

AGUA PÚBLICA PARA PARÍS: SIMBOLISMO Y ÉXITO EN LA CUNA DEL AGUA PRIVADA

Martin Pigeon

Nota introductoria: Este texto ha sido traducido del inglés, del libro "Remunicipalisation: Putting water back into public hands", editado por Martin Pigeon, David A. McDonalds, Olivier Hoedeman and Satoko Kishimoto y publicado por Transnational Institute, Amsterdam, en marzo de 2012.

El 24 de noviembre de 2008, el ayuntamiento de París, Francia, decidió no renovar el contrato de abastecimiento de agua con *Veolia* y *Suez*, dos empresas francesas que dominan el mercado global del agua en el contexto municipal. Ambas habían operado conjuntamente desde 1985 y *Veolia* se encargaba del cobro de las tarifas desde 1860. En su lugar, las autoridades municipales crearon *Eau de Paris*, empresa pública que, bajo su directa supervisión, gestionaría el sistema a partir de 2010.

La pérdida del contrato por parte de estas dos empresas multinacionales, en su propio país, fue una derrota simbólica. También representaba un serio desafío para el alcalde Bertrand Delanoë, quién había prometido tomar el control municipal del suministro de agua durante la campaña electoral, ya que la remunicipalización de un sistema a esta escala nunca se había experimentado en Francia, y había tareas que la administración de la ciudad no había acometido hasta entonces, como el cobro de tarifas y las relaciones con los usuarios. Mientras que las empresas privadas estaban obligadas legalmente a transferir las responsabilidades de la gestión del sistema, durante el proceso surgieron algunas desavenencias en límites aspectos relativos a la propiedad que no estaban claramente definidos; éste fue el caso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Además, no era una tarea sencilla establecer una única estructura con trabajadores de diferente formación y estatus. Las empresas amenazaron con luchar y lo hicieron. A pesar de las dificultades que surgieron, el Alcalde y su equipo estaban convencidos que podrían gestionar el sistema igual, e incluso mejor, que el sector privado. Un año y medio después de la operación, los resultados demostraron que estaban en lo cierto: la transición fue realizada a tiempo y con unos impresionantes resultados financieros.

De hecho, *Eau de Paris* ahorró a la ciudad 35 millones de euros, produciéndose una reducción de las tarifas del agua en un 8% con respecto a 2009. La integración en un único sistema de las diferentes partes que lo conformaban dio más consistencia y sostenibilidad a la organización, mayor fue posible retomar y potenciar actividades de protección de los recursos, investigación e innovación y sensibilización. Por supuesto, los resultados deben ser evaluados a largo plazo, pero el debut fue prometedor

Dos gigantes del agua y una vieja red bajo tensión

París es una ciudad densamente poblada de 2,2 millones de habitantes y una extensa área metropolitana con una población aproximada de 10 millones de personas. Alberga también las más importantes empresas dedicadas a la gestión del agua en el mundo, *Veolia Environnement* y *Suez Environnement*.

Estas empresas se fundaron, con diferentes nombres que los actuales, en la segunda mitad del siglo XIX, bajo el mandato del Emperador Napoleón III, pero contrariamente a lo que ocurrió en la mayor parte de los países occidentales, que a principios del siglo XX municipalizaron sus sistemas urbanos de agua, estas dos empresas consiguieron mantener la mayoría de sus contratos en Francia. Incluso como gestores de vitales monopolios naturales no fueron afectadas por las tres olas de nacionalizaciones de los años

1936, 1945 y 1981. Esto es indicativo de su poder político y de su fuerza para extenderse gracias a sus conexiones con el sistema político¹.

Lo peculiar del sistema de abastecimiento de París es que utiliza dos redes diferenciadas. Las redes actuales de abastecimiento y saneamiento fueron ejecutadas en 1860 y completadas a comienzos del siglo XX gracias a una fuerte inversión pública destinada a modernizarlas utilizando los materiales más recientes en ese momento. La última fase en el desarrollo de la red de abastecimiento fue parte de un esfuerzo realizado para parar las epidemias de cólera y fiebre tifoidea causadas por el consumo de agua sin tratar, que suministraba la antigua red construida durante el mandato de Napoleón I. Ambas redes están todavía en uso: la primera de ellas suministra 550.000 m³ de agua potable al día, la mitad de los cuales procede de manantiales y recursos subterráneos que se aprovechan en emplazamientos que, a modo de cinturón, circundan a la ciudad, y la otra mitad proviene de los ríos Sena y Marne; por su parte, la red de agua no potable es la que se utiliza para la limpieza de calles, parques y alcantarillado.

Otro carácter distintivo del sistema de agua de París es que son pocos los residentes conscientes de la importancia de las tarifas del agua ya que la facturación se realiza a nivel de cada comunidad o edificio y rara vez por viviendas individualmente. No obstante, la disminución del consumo², los estándares de calidad cada vez más exigentes en el tratamiento de aguas residuales y los impuestos adicionales han tenido como consecuencia incrementos importantes de la factura del agua desde hace dos décadas. El aumento de los niveles de contaminación procedentes de los efluentes de la industria y los hogares, además de la agricultura intensiva -en la región son fundamentalmente cereales-, amenazan la sostenibilidad del recurso.

Privatización del abastecimiento, mercantilización de la producción

Hasta 1984 los sistemas de agua de París estaban gestionados por las autoridades locales con una notable excepción: el cobro de las tarifas, que desde 1860 había sido externalizado a *Veolia*, entonces llamada *Compagnie Générale des Eaux*, llegando a ser un negocio rentable que generó un 60% de beneficios en los primeros 30 años³. La eficiencia de la red varió a lo largo de los años: fue un desastre tras la II Guerra Mundial, con 44% de pérdidas de agua en las conducciones, mejoró hasta 1966, cuando las pérdidas se evaluaron en un 22%, y empeoró nuevamente hasta 1976, llegando a un 32%. La administración municipal surgida de las elecciones locales de 1977 fue la primera que revirtió la tendencia, mejorando la eficiencia del sistema hasta alcanzar una media de 20% de pérdidas entre 1980 y 1984⁴. La red de agua no potable fue mantenida a duras penas en este periodo post bélico⁵.

En 1984, el entonces alcalde Jacques Chirac, firmó un contrato por 25 años con *Veolia* y *Suez* (el presidente de Suez en esa época, *Jérôme Monod*, fue el cofundador del partido de Chirac) para gestionar el abastecimiento de agua y el cobro de las tarifas. El mantenimiento de la red de agua no potable fue también parte del contrato. A *Veolia* se le adjudicó la margen derecha del río Sena y a *Suez* la margen izquierda; el reparto de dos terceras partes de los clientes a *Veolia* y una tercera parte a *Suez*, refleja el peso de las empresas en el mercado francés en ese momento. Las empresas también establecieron un organismo único, denominado *Groupement d'intérêt économique* (GIE) para recaudar las facturas, utilizando para ello la base de datos de clientes de *Veolia*.

En 1987, el abastecimiento de agua y el cobro de las facturas fue parcialmente privatizado con la creación de una empresa mixta, SAGEP (*Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris*). Se firmó un contrato entre París y SAGEP, el 70% del capital de SAGEP era propiedad de la ciudad, el 28% de *Veolia* y *Suez* (14% cada una), y un 2% de *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC), un banco de inversión pública nacional. La participación de las dos empresas en SAGEP derivó en un conflicto de intereses ya que ésta era la encargada de supervisar la concesión, creándose, según estableció una auditoría de la ciudad de 2003 "un modelo de relaciones contradictorio que no favorece las actividades de control"⁶. Un primer paso hacia la privatización se dio cuando el servicio de control de la calidad del agua municipal

pasó a estar gestionado por un ente público independiente, el *Centre de Recherche et de Contrôle des Eaux de Paris* (CRECEP).

Bajo esta nueva organización se redujeron las pérdidas de agua en las conducciones del 22% en 1985 a un 17% en 2003 y, tras unas duras negociaciones del contrato entre la ciudad y los operadores, esta cifra se redujo drásticamente hasta el 3,5% en 2009. Sin embargo, las tarifas se incrementaron exponencialmente, más del 265% entre 1985 y 2009 solamente para el abastecimiento de agua, con actualizaciones tarifarias cada 3 meses; por contra, la inflación aumentó el 70,5% en el mismo periodo. Tal incremento creó fuertes suspicacias de unos excesivos beneficios para las dos empresas. Por ejemplo, las tarifas del agua en París aumentaron un 90% entre 1991 y 1997 mientras que en ciudades francesas de más de cien mil habitantes el incremento en el mismo periodo fue del 51,5%⁷.

Junto a esta situación, la ciudad también comenzó a perder el control técnico del sistema: antes de la privatización no se realizó una evaluación patrimonial de la red de abastecimiento de forma que las autoridades llegaron a depender de las empresas privadas para conocer el estado de la red. La administración de la ciudad también tenía dificultades para el acceso a información financiera fiable: en 2001 una auditoría realizada por la ciudad detectó que la organización encargada del cobro de las facturas del agua (GIE), nunca había estado controlada y concluyó que *“un servicio satisfactorio no justifica tan elevado coste”*⁸. Otra auditoría realizada por la Corte de Auditores de la Región demostró que GIE nunca había declarado los beneficios extras obtenidos. Por último, pero no menos importante, otra auditoría de 2001 sobre la empresa *Veolia* mostró que era *“una empresa muy rentable”* y *“que aportaba una sustanciosa liquidez al grupo”*⁹. El beneficio medio anual declarado de las dos empresas fue entre el 6 y el 7%, pero *Eau de Paris* arguye, todavía hoy, que los beneficios pudieron alcanzar el 15%, aunque es imposible probarlo dada la ausencia de datos fiables. Además, muchos de los trabajos asumidos por las empresas fueron encargados a sus empresas subsidiarias, un método clásico para obtener beneficios adicionales a través del sobreprecio; pero aquí nuevamente el nivel de beneficios es desconocido, excepto para los altos directivos de las empresas.

En cuanto se refiere al mantenimiento de la red de agua no potable, apenas se llevó a cabo ya que las empresas no tenían incentivos económicos para realizarlo; en todo caso, el contrato raramente contemplaba mantenimiento alguno y la SAGEP se mostraba proclive al desmantelamiento de esta red, esperando vender más agua potable que compensase la disminución del consumo que se estaba experimentando¹⁰.

Hacia la remunicipalización

En 2001, el recién electo alcalde socialista de París, Bertrand Delanoë, emitió un comunicado sobre la necesidad de retomar el control de los servicios relacionados con el agua.¹¹ La ciudad rápidamente tomó medidas concretas para conseguir el control de determinadas competencias internas. Por ejemplo, se formó un equipo específico destinado a realizar el seguimiento y control de los proyectos de construcción de infraestructuras, se creó una comisión para involucrar a los usuarios en las políticas hídricas y se procedió a recuperar un capítulo independiente en los presupuestos de la ciudad dedicado expresamente al agua.

2001-2003: Primeras negociaciones

El nuevo equipo director de la ciudad pronto se percató de que su capacidad de control del servicio ofrecido por las empresas privadas era muy limitado, y que la opacidad financiera era absoluta, como lo expresó Anne Le Strat, entonces recientemente electa directora ejecutiva de SAGEP y militante de los Verdes. Dentro de la administración municipal, *Le Strat* pronto fue conocida por su fuerte compromiso con la remunicipalización del agua en París. Por su parte, Miriam Constantin, socialista, fue nombrada vice-alcaldesa para el abastecimiento y saneamiento. Su postura fue menos radical, y declaró que *“lo*

que importa es que las autoridades públicas desarrollen un mecanismo de control genuino sobre los servicios ofrecidos en su nombre"¹², alineada con la postura de su partido sobre el tema (Muchos sistemas de aguas potables privatizados en Francia están en ayuntamientos regidos por socialistas e, incluso, comunistas).

Las negociaciones para revisar el contrato comenzaron casi inmediatamente entre la administración y las empresas privadas. Involucraron solo a un puñado de miembros de la administración y se mantuvieron en secreto para el público y para la mayoría de los cargos electos. El resultado se hizo público en 2003: las empresas gestoras acordaron reducir su rentabilidad media de un 6-7% a un 4%, invertir 153 millones de euros hasta 2009 para acelerar el proceso de actualización de la red y sustituir todas las viejas juntas de plomo para cumplir los estándares de la UE. Pero las tarifas no bajaron, y las excesivas cantidades previstas por las empresas para la construcción solo fueron parcialmente recortadas¹³. Los anexos de 2003 al contrato firmado con las empresas sustituyeron a los anexos de 1997, pero el informe pormenorizando los detalles del nuevo pacto fue parcialmente censurado por la administración municipal. Es más, un 80% de la inversión fue financiada con préstamos públicos a interés cero, un trato óptimo para las empresas que encargaron dichos trabajos (probablemente inflando los precios) a sus filiales.

¿A qué se debió este trato tan favorable, así como el secretismo del proceso, después de largos años de críticas a estas empresas por parte de los políticos parisinos de izquierdas? Los socialistas tenían las manos atadas por acuerdos previos firmados entre las empresas y anteriores alcaldes, principalmente el contrato de 1997 que garantizaba unos beneficios mínimos a los proveedores del servicio para compensar el descenso del volumen de ventas. Estaban también empantanadas judicialmente ya que el contrato permitía a *Veolia* y *Suez* retener la recaudación entre 6 y 10 meses antes de transferirla a SAGEP, generando, por tanto, sustanciales beneficios derivados de los intereses vigentes en este periodo de tiempo. En definitiva, la razón por la que los socialistas parisinos fueron tan discretos con esta negociación fue que las empresas no habían quebrantado ningún punto de sus contratos ¡y admitir los precios excesivos hubiese implicado proceder a reembolsarles a todos los parisinos la diferencia! Se debe tener en cuenta que los numerosos canales de influencia de las empresas de agua tanto en la administración municipal como con los políticos: por ejemplo, la vice-alcaldesa en ese momento, la socialista Anne Hidalgo, fue empleada de *Veolia* entre 1995 y 1997.

2003-2007: Capacitando la organización

El periodo 2001-2003 fue un contraste de realismo para el nuevo liderazgo político Parisino, revelando los estrechos márgenes de maniobra asociados a un contrato de privatización que afectaba a empresas tan influyentes. Para fortalecer su posición, los políticos lanzaron una serie de auditorías técnicas, legales y financieras así como consultas intensivas al personal de *Eau de Paris* para evaluar las potenciales repercusiones de cancelar el contrato. La investigación concluyó que era mejor esperar al fin del contrato en diciembre de 2009 por razones legales y técnicas. Otra conclusión a que se llegó fue que para la administración municipal sería más sencillo lidiar con otro contrato de partenariado público privado (PPP). Como dijo François Leblanc, director de SAGEP durante la transición,

La transición de lo privado a lo público nunca se ha puesto en práctica a esta escala... Creo que era más fácil, tanto técnica como legalmente, emitir otro concurso de oferta pública que remunicipalizar... No solo es la gestión de la red de saneamiento, es todo; por ejemplo, los activos son numerosísimos, hay varios edificios, terrenos, etc. cuyo estatus tiene que cambiar; cambios en los regímenes de recaudación... Y todo este trabajo adicional tiene que realizarse en el marco de la actividad cotidiana.¹⁴

No obstante, estos retos no detuvieron al equipo encargado de remunicipalizar el servicio. El primer gran paso para la remunicipalización fue llevado a cabo en marzo de 2007, mediante la salida de *Veolia* y *Suez* del SAGEP como consecuencia de una votación del pleno municipal, lo que obligó a las empresas a

vender sus acciones, con un beneficio sustancial¹⁵, al *Banco Nacional Francés de Inversiones CDC* (Entonces el principal accionista de *Veolia*). GIE, la opaca estructura financiera desarrollada por las empresas para recaudar las facturas, se disolvió, y la tarea de monitorizar las actividades de ambas empresas pasó de la SAGEP a la administración de la ciudad. Las empresas privadas estaban preocupadas, pero consideraron que sería posible la renovación de los contratos en 2009.

El suceso que cambió las normas de juego ocurrió el 5 de noviembre de 2007: Delanoë, en campaña para su segunda reelección como alcalde de París, prometió que el abastecimiento de agua y la facturación, en aquel momento un contrato de 180 millones de euros anuales, volvería a ser de gestión pública si salía elegido. Según la mayoría de los entrevistados, la decisión se tomó en un círculo muy reducido, y puede que fuera, incluso, una decisión personal, ya que algunos de sus colegas más allegados se mostraron sorprendidos por el anuncio. Las razones para tomar esta decisión fueron múltiples. Un primer argumento es de tipo financiero y técnico: numerosos estudios y auditorías llevados a cabo por SAGEP resaltaban el importante ahorro que se podía hacer con la remunicipalización de la gestión, y que un planteamiento institucional unificado tenía más sentido que la creciente fragmentación de responsabilidades que existía entonces; este supuso el principal argumento del municipio: la gestión pública del agua puede ser más eficiente, y habilita a la ciudad a gestionar el agua como un bien común, en lugar de cómo una mercancía. Pero se debe resaltar que Delanoë estaba, en aquel momento, tentado de empezar a jugar un papel más importante en la política a nivel nacional, presentándose a secretario general del partido socialista en 2008, aunque al final perdió. Su decisión de remunicipalizar el sistema de agua pudo interpretarse como una señal política enviada al ala izquierda de su partido para que cambiase su política excesivamente pro-empresarial. *Veolia* y *Suez* argumentaron que era una decisión política y que no fue tomada siguiendo criterios técnicos. En cualquier caso, Delanoë fue reelegido como alcalde el 16 de marzo de 2008, con un 57,7% de los votos.

2008-2009: Tiempo de decisiones

En julio de 2008, la ciudad dio un paso más hacia la remunicipalización mediante la compra del 30% de las acciones de SAGEP poseídas por CDC, convirtiéndose así en una empresa municipal. Pero una decisión de carácter aún más crítico fue tomada los días 24 y 25 de noviembre de 2008, cuando el Pleno municipal votó que a partir del 1 de enero de 2010, toda la gestión, desde el usuario final hasta la protección del recurso debía ser gestionado íntegramente por una empresa pública unificada. Esto supuso el primer anuncio oficial de la remunicipalización, y dio lugar a un complejo proceso legal que había llevado meses planear: SAGEP fue liquidada antes de finalizar su contrato pero no se disolvió gracias a una donación que permitió la creación de la empresa *Eau de Paris* el 1 de enero de 2009, antes de cerrar los contratos con *Veolia* y *Suez*.

Los operadores privados, que pensaban que las intenciones del alcalde electo no eran sino una maniobra de la campaña electoral, mostraron su radical oposición arguyendo que esa decisión devastaría su imagen pública y minaría su posición comercial global. No obstante, el tono de sus quejas pronto se suavizó, adoptando la postura de que esto era una maniobra puramente política y no motivada por problemas en la ejecución de los contratos. Mientras tanto, dos opositores del ala derechista, los concejales de UMP Jérôme Dubus y Jean-François Lagaret, llevaron la decisión a los tribunales en enero de 2009. Alegaban que este movimiento era un incumplimiento de los tratados europeos, que requerían de todas las autoridades que organizaran procesos de oferta pública cada vez que se quisiera adjudicar la ejecución de una actividad económica a un operador de mercado. La corte desestimó la acusación, dictaminando, en mayo de 2010, que bajo lo estipulado por las normas de la UE, un municipio tiene el derecho de gestionar directamente cualquier servicio dado a sus ciudadanos¹⁶. No hubo, por tanto, obstáculos legales para la transferencia, y la decisión final de lanzar *Eau de Paris*, votada inicialmente en el Pleno de noviembre de 2009, fue confirmada.

De la fragmentación a la unidad

Tan pronto como la decisión de remunicipalizar fue tomada formalmente, se formó un equipo encargado de organizar la transición. Se trataba de un gran reto, teniendo en cuenta que el plazo disponible antes de que se produjera la transferencia de competencias era de 18 meses.

Sistemas informáticos: Fronteras borrosas en la propiedad

En términos generales, los operadores privados cooperaron durante todo el proceso, pero la negociación de algunos aspectos resultó delicada y compleja, como fue el caso de las bases de datos de clientes y los sistemas informáticos. De hecho, con objeto de facilitar la transición, las relaciones con los consumidores (consumo, facturación, seguimiento y gestión de intervenciones) permanecieron externalizadas y a cargo de los operadores privados hasta 2012. Los datos sobre clientes y datos técnicos fueron transferidos, como era requerido legalmente, pero la transferencia de los sistemas informáticos para conectar y manejar las distintas fuentes de datos fue un tema mucho más delicado. La integración de los sistemas de información geográfica y técnica en los sistemas empleados anteriormente por SAGEP fue relativamente sencilla pero la transferencia de las herramientas informáticas diseñadas para ejercer de puente con los sistemas comerciales fue mucho más difícil, ya que se trata de herramientas clave para la competencia de este tipo de empresas.

Para mayor complicación, los sistemas informáticos existentes no eran compatibles: las dos empresas privadas tenían historias diferentes, estaban más o menos centralizadas y ambos sistemas eran de su propiedad. *“Es simplemente que no conseguimos hablar con el especialista adecuado”*¹⁷ se quejaba un gestor de *Eau de Paris* encargado del tema. Como consecuencia de estas circunstancias, uno de los primeros pasos de la transición fue identificar las partes de estos sistemas que contractualmente pertenecían a *Eau de Paris*. Aparentemente, las empresas solo comenzaron a colaborar cuando supieron que iban a firmar un contrato por este servicio. La confianza fue un factor clave en estas tensas negociaciones, cada bando imaginándose el peor escenario posible.

Finalmente la colaboración dio sus frutos y *Eau de Paris* elaboró sus propias herramientas informáticas, basadas en el sistema desarrollado por la administración de la ciudad francesa de Grenoble cuando remunicipalizó sus servicios de agua en 2000. El sistema informático unificado fue lanzado en octubre de 2011. *Eau de Paris* creó también un departamento comercial en el que se contrataron a nuevos gestores procedentes de empresas eléctricas y de telecomunicaciones, que aportaron nuevas metodologías e ideas.

Trabajadores: De cinco organizaciones a una

Una de las partes más delicadas de la transición afectó a los trabajadores: 642 trabajadores de *Eau de Paris*, 228 de *Veolia* y *Suez*, 55 de CRECEP y 14 de la administración parisina iban a integrarse en una misma empresa, estando involucrados 15 sindicatos distintos en una negociación que duró seis meses, relativa a los salarios, condiciones laborales y beneficios. Las negociaciones se zanjaron justo a tiempo y produjeron un acuerdo parcial que se firmó en diciembre de 2009. A todos los trabajadores integrantes de *Eau de Paris* se les pagó de acuerdo con una escala armonizada en enero de 2010.

No obstante, este logro ocultaba algunas dificultades. Un problema era con la categoría de trabajadores que se transfería desde los operadores privados: a todos los trabajadores provenientes del sector privado se les dio la opción de permanecer en su empresa de origen o trasladarse a *Eau de Paris*, y ambos operadores privados consiguieron conservar a la gran mayoría de sus altos cargos: ningún directivo fue transferido de *Suez*, y muy pocos de *Veolia*. *Eau de Paris* intentó contratar a directivos de empresas privadas del sector, pero los incentivos ofertados no parecían ser comparables a los de las empresas privadas, por lo que tuvieron que buscar en empresas externas al sector del agua, en un proceso que devino largo y complicado. En general, la reorganización de toda la estructura fue un

proceso muy exigente en el que afloraron tensiones en la organización, ya que muchos empleados vieron sus funciones ampliamente modificadas.

Una segunda dificultad fue de carácter más pernicioso: los dos sindicatos provenientes de *Suez* y *Veolia* y el de *Eau de Paris* no se fusionaron, pese a pertenecer a la misma federación sindical (CGT), y los empleados de *Veolia* no pudieron conservar todos sus beneficios previos, por los cuales aún siguen luchando¹⁸. Esta situación dio origen a un enfrentamiento legal entre los dos sindicatos, cada uno acusando al otro ya sea de traicionar a los trabajadores por posicionarse muy cerca de los directivos¹⁹ de *Eau de Paris* o por actuar en beneficio de *Veolia* y *Suez*²⁰ para minar la remunicipalización. Estas trifulcas internas han continuado, con la tensión adicional ocasionada por la finalización de los contratos de servicios externalizados en julio de 2011, y algunos sindicatos amenazando con demandar a *Eau de Paris* por no contratar automáticamente a trabajadores de las empresas que venían realizando estos servicios.

Gestión financiera

Los mayores problemas, no obstante, tuvieron como protagonista al sistema financiero, particularmente en lo que atañe a los sistemas de contabilidad y a los procedimientos de adquisiciones. Como empresa pública, *Eau de Paris* necesita que todas las adquisiciones que superen un determinado presupuesto sean decididas por una comisión, sobre cuyas recomendaciones el consejo de dirección toma una decisión. Como resultado, se han experimentado algunos retrasos importantes y los procesos administrativos se han convertido, por norma general, en más complicados. Más aun, las entidades públicas en Francia están legalmente obligadas a establecer los presupuestos basados en sistemas contables concretos y definidos. Por último, todos los pagos son realizados por un único agente contable (*agent comptable*) desvinculado del Ministerio de Hacienda (Finanzas) y asignado a *Eau de Paris*, pero que se mantiene independiente del operador público, y es personalmente responsable de todo lo que firma.

Hubo que adquirir e implementar nuevas herramientas informáticas específicas para manejar los miles de facturas, surgiendo así otro obstáculo, ya que el mercado de software financiero dedicado a la gestión de estructuras industriales públicas en Francia es casi inexistente después de tres décadas de privatizaciones. Todo esto se tradujo en graves retrasos en los pagos a los proveedores. La situación está mejorando, con varios consultores contratados para arreglar las cuentas antes de finales de 2011, y con los retrasos en los pagos habiendo vuelto a una media de 30-35 días. Comparado con lo preexistente, los procedimientos de compra son claramente más lentos en el nuevo marco institucional, pero el control de gastos ha mejorado notablemente.

Obstáculos ideológicos y estructurales dentro de la administración municipal

Una última dificultad que surgió se debió a que algunos departamentos de la administración municipal, particularmente los departamentos encargados de la gestión del agua y de las finanzas, eran contrarios a la remunicipalización, y esperaban que la petición del alcalde no fuera más que un gesto político que nunca llegara a materializarse. La consecuencia fue que la transición no se preparó con antelación por parte de estos dos departamentos. Otra explicación, es que muchos dirigentes públicos en puestos de gestión eran partidarios de la externalización de los servicios públicos al sector privado, ya que les evitaba gestionar complejas infraestructura y numeroso personal. Puede ser más sencillo organizar una oferta y, si es necesario, contratar a un consultor que solvete las dificultades legales y/o monitorice el funcionamiento del acuerdo.

Logros, retos y perspectivas para las aguas de París

Pese a los importantes cambios, *Eau de Paris* comenzó a gestionar el sistema de agua de París el 1 de enero de 2010, sin que aparentemente supusiera un cambio para los usuarios finales. Pero, por supuesto, mucho había cambiado, incluida la firma de un contrato de resultados²¹ entre la ciudad y *Eau de Paris*, incluyendo los nuevos objetivos de la empresa pública, supervisándola más de cerca de lo que nunca se había hecho, para intentar demostrar que el sector público puede ser gestionado de forma transparente y eficiente. El contrato fue revisado y aprobado por el municipio, con indicadores que permitían monitorizar el funcionamiento y comunicar a los empleados y al público en general los objetivos políticos de los nuevos sistemas de gestión del agua, incluyendo acceso permanente al mejor recurso posible a un precio justo, mayor transparencia en la gestión, con una asignación de responsabilidades más clara, mayor participación de los usuarios en la gestión del recurso y objetivos de responsabilidad medioambiental y sociale potentes.

Eau de Paris ahora es un "*régie à personnalité morale et à autonomie financière*", un organismo semiautónomo con presupuestos y estatus legal independientes. Está controlada por el ayuntamiento y es pública. Todas las cuestiones principales de gestión son decididas por el ayuntamiento. El consejo de dirección es la entidad rectora de la organización y está constituido por un presidente (actualmente es *Anne Le Strat*, reelegida en 2008 y vicealcadesa para abastecimiento, saneamiento y conducciones), diez miembros del ayuntamiento, dos representantes del personal y cinco personas muy cualificadas para la gestión de este recurso, entre las que se incluyen dos expertos en agua y saneamiento, una ONG medioambiental, una organización de consumidores y un miembro del Observatorio Municipal del Agua.

Con París gestionando sus sistemas de agua, las expectativas eran grandes tanto dentro como fuera del municipio, y la experiencia fue seguida de cerca por muchas personas en el sector del agua. Después de solo 18 meses de gestión pública (en el momento de escribir este texto), es demasiado pronto para ofrecer una evaluación definitiva, pero una serie de logros y lecciones clave pueden resaltarse, como se hace a continuación.

Resultados financieros por encima de las expectativas

Más allá de haber conseguido una transición tan compleja en un periodo de tiempo muy corto, el principal logro que se consiguió es el de los resultados económicos de la remunicipalización. Los costes de gestión están por debajo de lo esperado e inferiores a los de la gestión privada, y los costes de la transición fueron también menores que lo inicialmente previsto. La transición costó a *Eau de Paris* un 15% de sus ingresos en su primer año, pero, puesto que los excedentes económicos alcanzaron los 68 millones de euros, el cómputo global indica que la empresa se ahorró 35 millones de euros en contratos con *Veolia* y *Suez* gracias a la remunicipalización. Este ahorro provino de la internalización de beneficios que anteriormente se empleaban para el pago de dividendos de los accionistas, de la organización sistemática de concursos para trabajos que antes estaban asignados a subsidiarios de las empresas privadas y por un régimen impositivo más beneficioso para la sociedad pública que para las empresas privadas. Este ahorro, que se supone que será permanente, hizo posible que Delanoë y Le Strat anunciaran, el 5 de enero de 2011, una reducción del 8% en las tarifas de agua potable de París (de 1,0464€/m³ a 0.9627€/m³), representando una victoria simbólica que enfureció a la industria privada del agua, que llevaban años presionando para conseguir aumentos en las tarifas. El ayuntamiento prometió a los Parisinos que las tarifas no subirían por encima de la inflación hasta 2015 (Año de las siguientes elecciones municipales) pese a la reducción en la facturación, asociada a la disminución del consumo de agua por parte de los residentes²².

Mejor planificación a largo plazo

Otro logro conseguido ha sido la creación de sinergias inducidas por la fusión de los tres operadores previos en uno solo encargado del área de servicios, permitiendo un ahorro asociado al efecto escala y

una estructuración institucional caracterizada por las interacciones transversales entre los departamentos de abastecimiento y los de producción, y una visión integral del ciclo de agua. En términos de calidad del agua no hay una diferencia significativa con el sector privado, pero la nueva arquitectura institucional permite un mejor control de calidad. Algunos de los investigadores del antiguo laboratorio público de la ciudad (CRECEP), que fue cerrado por una decisión del gobierno con motivo de un intento de abrir el mercado del análisis de calidad del agua a la competencia, fueron recontratados por *Eau de Paris* para su nuevo laboratorio interno. Un centro de investigación del agua público, llamado *Aqua Futura*, ha sido creado con fondos del consistorio parisino, del gobierno regional y con participación y colaboración de universidades vecinas, intentando crear un centro de excelencia, independiente de las grandes empresas que dominan la investigación en temas hídricos en Francia.

Cabe destacar el renovado interés de *Eau de Paris* en la protección de los recursos hídricos y en afrontar los problemas de contaminación del recurso a largo plazo, mediante el establecimiento de relaciones con agricultores con explotaciones en las cuencas a los que se intenta ayudar a cambiar su modelo productivo a una agricultura más orgánica, o al menos a practicar una agricultura con menor dependencia de productos químicos (El agua de acuífero que suministra el 50% de la demanda de París no tuvo que ser tratada hasta los años 90 del siglo pasado). El programa es novedoso, y tardará varios años en producir resultados, pero varios agricultores ya han comenzado la transición a este modelo más respetuoso con el medioambiente con ayuda de *Eau de Paris*.

Aunque el comportamiento de la red de distribución de agua potable es plenamente satisfactorio (debido en gran parte los buenos niveles de mantenimiento realizados por las empresas privadas en sus últimos años de contrato, consecuencia de la renegociación de 2003), su antigüedad es un factor preocupante. Hay una gran diferencia entre mantener una red y renovarla, tarea que no se acometió según *Eau de Paris*. Grandes inversiones son necesarias y ya forman parte de un plan, pero la cuestión principal sigue siendo: ¿Cuánto puede durar esta antigua infraestructura? Parte del acervo técnico se ha perdido en la transición de la gestión privada a la pública y tiene que recuperarse. La evaluación del estado de las infraestructuras, que hasta la fecha nunca se ha realizado, está siendo llevada a cabo por la administración municipal.

El destino de la red de distribución de agua no potable es más incierto. Abandonada durante décadas, requiere grandes inversiones para ser rehabilitada, pero su desmantelamiento sería tremendamente costoso. El ayuntamiento ha comenzado un debate público para ver qué actuaciones sobre las infraestructuras deben priorizarse. En cualquier caso, el coste de esta prolongada inactividad va a ser elevado.

Transparencia, solidaridad y participación

Eau de Paris está invirtiendo en comunicación y en nuevas herramientas interactivas para habilitar al usuario a monitorizar su propio consumo, la calidad del agua en su calle o su barrio y posibles incidencias derivadas de obras y mantenimiento. Este esfuerzo por la transparencia ha sido reconocido por la principal Asociación de Consumidores francesa, "*UFC Que Choisir*"²³. La nueva página web de *Eau de Paris* contiene numerosa información sobre la historia del servicio, sus impactos medioambientales y sus programas sociales y de ayudas. *Eau de Paris* también ha lanzado campañas promoviendo el consumo de agua del grifo en vez de embotellada, recomendando prácticas que promueven el ahorro, y con un carácter más general, para aumentar la sensibilización ciudadana frente a los retos del agua en París y en todo el mundo.

La nueva empresa pública está también involucrada en acciones solidarias: su creciente contribución al fondo de solidaridad por la vivienda (de 175.000€ a 500.000€), el abono del suministro de agua de 44.000 infraviviendas de la ciudad, el encargo de un informe sobre la facturación escalonada por bloques²⁴, el lanzamiento de una campaña para fomentar el ahorro de agua y la suspensión de cortes sistemáticos del suministro en viviendas ocupadas. Pero la solidaridad no está restringida a los usuarios

de la red local; *Eau de Paris* está implicada en la defensa y promoción de la gestión pública del agua a nivel europeo y mundial. El proveedor público co-fundó *Aqua Publica Europea*, una federación europea de operadores de agua que representa y promueve la gestión pública del agua a nivel europeo y defiende a los operadores públicos de las actividades de grupos de presión. Apoya a ONGs de inmigrantes africanos que intentan desarrollar infraestructuras de abastecimiento y saneamiento en sus países de origen, y ha formalizado un Convenio con la *Office National de l'Eau Potable (ONEP)* de Marruecos, para desarrollar infraestructuras de abastecimiento de agua en Mauritania. También ofrece apoyo financiero a otros operadores públicos de países en desarrollo, como *Phnom Penh*²⁵, uno de los operadores públicos más eficientes del Sureste Asiático²⁶.

En términos de participación de los usuarios, en el nuevo sistema público los resultados han sido variopintos. Aunque la presión para conseguir la remunicipalización no fue llevada a cabo por la sociedad civil, el gobierno municipal ha ampliado la gobernabilidad del sistema involucrando a los usuarios en la toma de decisiones. El Observatorio del Agua de la Ciudad, una asamblea formada en 2006 por la sociedad civil para agrupar a los consumidores, ONGs medioambientales, personas involucradas en las instituciones y expertos en agua, se reúne ahora 6 veces al año, y pese a que su papel es meramente consultivo, *Eau de Paris* pretende garantizar su derecho al voto en el consejo de dirección. *Eau de Paris* también ha encargado un estudio sobre la participación de los usuarios en su gestión, con la finalidad de identificar prácticas que motiven esta actividad, pero los resultados preliminares apuntan a que, por ahora, París no necesita esto. Según el departamento de comunicación de *Eau de Paris*, los usuarios están interesados en temas de la gestión del agua municipal cuando se les presenta la información, pero rara vez revisan sus facturas del agua debido al sistema parisino de recibos, por lo que la conciencia sobre las cuestiones que afectan al agua ha permanecido a un nivel bajo, pese al drástico cambio de la propiedad y de la gestión del recurso.

En relación a esto, muchos de los empleados de *Eau de Paris* parecen no estar muy convencidos con la remunicipalización: además de los conflictos internos en los sindicatos, la decisión de bajar las tarifas provocó descontento y preocupación en algunos trabajadores, que temían que estas decisiones afectasen a sus condiciones laborales o salariales. El desarrollo de una cultura saludable del servicio público dentro de la empresa, después de todas las dificultades afrontadas durante la transición, por supuesto que llevará tiempo, pero prevalece como una tarea fundamental en pro de la estabilidad de la misma.

Conclusiones

Un hecho impactante sobre la remunicipalización de las aguas de París es que ha sido una decisión política llevada a cabo con poca o nula presión y/o participación ciudadana. Algunos grupos de la sociedad civil presionaron por la remunicipalización del sistema, pero nunca lograron la atención de los medios, y en cualquier caso su capacidad de presión no tenía posibilidades frente a la de *Veolia* o *Suez*. Pese a que los Verdes y los comunistas presionaron por la remunicipalización desde el principio, el partido socialista permaneció dividido en esta cuestión. Lo que probablemente supuso el hecho diferencial para convencer al alcalde Delanoë fueron las numerosas y detalladas auditorías que probaban el potencial de ahorro de la operación, más que los argumentos relativos a la gestión del agua como un bien público.

La transición fue difícil, especialmente en cuestiones de gestión financiera y en temas de personal. Algunas competencias tuvieron que ser redefinidas, y un conocimiento profundo de las infraestructuras llevará tiempo. Los operadores privados no pusieron trabas a la remunicipalización, pero tampoco ayudaron más allá de sus obligaciones legales, e incluso en ocasiones reteniendo información por motivos comerciales. El hecho de que algunos sectores de la administración municipal eran contrarios a

la remunicipalización tampoco fue de ayuda. También hubo debilidades en el proceso que, al ser impulsado desde la dirección, creó tensiones en la propia organización.

Pese a todos estos retos, la transición se efectuó dentro de los plazos y con unos resultados financieros espectaculares. La integración de las partes fragmentadas del sistema de agua potable dio lugar a una organización más eficiente, coherente y sensible con las necesidades de planificación a largo plazo, así como a una renovada actividad en la protección del recurso, investigación, innovación y concienciación pública. En general, los cuellos de botella sufridos durante la fase de transición fueron atajados eficientemente, a excepción de la amarga trifulca entre los sindicatos. En general, una evaluación preliminar del proceso y su resultado resalta el paso de la opacidad, la fragmentación y el corto plazo de las medidas de gestión por parte de los operadores privados a una visión más holística, progresiva y a largo plazo del operador público.

Independientemente de la percepción que uno tenga de los resultados, esta enorme reorganización institucional ha creado el equivalente institucional de un tsunami en un sector del agua dominado, durante los últimos años, por una ideología totalmente proclive a la privatización. La idea simplista de que el sector privado está mejor preparado para la gestión de un recurso como el agua, fue echada por tierra en París, donde un duopolio ejercido por dos grandes empresas (*Veolia* y *Suez*) estaba operando a expensas de los ciudadanos. Pero este ejemplo también demuestra que lo que la política ha hecho puede también deshacerlo. No hay un seguro contra la re-privatización de *Eau de Paris* en el futuro, sin embargo, conseguir un funcionamiento óptimo e involucrar al mayor número de parisinos son formas que tiene la ciudad de evitar dicho riesgo. Un cambio político inducido principalmente por cuestiones de eficiencia económica será precursor de un conjunto de sólidas razones políticas para mantener y ampliar el carácter público de las aguas de la ciudad.

Referencias

¹ La reforma francesa del sistema de financiación de partidos de los años 90 del siglo pasado forzó la publicación de las cuentas de todos los partidos, lo que destapó numerosos casos de corrupción. Demostró que las empresas del agua habían estado entre los mayores contribuyentes a campañas políticas tanto del gobierno como de la oposición. Leer, por ejemplo, Guinel, J. (1994) *De grandes entreprises en cause: l'eau élabouise la classe politique française*. *L'économiste* 157 (Diciembre).

² Barraqué, B. and Nercessian, A. (2008) *Mieux comprendre comment évolue la consommation d'eau Paris*. Paris: Agence de l'Eau Seine-Normandie, Mairie de Paris.

³ Stefanovitch, Y. (2005) *L'empire de l'eau*. Paris: Ramsay, p. 93.

⁴ Barraqué and Nercessian (2008), op. cit.

⁵ Guillerme, A. (2010) *Paris perd ses eaux*. *Le Monde*, 5 April.

⁶ Mairie de Paris, Inspection Générale (2003) *Le contrôle par la Ville de Paris de sa filière eau (production-distribution)*. IG – 00 – 06 (June). Paris: Mairie de Paris, p. 141.

⁷ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) (1999) *Enquête sur le prix de l'eau – 1991/1997*, quoted in Main, P. (1999) *L'économie de l'eau: Quelle tuyauterie à la française?* *H2O magazine* (April). <http://www.h2o.net/magazine/quotidien-le-prix-de-l-eau/l-evolution-du-prix-de-l-eau-de-1991-a-1997.htm> (comprobado el 13 Enero 2012).

⁸ Ville de Paris (2003) *Gestion du service commercial des Eaux de Paris. Fascicule 0: Synthèse et conclusions*, Octubre. Paris: Ville de Paris, p. 23.

- ⁹ Traducción del autor del texto publicado en Laimé, M. (2007) Paris va éjecter Veolia et Suez de la SEM Eau de Paris. Les eaux glacées du calcul égoïste, 22 March. <http://www.eauxglacees.com/Parisva-ejecter-Veolia-et-la-Suez> (comprobado 12 Diciembre 2011).
- ¹⁰ Mairie de Paris, Inspection Générale (2003), op.cit., pp. 70-74.
- ¹¹ Delanoë, B. (2001) *Pour une gestion citoyenne et durable de l'eau à Paris. Communication de M. le Maire de Paris* 37-2001, DPE 147, 19 Novembre. Paris: Mairie de Paris.
- ¹² Traducción del autor del texto incluido en Laimé (2007), op.cit.
- ¹³ Stefanovitch (2005), op.cit.
- ¹⁴ François Leblanc, antiguo director de SAGEP y actual director ejecutivo de Eau de Paris, entrevista del autor y su traducción, Septiembre 2012.
- ¹⁵ Global Water Intelligence (2007) *Suez and Veolia exiled by Eau de Paris*, April.
- ¹⁶ Tribunal Administratif de Paris, n°0901127/6-1, 2009.
- ¹⁷ François Leblanc, entrevista del autor y traducción, Septiembre 2010.
- ¹⁸ CGT Veolia (2010) Comunicado de prensa sobre Epic Eau de Paris, les ratés sociaux de la municipalisation Delanoë, 8 January.
- ¹⁹ See interview with former CRECEP director Claude Danglot in Contretemps (2011) *L'eau comme bien commun ? Un retour sur l'expérience parisienne de remunicipalisation*. <http://www.contretemps.eu/interviews/leau-comme-bien-commun-retour-sur-lexp%C3%A9rienceparisienne-remunicipalisation> (comprobado 12 Diciembre 2011).
- ²⁰ Estas acusaciones han sido reiteradamente hechas por un antiguo sindicalista de Veolia, lo que produjo una crítica feroz a la empresa por parte de la sociedad civil, Jean-Luc Touly.
- ²¹ Mairie de Paris (2009) *Contrat d'objectifs du service public de l'eau à Paris 2010-2014*. Paris: Mairie de Paris.
- ²² El consumo ha decrecido anualmente en 1.17% en 2008 y 1.9% en 2009, disminuyendo un 25% desde 1990 (punta histórica de consumo)
- ²³ Coing, H. (2011) *Baisse du prix de l'eau à Paris*. UFC Que Choisir? <http://ufc-quechoisirparis-nord-est.org/l-eau-a-paris.php> (accessed 12 December 2011).
- ²⁴ Barraqué, B. (2009) *Abonnements individuels à l'eau en appartements à Paris: éclairages international et national*. Flux (76/77): 82-93.
- ²⁵ Solidarity partnerships between SAGEP/Eau de Paris and the Phnom Penh Water Supply Authority started in 2003.
- ²⁶ Binayak, D., Ek Sonn, C., Chea, V., Ganesh, P. and Simpson, R. (2010) *Sharing the reform process. Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)*. Bangkok: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Asia Regional Office and Phnom Penh Water Supply Authority, p. 20.