta decisión política e ideológica: el agua es un bien común y, por lo tanto, es absolutamente necesario controlar este recurso y su explotación con una visión de proyecto a largo plazo.

¿ES LA REMUNICIPALIZACIÓN DEL AGUA DE PARÍS UN CASO EJEMPLAR?

La vuelta de la empresa pública de París pone de manifiesto una importante fisura en el escaparate comercial de las multinacionales francesas del agua. Los representantes de Suez y Veolia, de hecho, lo han admitido explícitamente: la pérdida del mercado parisino les ha perjudicado, sin duda, desde el punto de vista financiero, pero aún más desde el punto de vista de la imagen. Estas empresas solían presentar en todo el mundo la gestión del agua de París como un modelo a seguir. Ahora, ya no pueden hacerlo. Las empresas se quejaron de que la decisión tendría un impacto negativo en sus actividades en el mercado internacional. Sin embargo, como regidora del ayuntamiento de París, considero que mi deber es, ante todo, defender una buena gestión en beneficio de los ciudadanos parisinos y no ayudar a las multinacionales a conseguir un mayor acceso a los mercados de todo el mundo.

¿Seguirán otros municipios franceses los pasos de la experiencia parisina? Francia ha delegado tradicionalmente el servicio de agua al sector privado, lo que ha permitido a grupos como Suez y Veolia alcanzar las dimensiones que tienen hoy día. Los defensores de la gestión pública siempre han sido minoritarios, pero el hecho de que la capital recupere la gestión pública les ha dado mucho más peso a sus argumentos. En los próximos años se deben renovar y renegociar numerosos contratos de delegación de servicios públicos. Cada vez son más las autoridades locales que se interesan por volver a la esfera pública, aunque no todas han dado aún el primer paso. De momento, en la mayoría de los casos, han amenazado con volver a la empresa pública para renegociar los contratos existentes, especialmente con miras a rebajar las tarifas. Algunos municipios, como los de Rouen y Montbéliard, ya han retomado la gestión pública y otros se están planteando muy seriamente esta posibilidad.

A escala internacional, la experiencia parisina ha despertado el interés de muchos actores, desde América Latina al sudeste asiático, que desean conocer las motivaciones de la remunicipalización. Muchos municipios –e incluso algunos países– muestran un creciente interés por esa vuelta a la gestión pública o, simplemente, por el refuerzo de la existente. El ejemplo de París demuestra que las autoridades locales pueden retomar el control de sus recursos hídricos; lo que ha funcionado en la capital francesa también puede funcionar en otros lugares, aunque

las condiciones de éxito sean necesariamente distintas según los contextos. Cochabamba no es París, pero los resortes son los mismos: una voluntad política y ciudadana de contar con una gestión pública y colectiva del agua.

REFORZAR LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN ENTRE OPERADORES PÚBLICOS

En 2009, se creó en París Aqua Publica Europea, una red de operadores públicos de agua europeos, por iniciativa de varios grupos, entre los que se cuenta Eau de Paris. El objetivo de la red es muy simple. Los operadores públicos europeos sentían que su voz no se escuchaba, mientras que el sector privado sabía muy bien cómo hacerse escuchar, creaba asociaciones y organizaba acciones de presión muy eficaces. Los impulsores de la red desean que en toda Europa se defienda una gestión del agua basada en los valores del servicio público. La red aglutina actualmente a operadores italianos, belgas, franceses y suizos, aunque hay también operadores españoles y alemanes en proceso de adhesión. El objetivo es hacer escuchar la voz de los operadores públicos europeos y, al mismo tiempo, compartir sus experiencias y colectivizar ciertas iniciativas. Aqua Publica Europea es un verdadero lugar de construcción colectiva, de intercambio y de colaboración entre operadores públicos.

Las instituciones europeas también han comprendido que en el sector del agua no sólo cuentan las empresas privadas. La Comisión Europea ha solicitado a Aqua Publica Europea que participe en su Fondo para el Agua. Se trata de una novedad muy positiva, ya que, hasta hace poco, la Comisión privilegiaba al sector privado. Hoy en día, en cambio, se pueden concebir partenariados o asociaciones público-públicas con financiación europea. El peso del sector privado sigue siendo notable, pero se está abriendo paso una cierta voluntad de reequilibrio.

París participa en numerosos proyectos de cooperación internacional en el ámbito del agua. En algunos casos, la empresa Eau de Paris pone a su personal, capacidades y conocimientos a disposición de autoridades locales y asociaciones. En otros, es la ciudad de París la que apoya económicamente los proyectos, como sería el caso de un grupo de asociaciones parisinas de inmigrantes africanos que desean instalar redes de suministro de agua en sus países de origen. París también apoya económicamente a la empresa pública de agua de la ciudad camboyana de Phnom Penh -una empresa pública muy eficaz- para el establecimiento de su dispositivo de tarificación social. También se está estudiando la creación de una asociación público-público entre Eau de Paris y ONEP, el operador público de agua de Marruecos, para instalar un sistema de agua en Mauritania. Eau de Paris desea multiplicar estas colaboraciones, especialmente ahora que se ofrecen para ello fondos europeos.

A modo de conclusión

La lucha por la gestión pública del agua se puede ganar -ya sea en Cochabamba, París o Yakarta- si conseguimos que se impliquen en ella los usuarios y los ciudadanos. Nosotros, como autoridades locales y públicas, debemos dar ejemplo y establecer una gestión eficaz de este recurso tan frágil e imprescindible. Si lo hacemos, puede que dentro de unos años ya no tengamos que debatir cuáles son las

ventajas de la gestión pública en comparación con la privada, ya que éstas serán más que evidentes. Así, podremos también embarcarnos en otras luchas y defender otros bienes comunes como el agua.

Anne Le Strat es teniente de alcalde de la ciudad de París y responsable de la gestión del agua, el saneamiento y los canales; es también presidenta de la empresa pública Eau de Paris y de la red Aqua Publica Europea.

--

Este artículo se publicó por primera vez en julio de 2010 y se incluirá en la edición francesa del libro *Por un modelo público de agua* (cuya publicación está prevista para el otoño de 2010). El artículo original está escrito en francés; la traducción al español es de Beatriz Martínez.