

La gestión del servicio público de agua potable en Francia: ¿un modelo a debate o en crisis?

Claudia Cirelli¹

A finales de 2007, la publicación de un número de la revista de la Unión federal de consumidores, dedicado al alza del precio del agua,² reavivaba en Francia un debate acerca de los límites de la gestión de un servicio público por concesión a empresas privadas. Los editorialistas revelaban con cifras en la mano, una facturación excesiva del precio del agua en la mayoría de las ciudades cuyo servicio es concesionado a las empresas privadas,³ además de enormes beneficios (entre 40 y 60% del precio) realizados por las sociedades concesionarias. Estas denuncias, ampliamente divulgadas por los grandes medios de comunicación, ha traído de nuevo a la escena pública un debate que desde finales de los años noventa encoleriza la opinión pública francesa. En efecto, a nivel local y nacional, cada vez más, asociaciones de defensa de los consumidores, ciudadanos y representantes políticos (sobre todo presidentes municipales), han planteado públicamente la existencia de un problema asociado a las modalidades de gestión del servicio público de agua por los operadores privados, llegando a proponer una re-municipalización del servicio.⁴ Las críticas al modelo privado

de gestión se basan en el costo elevado del agua y en la gran diferencia de precios entre una ciudad y otra.⁵ La competencia mercantil de los servicios de agua es solo aparente. La opacidad de las cuentas de las sociedades concesionarias, las dificultades que en algunos casos enfrentan los cabildos para imponer controles financieros a las mismas, son otras tantas objeciones. Igualmente la denuncia de varios de los contratos de concesión por el mal funcionamiento y malversación de recursos, así como los escándalos que revelan la colusión de algunos presidentes municipales y los grupos industriales concesionarios.

Las denuncias de los quejosos encuentran eco en varios informes y estudios realizados por organismos e instituciones públicas y más en general en un contexto de mayor preocupación ciudadana por el medio ambiente, especialmente en lo tocante al agua, a su calidad y su protección. Desde 1997, un informe de la Cour des Comptes,⁶ revelaba que –en muchos casos– el alza del precio del agua tenía relación con otorgamientos de derechos a sociedades concesionarias y que la gestión privada ha significado que los usuarios pagan un precio adicional no desdeñable.⁷ En 1999, un informe del Alto Consejo del sector público presentaba las consecuencias de los cambios del modo de gestión en diez ciudades entre 1993-1998. De los 10 casos, seis pasaban de una gestión directa municipal a una concesión, dos sustituían a la sociedad concesionaria y los últimos dos

1 El Colegio de San Luis. Este artículo se ha realizado en el marco de las actividades del proyecto "El territorio y sus construcciones. Miradas cruzadas México-Francia", financiado por el programa ECOS/Nord-ANUIES.

2 UFC-Que choisir? 2006 *Prix de l'eau, des profits abusifs*. Numéro mensuel 453, Noviembre, 2007.

3 El agua distribuida en la región metropolitana parisina es facturada 2,5 veces más cara de lo que cuesta; 1,7 veces más a Lyon y a Reims, 1,5 más a Strasbourg, Angers y Nantes, 1,4 más a París y a Lille. En el caso más notorio, el de la zona metropolitana Ile de France, un usuario paga 1 m³ de agua 1 60 euros, mientras el costo del servicio es estimado a 0,62 centavos de euro.

4 Existen varias asociaciones en defensa de un servicio público del agua que han promovido una campaña por una re-municipalización. La asociación de defensa de los consumidores de agua (CACE/Coordination nationale des Associations de Consommateurs d'Eau). La asociación por el contrato mundial del agua (ACME/association pour le contrat mondial de l'eau); Eau secours 31, asociación de Tolosa, o asociaciones movilizadas también sobre otros temas pero que aportan su apoyo a esta causa. Veinte organismos de consumidores son actualmente oficialmente autorizados a nivel nacional para representar los consumidores y defender sus intereses.

5 Las diferencias entre regiones administrativas son lejos de ser desdeñables, el precio del agua puede variar hasta ser lo doble en municipios diferentes.

6 La "Cour des Comptes" es el órgano encargado del control de las cuentas públicas y su utilización, del uso de los fondos públicos por parte del Estado, así como de las entidades y empresas públicas y también de los organismos privados que reciben una ayuda del Estado. Le compete también informar al parlamento, al gobierno y a la opinión pública sobre la regularidad de dichas cuentas. Produce todos los años un informe sobre la regularidad y la eficiencia del gasto público.

7 Cour des comptes, *Rapport sur la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*, 1997.

abandonaban la gestión por concesión privada y restauraban la gestión municipal. Sin entrar en los detalles de cada caso, el estudio señalaba que, en general, el cambio a la concesión privada implicaba un alza de precios (salvo en dos casos donde había una rebaja respectivamente del 13% y del 4% del precio del agua) y que la re-municipalización tenía un efecto inverso.⁸ Otro informe, esta vez de la Comisión de las Finanzas de la Asamblea Nacional, advertía que el precio del agua era insuficientemente controlado por los ayuntamientos, que había diferencias muy grandes entre las distintas ciudades del país y que en el mercado de la prestación del servicio del agua no existía un juego de real concurrencia entre las empresas participantes, definiéndolo más bien un verdadero oligopolio.⁹

Por su parte, las empresas privadas contestan estas críticas, objetan la acusación de ser el origen del alza en el precio del agua, de que realizan ganancias excesivas y reprochan a sus detractores un insuficiente conocimiento de la profesión y sus especificidades. Sí reconocen, en efecto, que se ha verificado un alza del precio del agua en los últimos diez años, pero ellas la atribuyen en parte a la puesta en ejecución de las directivas europeas sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, que implican la realización de importantes inversiones, tienen una repercusión creciente sobre el precio de los servicios de agua y de saneamiento.¹⁰ De igual forma consideran que aquellos parámetros utilizados por algunos estudios para calcular el precio del agua y las utilidades realizadas por la empresa concesionaria (en particular el análisis publicado por la revista de la Unión Federal de los consumidores que ha reavivado la polémica en torno al tema), no representan la complejidad local de cada sistema de distribución y por lo tanto del costo del servicio por cada empresa (condiciones de extracción y de explotación del recurso, la complejidad del tratamiento, nivel del servicio exigido por los ayuntamientos). Replantan el debate en un contexto de aumento general del costo de los servicios asociados al agua y en general en términos com-

parativos con el costo de los otros servicios (telecomunicación, electricidad, gas).

Los modos de gestión del servicio público de agua potable

En Francia, la distribución urbana del agua es una atribución antigua de los municipios, que la han ejercido desde la revolución francesa. La ley de agua de 1992 ha agregado a estas responsabilidades el desalajo y tratamiento de las aguas negras. Los presidentes municipales deben presentar cada año un informe sobre la gestión del servicio público del agua, tienen obligación de informar -exponiendo pública y regularmente los resultados en la presidencia municipal- acerca de la composición química y bacteriológica del agua potable distribuida. De tal suerte que el presidente municipal es política y judicialmente responsable de la calidad de los servicios y de las tarifas aplicadas a los usuarios. Ahora bien, la discrepancia entre los principios y la realidad es notable. El control y el dominio técnico del servicio por parte de los presidentes municipales no es tan efectivo como la reglamentación lo prevé, la información a los usuarios no es tan nítida como éstos desearían y el sistema parece quedar en las manos de las sociedades concesionarias, cuya gestión no es transparente en todos los casos.

El servicio público de distribución del agua debe respetar los principios que se atribuyen a todo servicio público: continuidad, tratamiento equitativo para los usuarios, transparencia y equilibrio financiero. Tiene que disponer de un presupuesto propio que permita determinar el costo del servicio proporcionado y asegurar su equilibrio, elementos indispensables para establecer el justo precio que el usuario debe pagar. Al mismo tiempo, debe respetar la regla según la cual los servicios de distribución del agua potable y saneamiento en tanto que son servicios de carácter industrial y comercial deben ser financiados con los ingresos resultantes del servicio prestado. Estos servicios pueden administrarse igualmente en el marco de agrupaciones de municipios (entidades intermunicipales) que se constituyen para administrar conjuntamente una serie de servicios. Esta figura es la más frecuente y concierne el 60% de los usuarios domésticos. Los municipios se reagrupan según modalidades institucionales muy diferentes (sindicatos de agua, sindicatos de vocación mixta) que corresponden a dinámicas administrativas generales como la emergencia de

8 Haut conseil du secteur public, *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains?*, rapport de la DGCCRF, diciembre, 1999.

9 Assemblée Nationale, *Rapport d'information de la mission d'évaluation et contrôle sur le Financement et la gestion de l'eau*, n. 3081, Assemblée Nationale, Paris, 2001.

10 En efecto, la factura de agua pagada se compone de tres partes: la producción y distribución de agua potable, la captación y descontaminación de las aguas negras y los impuestos cobrados por los organismos públicos (estado central, consejos de cuenca). En Francia, el precio medio global de un metro cúbico de agua es de 3 euros, el cual resulta ser del 10% inferior al precio medio del agua en Europa (cálculo hecho a partir de los precios en las cinco ciudades más grandes de 10 de los países de la unión europea) *Aquae* n. 34, noviembre 2007. Lettre de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau.

entidades metropolitanas que abarcan varios municipios, o a situaciones en las que los municipios demasiados pequeños prefieren agruparse en vez de asumir solos sus competencias. El municipio o la entidad propuesta puede elegir uno de dos tipos principales de gestión de los servicios de agua: la gestión directa municipal (*en régie*) y la concesión del servicio público a una entidad privada, (*en délégation*).

En el primer caso, el ayuntamiento asume directamente la gestión del agua a través de la creación de un servicio en el seno de su administración. Realiza directamente las inversiones para los equipos, que financia con fondos propios o préstamos. Se ocupa también de la explotación del servicio asumiendo a su cargo las plantas de potabilización y tratamiento del agua y dando mantenimiento a la red. Para llevar a cabo tales labores, el ayuntamiento contrata personal municipal adscrito a este servicio. Desde un punto de vista financiero, la gestión directa municipal tiene que estar estrictamente separada de las otras actividades municipales sobre todo para garantizar una autonomía financiera. Si bien este tipo de gestión atrae sobre todo a los pequeños municipios, para las ciudades medias como Nantes, Tours, Nancy o Strasbourg también representan experiencias muy importantes de gestión municipal del servicio.

En el segundo caso, el municipio o la entidad de gestión (sindicato) delega todo o parte del servicio del agua a una empresa privada concesionaria (*société déléguée*) y dispone de dos tipos de contratos. Por un lado está el arrendamiento (*affermage*) en donde el municipio toma a su cargo las inversiones del equipo, mientras que a la empresa privada le queda la explotación del servicio (mantenimiento, operación, facturación). El segundo tipo de contrato es la concesión propiamente dicha en donde la empresa privada es responsable de las inversiones y de la explotación de la red. El sistema de la concesión, que da atribuciones importantes a las entidades concesionarias hoy en día está declinando y representa sólo el 12% de los contratos, mientras que hace veinte años esta figura contractual cubría el 40% de los mismos. En los últimos 10 años la casi totalidad de los contratos firmados son de arrendamiento.¹¹ Existe una versión híbrida llamada arrendamiento de la concesión (*affermage concessif*) en donde la empresa receptora asume la explotación de la red y de la distribución mientras las inversiones son repartidas entre el ayuntamiento y la empresa. En la

11 *Assemblée Nationale, Rapport d'information sur la gestion de l'eau sur le territoire*, n. 1170, Assemblée Nationale, Paris, 2003.

actualidad la mayoría de los contratos corresponde a esta fórmula.¹²

En Francia, el 52 % de los municipios delega el servicio público de distribución del agua potable a empresas privadas; lo que significa que el 79% de los usuarios tienen un servicio de agua concesionado. Asimismo, el 38% de la gestión del saneamiento es otorgado a entidades privadas e impacta al 53% de la población.¹³ Este contexto de amplia participación privada, es una característica totalmente francesa, que ha venido siendo exportada desde hace unos veinte años a muchos otros países del mundo. En efecto, la gestión pública del agua representa la regla dominante en la casi totalidad de los países del mundo; la privatización integral, como en Gran Bretaña en la segunda mitad de los noventa, es todavía relativamente excepcional.¹⁴ Básicamente tres empresas se reparten el mercado de los servicios del agua concesionados; es decir que directamente o por medio de sus filiales acaparan el 98% de ese mercado. La Véolia (antes Générale des Eaux) detenta el 51 % del mercado; a la Suez-Ondeo (antes Lyonnaise des Eaux) corresponde el 24% y a SAUR (grupo Bouygues) el 13%. EL 10% restante es controlado por filiales comunes (doce entre Suez/Lyonnaise y Véolia/Générale des eaux y dos entre SAUR y Suez/Lyonnaise). Y solamente un 2% corresponde a pequeñas empresas locales.

La institución del modelo

Este oligopolio del agua muestra una gran estabilidad histórica. Efectivamente, en la gestión del agua se encuentran los orígenes de los dos grandes grupos industriales franceses, la

12 En español el concepto de *délégation*, es decir el servicio público delegado a una empresa privada, se traduce con la palabra concesión pudiendo crear una cierta confusión entre lo que en francés es un tipo de contrato (contrato de concesión que es diferente del contrato de arrendamiento) y una modalidad de prestación del servicio público de agua.

13 *Assemblée Nationale, Rapport*, 2001; Marc Lamié, *Le Dossier de l'eau. Pénurie, pollution corruption*, Edition du Seuil, Paris, 2003.

14 En los Estados Unidos los operadores privados representaban a finales de los noventa menos del 10% del mercado, en Gran Bretaña el 25%, en Italia menos de 3 millones de usuarios. Desde hace una década el contexto ha empezado a cambiar y la participación privada se ha hecho más importante. Sin embargo, la gestión directa sobrelleva esta nueva tendencia y en varios países de Europa y América Latina existe por ejemplo una vera movilización ciudadana pro-gestión municipal (Italia, Argentina, Bolivia). Brault Jean-Michel et Christelle Pezon «Le marché de l'eau américain» Flux, 2002/1 - N° 471, 2002, pp. 69 - 79; Dominique Lorrain, «Les quatre compétitions dans un monopole naturel. Qu'est-il en train d'arriver au secteur de l'eau?», in FLUX, 2003/2-3, n. 52, Avril-Septembre, 2003, p. 69-86.

Lyonnais des Eaux y la Générale des Eaux (ver cuadro 1). La participación de estas empresas privadas en la gestión del servicio público en Francia es muy temprana y responde a un modelo muy particular de participación del capital privado en la gestión de los servicios públicos. Según algunos autores, a partir de la mitad del siglo XIX, con el impulso del estado central, se favoreció la constitución de un tipo de capitalismo definido como “de renta”, que desempeñará un rol importante en la integración de los servicios públicos al mercado, en especial de los servicios del agua. Se trataba de limitar los riesgos financieros de las empresas privadas gravando a los ayuntamientos con la mayoría de los costos de las inversiones y haciéndoles soportar las pérdidas. Las empresas privadas trabajaban sin riesgos y sus ganancias prescindían de los resultados obtenidos.¹⁵ Las grandes empresas francesas especializadas en el sector de la prestación de servicios de agua fueron creadas en este periodo por banqueros e inversionistas que intuyeron muy tempranamente su inmenso potencial comercial. Las ideas positivistas del filósofo Saint Simón (1760-1825) inspiraron a los banqueros de la época.¹⁶ Son los años de la metamorfosis urbana haussmaniana,¹⁷ las ciudades se modernizan y se introducen redes y sistemas de circulación de las energías necesarias al nuevo funcionamiento urbano. El auge de las concepciones higienistas promovieron la higiene pública y el control sanitario del agua para usos humanos y domésticos. Es el inicio de la “conquista del agua”,¹⁸ por parte de la mayoría de los ciudadanos, en el que las sociedades concesionarias participaron de esta revolución urbana.

15 Jean-Paul Haghe, *Les eaux courantes et l'Etat en France 1789-1920. Du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande*, thèse de doctorat en géographie, EHESS, 1998.

16 Los seguidores de Saint Simón defienden tres preceptos fundamentales: el mejoramiento de las condiciones de los más pobres; la abolición de los privilegios por nacimiento, en particular la herencia y por último la máxima «a cada uno según sus capacidades, a cada capacidad según sus obras». Esta máxima muestra claramente que los seguidores de Saint Simón no buscan una sociedad igualitaria, sin embargo se oponen a la propiedad de los medios de producción. Asimismo para que las capacidades puedan desarrollarse es necesario que la economía esté bien organizada, en particular por una red de bancos ramificada y controlada. Retoman el slogan de Saint Simón “todo para la industria”. Muchos empresarios de la segunda mitad del siglo XIX parten del pensamiento de Saint Simón para evolucionar hacia el liberalismo. Se alejan del contenido social de su predecesor para quedarse simplemente con su entusiasmo por la industria y el comercio. Serán a la cabeza de grandes compañías bancarias y comerciales, dirigiendo empresas de transporte terrestre o fluvial (el canal de Suez por ejemplo).

17 Del nombre del celebre prefecto Haussmann que renovó y transformó la ciudad de París en el siglo XIX abriendo grandes boulevard, creando redes de transporte, de agua pero sobre todo su drenaje.

18 Jean Pierre Goubert, *La conquête de L'eau - L'avènement de la santé à l'âge industriel*, Hachette, Paris, 1986.

Cuadro 1. Las “tres hermanas”¹⁹

La participación de la empresa privada en la gestión de los servicios públicos urbanos (agua, electricidad, gas, basura, transporte), remonta al siglo XIX. En la segunda mitad del siglo, algunos banqueros guiados por la filosofía económica positivista de Saint Simón (1780-1825) -en las cuales se combinaban el intervencionismo estatal y la participación privada- invirtieron en la creación de sociedades concesionarias de servicios que tuvieron un rol primordial en la realización de las primeras redes técnicas urbanas (agua, transporte, tranvía).

La Compagnie Générale des Eaux (CGE) se creó en 1853 por decreto imperial. Su misión era la distribución del agua en las ciudades y la irrigación agrícola. Los primeros contratos de venta de agua fueron con la ciudad de Lyon y seis años más tarde, en 1860, con la ciudad de París y en 1869 con los municipios limítrofes de la prefectura del Sena; contratos que conserva hasta la fecha. El primer contrato en el extranjero fue con la ciudad de Venecia.

Alentada por los éxitos en la Bolsa de la CGE, en 1880, se fundó, con capitales del banco Crédit Lyonnais (60%) la Lyonnaise des Eaux, que al igual que la Générale se consagra a la prestación de servicios en el sector agua.

Nantes, Lyon, París y Niza fueron las primeras ciudades a delegar la distribución del agua potable a empresas privadas quienes se consagraron principalmente a prestar ese servicio a las regiones y ciudades más floridas.

Más tarde, ya en el siglo XX, en 1933, se creó la SAUR (Société d'Aménagement Urbain et Rural) que se implantara sobre todo en zonas rurales. En 1997 adquiere con su accionario Bouygues la compañía Saint Gobain fuerte en 7000 municipios -principalmente pequeños municipios rurales- y 6 millones de usuarios. Nîmes es la sola ciudad de más de 100 mil habitantes a la que SAUR proporciona agua. Esta característica explica en gran parte su presencia al extranjero desde los años sesenta, sobre todo en África a partir de la época de la independencia.

El papel de las sociedades concesionarias ha consistido durante mucho tiempo en el abastecimiento urbano, tomando el líquido de corrientes de agua, a los cuales se les devolvía y vertía el agua una vez utilizada, contando con sus capacidades de auto depuración. Este rol lo han sostenido sin mayor problema hasta el día de hoy, debido a que el precio moderado del agua ha permanecido así du-

19 Expresión tomada en préstamo de Lamié, *Le Dossier*.

rante mucho tiempo. Los beneficios que estas empresas han registrado en este sector han permitido diversificar sus actividades e inversiones y, a partir de mediados de los años ochentas, se lanzaron a conquistar mercados extranjeros en estos mismos sectores u otros diferentes. El mercado del agua potable ha sido el “botín de guerra”²⁰ con el cual estas sociedades han conquistado otras esferas del sector de las prestaciones del agua tales como tuberías, saneamiento y basura, u otras ramas diferentes como la construcción, el transporte, la química, la electricidad, el gas, los medios de comunicación o la telecomunicación. Recientemente, otro gran grupo empresarial, SAUR, especializado en la construcción, se colocó en el tercer lugar en la gestión concesionada de los servicios de agua en Francia, y en el mercado extranjero compite con la empresa británica *Thames Water* por la tercera posición.

La participación de empresas extranjeras en el mercado francés es bastante rara. Aparentemente la sociedad británica *Thames Water* había manifestado interés por participar en algunas licitaciones, pero éste no se ha concretizado. En cambio, la participación de las empresas francesas en el mercado extranjero es muy importante.²¹ Gracias a una estrategia de creación de sociedades mixtas o adquisición de sociedades locales o participación directa en el mercado *tout court*, éstas han llegado a ocupar en los últimos 15 años los primeros lugares mundiales en el sector de los servicios asociados al medio ambiente: agua principalmente, pero también tratamiento de las aguas negras, saneamiento y cada vez más basura. Tres y dos mil millones respectivamente de metros cúbicos de agua distribuidos cada año en el mundo por Véolia y Suez son los resultados de la conquista del sector operada por las dos grandes compañías francesas, sin duda posibilitadas por el contexto internacional de apertura de los mercados nacionales de los servicios públicos al sector privado en muchos países. Pero también gracias a su tamaño, a su experiencia en el sector y a sus poderosas redes en la esfera económica y política.²²

20 Michel Marié, *Las huellas hidráulicas en el territorio. La experiencia francesa*, El Colegio de San Luis, Colección Investigaciones, San Luis Potosí, 2004.

21 Estas están presentes en los cinco continentes, en más de cien países para Véolia y más de ciento treinta para Suez. En México por ejemplo, ellas se tienen contratos en el DF, Cancún, Aguascalientes. En el sector del saneamiento en San Luis Potosí, Puebla, Ciudad Juárez.

22 Un rol no desdeñable en la promoción de esta política de apertura a los grupos privados del sector de los servicios públicos ha sido jugado a partir de los años noventas por el Banco Mundial. Uno de sus directores, a finales de los ochentas, contaba entre sus consejeros al presidente de la Lyonnaise des Eaux.

Los límites del modelo

En 2000, una advertencia del Consejo de la concurrencia señalaba que esta organización era típica de un mercado muy concentrado y por lo tanto invitaba a las autoridades a ser particularmente vigilantes de este aspecto. Una observación más fina de la distribución espacial revela una concentración aún más importante. Salvo muy pocas excepciones, la SAUR tiene sus contratos con ciudades pequeñas con menos de cien mil habitantes.²³ Lo que significa que las otras dos empresas, Véolia y Suez, se reparten entre ellas el mercado de las grandes ciudades. Pero esto no es todo, aún cuando existe una cierta concurrencia en la adjudicación de los servicios delegados, ésta encubre, según los analistas, un acuerdo implícito entre los prestadores, a tal grado que el sistema sería una suerte de monopolio disfrazado, garantizando su perpetuidad. El ejemplo más notorio es la constitución de sociedades mixtas entre las dos empresas más importantes del sector (Véolia y Suez) para asegurarse los contratos de servicio en las grandes ciudades como Marsella, Lille o incluso para repartirse el mercado de la ciudad de París. En la capital, la prestación del servicio es proporcionado por Véolia en la margen derecha del Sena y por Suez en la margen izquierda. En efecto, estas sociedades no solamente fijan el precio del agua (con el aval de los ayuntamientos que tienen la responsabilidad jurídica de fijar las tarifas) sino que en este sistema de oligopolio de gestión por concesión impone al ciudadano un operador prestador del servicio.

La concentración de la oferta del servicio en las manos de pocas empresas es considerada como uno de los factores fundamentales para la sobre facturación del precio del agua en las grandes ciudades.²⁴ Una investigación del Alto Consejo del servicio público revelaba que al momento de la renovación de los contratos sólo el 5% de éstos no había sido renovado con la misma empresa. Esta institución no dudaba al preguntarse si el sistema no era un monopolio de facto, por la adopción de un código “de buenas conductas” (léase de acuerdos tácitos) entre las empresas concesionarias.²⁵ Ahora bien, las posibilidades de competir en una

23 Con la sola excepción de la ciudad de Nîmes que tiene 140 mil habitantes.

24 Cour des comptes, *Rapport*.

25 Aviso n° 2000-A-30 del Consejo de la concurrencia del 4 de diciembre de 2000 relativo a la demanda de aviso de la Federación Nacional de los municipios en delegación y en gestión directa sobre la convención colectiva de las empresas de los servicios de agua y saneamiento.



Trabajos de barrenado en las obras de la Presa de Mexquitic, 1925, San Luis Potosí. AHA, Aprovechamientos Superficiales, caja 1608, expediente 22990.

licitación para un contrato se presentan solamente cada veinte o veinticinco años. La especificidad del sector agua es justamente que el juego de la competitividad ocurre en un lapso muy corto: en los tiempos de la renegociación del contrato. Sin embargo, en este corto periodo de tiempo se toman decisiones acerca del servicio para los siguientes veinte años. En este contexto, la estructura del mercado resulta ser poco reversible: para que se produzca un cambio sustantivo habría que renegociar un número suficiente de contratos en un periodo relativamente corto. Hay casos, como el de París, en donde la sociedad que tiene la concesión (Véolia/Générale des Eaux) suscribió y ha renovado contratos con el ayuntamiento desde 1860.

Los analistas del sector señalan que -desde un punto de vista económico- esta gran estabilidad del oligopolio del agua representa un misterio, pues la ausencia de nuevas empresas que compitan en el mercado no tiene explicaciones económicas o técnicas. En efecto, la larga duración de los contratos, que según ellos es resultado de la inercia, no existe ninguna barrera económica o técnica para el ingreso al mercado de otras empresas. Existe la idea de que el sector del agua implica fuertes inversiones y que las empresas eventualmente interesadas podrían desalentarse ante la dificultad para disponer de importantes capitales necesarios para concursar y acceder a este mercado. En realidad, en muchos de los contratos, el financiamiento de las inversiones es a menudo asegurado por los ayuntamientos que contraen las obligaciones de los préstamos. Gracias a este dispositivo el costo de la deuda queda integrado en el precio del agua. Puesto que el pago de la factura del agua por los usuarios asegura las ganancias a las empresas concesionarias, el re-

embolso del crédito no representa mayor problema para ellas. De tal suerte que la participación en el mercado de los servicios de agua representa costos relativamente bajos (los costos de una estructura administrativa y comercial, la constitución de competencias técnicas), a juicio de los analistas no existen verdaderas barreras económicas a la participación. Por otro lado, las cifras muestran que en las grandes ciudades en materia de contratos de servicio, las empresas privadas no han practicado una estrategia de precios desmedidamente altos, factor que puede explicar, parcialmente, la ausencia de concurrentes potenciales. Lo que es cierto también, es que en muchas situaciones los ayuntamientos prefieren seguir trabajando con la misma empresa si ésta se ha desempeñado bien en la prestación del servicio. Un regreso a una gestión directa implicaría para los ayuntamientos una inversión importante en material y adquisición o re-apropiación de conocimientos técnicos muy especializados que pueden disuadir a los municipios a dar este paso.

En conclusión, si bien parece existir en el sistema de la prestación del servicio de agua una lógica de oligopolio en donde hay un arreglo entre las empresas en el mercado para repartirse y asegurarse los clientes, es muy difícil para los organismos o quienes se lo propongan intervenir en dicho control y reunir las pruebas formales acerca de estos acuerdos informales.

Ahora bien, la observación del funcionamiento del sistema de mercado del agua en Francia, revela que en estos procesos mercantiles la relación entre empresas privadas y mundo político juega un rol no desdeñable. A partir de la segunda mitad de los años ochenta, algunos escándalos político-financieros han sacudido la existencia del monopolio discreto de los grandes grupos del sector, involucrando indistintamente a las tres compañías, desacreditando a sus actores y sus prácticas. Artículos de prensa, decisiones de justicia e informes oficiales han denunciado las prácticas de corrupción y la opacidad de los contratos. Políticos han sido condenados por corrupción por haber favorecido en licitaciones públicas a estas compañías. El rol central jugado por el agua como instrumento de planificación y ordenamiento del territorio, sustento de toda actividad económica, generador de ganancias e impuestos, es un factor importante en la toma de decisiones respecto de las modalidades de gestión y de control. En un libro muy ilustrativo sobre el tema del agua y los problemas de escasez, contaminación y corrupción en Francia, su autor Marc Lamié, demuestra que, desde los años cincuenta hasta finales de los noventa, en el fun-

cionamiento del mercado de los servicios de agua, era muy difundida la práctica de los “derechos de entrada”, conocidos también como “derechos de utilización”. Esta práctica consistía en que a cambio de un financiamiento una empresa concesionaria obtenía del municipio la atribución del mercado del servicio de agua potable. Las ventajas eran indis-

cutibles. Mientras que la gestión directa municipal limitaba considerablemente las inversiones en materia de equipo y red y no generaba impuestos profesionales, la entrega de un contrato de concesión, asociado sobre todo a los “derechos de entrada” producía efectos inmediatos en las finanzas públicas municipales y, a veces, en los ingresos del

Cuadro 2. Vuelta a la gestión directa municipal: El caso de la ciudad de Grenoble

Así como numerosas ciudades europeas y americanas y pequeñas municipalidades de Francia, Grenoble se empeña, a finales del siglo XIX, en un proyecto de modernización de su distribución de agua indispensable para la industria, útil para la higiene y para la limpieza. La extensión de la red de abasto de aguas es presentada como una obra indispensable, digna de una ciudad moderna. Las comisiones municipales se pronuncian por una explotación directa del servicio por la ciudad. La desconfianza por las compañías privadas y la voluntad de proteger los servicios públicos se imponen. En efecto, las dificultades encontradas por la ciudad en el caso de la gestión del gas, confiada desde el 1837 a una compañía privada y en particular las batallas judiciales de los años 1850 llevadas por la ciudad por no aplicación del conjunto de condiciones relativo a la iluminación de las calles, explican la voluntad de los ediles locales de promover una gestión municipal en el caso del agua (1853), luego del gas (1867). En esta época, este tipo de gestión es presentado como el solo medio para la administración municipal de conservar su libertad quedando la propietaria de todas las aguas destinadas a la alimentación pública. Por otro lado, los abonos suscritos debían representar, sobre el largo plazo, un recurso seguro para el presupuesto municipal.

Esta gestión municipal perdura hasta finales de los años ochentas del siglo XX cuando la administración municipal, encabezada por el alcalde Alain Carignon, que algunos años más tarde se volverá célebre gracias al escándalo que acabara con su gestión municipal, firma dos contratos de arrendamiento que delegan la gestión del servicio de agua a una sociedad privada filial de la Suez-Lyonnaise des Eaux. Según las investigaciones realizadas posteriormente, estos contratos habían sido concebidos como un instrumento para permitir a la ciudad de hacerse de unos fondos que le permitieran enderezar su difícil situación financiera. Sin entrar demasiado en los detalles muy complicados de este arreglo financiero, el contrato de arrendamiento permitía al ayuntamiento de cobrar con anticipación los beneficios de la prestación del servicios si éste hu-

biera quedado en gestión directa; y a la empresa privada garantizarle -anticipando estos beneficios (por el pago de estos “derechos de entrada”) la explotación del servicio por veinticinco años con un aumento programado de las tarifas del agua. El contrato de arrendamiento había entonces permitido un intercambio de flujos de ingresos, procurando a la administración municipal una ganancia inmediata de 47 millones de euros. La contraparte de estos arreglos era que los usuarios habían tenido que soportar el aumento programado de las tarifas por toda la duración del contrato. En 1995, una nueva administración municipal, intentará una renegociación del contrato de arrendamiento y después de una despiadada batalla legal logrará restablecer una gestión directa municipal sobre el servicio de agua potable y saneamiento permitiendo una baja del precio del agua de aproximadamente el 25% respecto a la tarifa prevista por el contrato de veinticinco años estipulado en 1989 con la empresa privada.

En 1996, Alain Carignon, alcalde de la ciudad es condenado por corrupción y soborno de testigos recibiendo una condena de cuatro años de prisión, 60 980 euros de multa y cinco años de no elegibilidad. Los hechos denunciados: entre 1984 y 1993 fue beneficiado con ventajas materiales por un valor de 2, 9 millones de euros (departamentos, pasajes en avión, viajes), que fueron obsequiadas por la Lyonnaise des Eaux en 1989 a cambio de la concesión del servicio de agua de la ciudad.

En 1997 el Tribunal administrativo de Grenoble declara ilegales las tarifas de agua y de saneamiento previstas por el contrato estipulado en 1989 con la Lyonnaise des Eaux y firmadas por el presidente municipal Alain Carignac.

En 2000 la sociedad concesionaria renuncia a su contrato de servicio con la ciudad de Grenoble, sin embargo recibe de la municipalidad una indemnización de un millón y medio de euros por el aporte de capitales realizado durante el contrato. Un recurso en justicia de los regidores del partido verde del cabildo pretende recuperar este capital que la administración citadina ha entregado a la compañía concesionaria.

alcalde también. A estos “derechos de entrada”, se sumaban a menudo algunas obras de interés para la colectividad, tales como: estadios, albercas públicas, financiamiento del equipo local de fútbol, y otros patrocinios de actividades del municipio (cuadro 2).²⁶

El gobierno respondió a tales escándalos que revelaban a la opinión pública estas prácticas ilícitas en la gestión del mercado del agua, fortaleciendo la reglamentación aplicable a las relaciones contractuales entre los municipios y las sociedades concesionarias del servicio público del agua. En el primer lustro de los años noventas, fueron adoptadas varias medidas reglamentarias para corregir este desarreglo en el funcionamiento del otorgamiento de concesiones.²⁷ A partir de la promulgación de estas leyes, en materia de agua potable y saneamiento, el otorgamiento del servicio público puede tener una duración superior a los veinte años solamente después haber sido aprobado por la tesorería general; el pago de los «derechos de entrada» por una empresa privada está prohibido y los presidentes municipales tienen la obligación de elaborar un reporte anual sobre el precio y la calidad de los servicios públicos del agua e igualmente las empresas privadas deben proporcionarlos a los ayuntamientos.

El mundo empresarial no ha salido ileso de estos escándalos. A manera de respuesta ha intentado promover una nueva imagen del sector y nuevos métodos. Suez por ejemplo, se vio obligada a emprender una serie de acciones en dos frentes: al interior, emitió la redacción de un código de ética y trabajó con el personal para corregir sus prácticas; hacia afuera, buscó una mejor relación con el público,

organizando servicios para la clientela muy sofisticados y pujantes, que enfatizan que tomarán en cuenta las preocupaciones manifestadas por los usuarios y las asociaciones de los consumidores.²⁸

Conclusiones

En los años venideros, muchos contratos de concesión expirarán (2009 Paris, 2011 en una parte de la región metropolitana de Ile de France,²⁹ 2012 Lille, 2016 Lyon), y cada vez más cabildos militan por el regreso a una gestión directa de los ayuntamientos del servicio de agua y, en algunos casos, del saneamiento también.³⁰ En este sistema de oligopolio un regreso a una gestión directa por la municipalidad representa un factor de concurrencia. En efecto, aun cuando no se pueda afirmar sistemáticamente que las gestiones municipales directas garantizan precios del agua más bajos -pues ciudades con una gestión directa como Strasbourg o Reims exhiben precios del agua más altos que la media nacional- o que constituyan un instrumento para bajar los precios del agua, la sola amenaza de una re-municipalización del servicio constituye en sí misma un medio para promover la competencia en el sector y un instrumento para procurar renegociaciones más equilibradas de los contratos. El caso de Lyon es ilustrativo en este sentido: en enero de 2006, fecha de vencimiento del contrato de arrendamiento con Véolia, el ayuntamiento ha logrado -ventilando la idea de un regreso a la gestión municipal- renegociar con la sociedad concesionaria una disminución del precio del agua del 16%.

A partir de finales de los años noventas, algunas municipalidades volvieron a una gestión directa municipal del servicio. Tal es el caso de las ciudades medias y pequeñas como Grenoble, Alès, y de las municipalidades como Venelle, en Provenza o Varages en el departamento del Var, o Neufchâteau

26 Entre los más populares escándalos está el del de Grenoble; pero también el de la ciudad de Saint Etienne, en donde la empresa privada se ha hecho cargo -a cambio de un contrato de concesión de treinta años- de las deudas contraídas por el ayuntamiento por los servicios de agua potable y saneamiento anteriormente administrados por gestión directa municipal cubriéndolos en tres años solamente y que se ha traducido por el usuarios en un aumento del doble de la tarifa del agua en solamente dos años); o el caso de la ciudad de Tolosa en donde, de la misma manera, la compañía concesionaria además de pagar los tan célebres “derechos de entrada” ha asumido las deudas del servicio de agua contraídas por la municipalidad cuando la gestión era municipal amortiguando estas “inversiones” aportadas a la administración de la ciudad, aumentando de una manera exorbitante las tarifas del agua y produciendo una protestación muy virulenta de las asociaciones de los consumidores. Se trataba de verdaderas formas de préstamos que las compañías hacían a las municipalidades cobrando sus intereses sobre el presupuesto del agua. Algunas asociaciones de consumidores no han dudado en definir este mecanismo como de la extorsión (Journal L’Humanité del 12 de enero de 2002). Véase Lamié, *Le Dossier*.

27 Ley Sapin de enero de 1993, en contra la corrupción: cuenta con medios reforzados de control de las malversaciones, reforzando la transparencia de las cuentas de los partidos. La ley “Mazeaud” del 8 de febrero del mismo año, relativa a los mercados públicos y a las concesiones del servicio público introduce en particular la obligación para el prestador del servicio de proporcionar un informe anual a la autoridad otorgante la concesión sobre las cuentas y la calidad del servicio concesionado.

28 Un debate interesante que no se puede abordar en este trabajo es una discusión sociológica entorno a las tensiones entre las diferentes figuras del usuario -la de ciudadano y la de consumidor- en el seno de la regulación del sector agua en Francia. Véase Géraldine Pflieger, «Domination du consommateur et résistance du citoyen», in *FLUX* 2002/2-3, n. 48-49, 2002, pp. 20-34; Jean-Luc Trancard y Géraldine Pflieger «Lyonnaise des eau: le tournant de la politique clientèle», in *FLUX* 2001/4, n. 46, 2001, pp. 61-69.

29 La Île-de-France es una región francesa que agrupa ocho departamentos: Essonne, Hauts-de-Seine, Paris, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Val-de-Marne, Val-d’Oise, Yvelines, tiene una extensión de 12011 km² y 11 millones 577 mil habitantes. El 20% de su superficie (2400 km²) es ocupada por la aglomeración de la ciudad de Paris al mismo tiempo que concentra el 90% de su población.

30 En noviembre 2007 la asociación nacional de los presidentes municipales de Francia reunida en su congreso nacional lanza un llamado para una re-municipalización del agua en Francia. 22/11/2007.

en los Vosges, que luego de difíciles negociaciones y batalla jurídica lograron retomar directamente la gestión del servicio y consiguieron una disminución del precio del agua. El caso más emblemático de este cambio es el de la ciudad de Grenoble, que después de una batalla jurídica de largos once años con la compañía Lyonnaise des Eaux, ha vuelto a una gestión municipal directa del servicio obteniendo una reducción del 25% en la tarifa de agua. Otros municipios han hecho la misma elección o están gestionándola o planteándola. Este camino, sin duda, no está exento de obstáculos. En algunos casos, para la re-municipalización del servicio los ayuntamientos tuvieron que romper los contratos antes de su vencimiento ante la imposibilidad de negociar con las sociedades concesionarias una disminución del precio del agua o un esclarecimiento de las cuentas. Esto para algunos, acarrea pleitos legales, incluso sentencias que obligan a pagar indemnizaciones a las sociedades prestadoras por la ruptura de contrato. Ahora bien, esta cuestión de la re-municipalización parece estar particularmente en debate en las municipalidades gobernadas por los partidos de izquierda.

En 2007, el alcalde de Paris, el socialista Bertrand Delanöe, se ha comprometido, en caso de ser reelecto en las municipales de marzo de 2008, a retornar a una gestión municipal directa en 2009 –cuando caducarán los contratos otorgados a las dos sociedades Véolia y Suez. En estos días, cuando se escribe este texto, una fuerte movilización ciudadana demanda la realización de un debate público sobre el precio del agua en una porción de la región *Île de France*. Allí el SEDIF (Syndicat des Eaux d'Île de France) es la sociedad que administra la distribución del agua. Según el estudio de la Unión Federal de los consumidores citado al inicio de este texto, el SEDIF aparece a nivel nacional como aquella empresa que detenta la no honrosa primacía en la sobre facturación. Las asociaciones y algunos presidentes municipales de izquierda de los 144 municipios que integran el SEDIF abogan por una revisión del contrato y una re-municipalización del servicio para 2009, cuando vencerá la concesión actual.

En este contexto, en donde la exigencia de transparencia y equidad se ha impuesto con fuerza, la apuesta en juego es grande. En la inminencia de las próximas elecciones municipales de marzo 2008, al parecer, la gestión pública del agua ocupará un lugar prioritario en las campanas electorales de los diferentes candidatos a las presidencias municipales. Bajo la presión de los ciudadanos los candidatos deben tomar posición claramente acerca de las condiciones de la gestión del agua hoy día construida como un asunto mayor del ejer-

cicio de la democracia local. Cualquiera que sea el contexto y sus posiciones sobre la prestación de este servicio, los candidatos deberán asumir el discurso del reforzamiento de la capacidad de acción de las autoridades locales.



Partidor de agua al que le llaman presa, construido de mampostería de piedra, que también es utilizada por los lugareños para actividades agrícolas y recreativas, 1932, Río Verde, San Luis Potosí. AHA, Aprovechamientos Superficiales, caja 1.307, expediente 17835.