

Dilemas en la gestión del agua urbana

Juan Manuel Ruiz García

Con algunas importantes excepciones, el agua en nuestro país es pública, de propiedad estatal. Pero esto no impide la gestión privada de algunos de sus servicios tras el otorgamiento de las oportunas concesiones de agua. Es decir, se permite el uso privativo del agua concedida por una Administración hidráulica que decide, a través de un complejo mecanismo de planificación y de gestión pública, cómo se va a distribuir ésta entre los usuarios. De este modo, cada municipio posee su propia concesión de agua, y en el entorno de sus competencias, la gestionará organizando los servicios de abastecimiento y de depuración. Para desempeñar esta labor podrá optar por varios modelos de gestión: contar en exclusiva con sus propios funcionarios o elegir cualesquiera de las alternativas que ofrece la normativa de contratación a la hora de gestionar servicios públicos, desde la empresa pública más o menos participada por la Administración, hasta la concesión del servicio público a una empresa privada. La deriva liberalizadora, aplicada al servicio público de las aguas urbanas, se dirige, en la actualidad, no tanto hacia la privatización del agua en sí misma, imposible en el ordenamiento jurídico vigente, sino a ceder su gestión al sector privado.

¿Por qué se privatizan los servicios públicos del agua? Principalmente, por el clima de desconfianza generado en torno a la capacidad de la Administración para gestionar eficientemente, y por las paulatinas dificultades de los Ayuntamientos para financiar los servicios sociales bajo su competencia. Según estas premisas, con la privatización se pretende mejorar la eficiencia del servicio, hacerlo más barato y acometer inversiones, con capital privado, imposibles en el marco presupuestario vigente. Se podrían criticar, desde múltiples vertientes, tanto el dogma de la incapacidad pública para la gestión, como la necesidad de impedir a los Ayuntamientos el libre desarrollo de sus competencias por una muy particular y tendenciosa lectura de los criterios de convergencia económica de Maastricht. Pero una vez que las corporaciones locales deciden privatizar sus servicios de agua, analicemos estos nuevos sistemas de gestión y sus repercusiones en el bienestar de los ciudadanos.

En nuestro país, el acceso universal de la población al agua potable se ha logrado, en gran medida, gracias al modelo público de gestión. Todavía hoy, más del 50% de la gestión del agua urbana se desarrolla dentro de la modalidad de sistema público. Sin embargo, también las empresas públicas pueden llevar a cabo una gestión inadecuada del servicio. Tal es el caso de tantas ciudades del Tercer Mundo en las que, por desidia de la Administración o por dificultades de financiación, las aguas llegan escasas y en pésimas condiciones de salubridad, y en las que el acceso al agua potable cada vez se torna en un lujo más lejano. Pero la ineficiencia no sólo se da en la gestión pública, y numerosos casos atestiguan pésimas experiencias en sistemas privatizados recientemente en Gran Bretaña o Latinoamérica, donde el incumplimiento de las cláusulas contractuales pactadas con la Administración, en los

correspondientes procesos de liberalización, resulta alarmante. Pero ¿cómo orientarnos en esta procelosa geografía de lo público y de lo privado en la gestión del agua?

La existencia fehaciente de malos sistemas de gestión pública demuestra la presencia real de 'fallos de Administración', es decir, de procedimientos y de comportamientos que no satisfacen las expectativas de los ciudadanos. Sin embargo, los numerosos casos de gestión pública exitosa deberían hacer que reconsideráramos si esos fallos son inherentes a todo sistema público de gestión, o simplemente pertenecen a los mal gestionados por las correspondientes autoridades políticas. Pero este razonamiento resulta improcedente aplicado a los servicios privados. Éstos también poseen sus 'fallos de mercado', los propios a la prestación de servicios públicos que, como el del agua, están sujetos a economías de escala y que, por tal razón, tienden automáticamente a generar monopolios que limitan la competencia y, por tanto, las pretendidas bondades del mercado para ofrecer eficiencia y precios baratos; por no hablar de la falta de incentivos en la iniciativa privada para, por sí sola, ofrecer equidad y satisfacer las necesidades básicas de la población. Pero la diferencia entre ambos 'fallos' resulta clara: los de Administración no son inherentes a toda gestión pública, sino sólo de las improcedentes; en cambio, los de la gestión privada sí son intrínsecos a sus motivaciones por ahorrar costes y conseguir el máximo beneficio, y ya fueron puestos de manifiesto por casi todos los teóricos del libre mercado cuando analizaron la gestión de los bienes públicos.

Si surtidos de este pequeño bagaje teórico pasamos a analizar los sistemas privados de gestión de las aguas que ofrecen buenos servicios a los ciudadanos, se constata que ello se produce porque el ente regulador establece unas reglas de juego en cuya órbita el empresario realiza una adecuada gestión del bien público, evitando los 'fallos de mercado' provocados siempre por una liberalización total o precaria del servicio. Así, y ésta es una conclusión importante, no existe proceso de privatización que funcione, en el entorno de los recursos hídricos, sin que la Administración realice bien su tarea estableciendo normas, reglas y controles adecuados al fin público propio de dicho servicio. Jamás una empresa privada gestionará bien el agua si el contrapeso público no realiza correctamente su tarea.

Para resolver esta paradoja resulta necesario comprender el papel que cada uno de estos actores, público y privado, debe desempeñar en la definición del servicio de abastecimiento de agua. Porque nos servimos de los conceptos de servicio razonable, eficiente, equitativo o justo para valorar el funcionamiento de estos servicios, hemos de delimitar qué entendemos por gestión correcta. Y debería resultar evidente que los objetivos sobre la política tarifaria, sobre los niveles de calidad, o el acceso más o menos universal al servicio, caen dentro de las labores propias del estamento público y de la participación ciudadana, en suma, de los receptores de un servicio cuya satisfacción va más allá de la capacidad de compra de sus potenciales consumidores, porque forma parte inexorable de la satisfacción de los derechos fundamentales a la vida o a la salud. A partir de este momento, y no antes, necesitaremos resolver la componente instrumental del servicio, y habremos de indagar sobre las alternativas de gestión, qué herramientas utilizar para cumplir con un servicio cuyos objetivos han sido ya definidos por los responsables municipales. Y será en esta fase cuando intentaremos coordinar y concertar la acción pública y la privada con objeto de dar cumplida cuenta del servicio, evitando el peligro siempre latente de los 'fallos de mercado' de la iniciativa privada.

En el momento histórico presente se manifiesta, con especial agudeza, este falso dilema entre la gestión pública y privada del agua urbana. En especial, en las pretensiones privatizadoras de la Unión Europea, de Estados Unidos y de las grandes instituciones crediticias y de desarrollo internacionales, que sin las debidas garantías de control y de regulación públicas alientan la liberalización de la gestión del agua en contra del bienestar del conjunto de la ciudadanía y únicamente a favor de aquellos colectivos de alto poder adquisitivo que por padecer ineficaces sistemas públicos presionan por una privatización que sólo a ellos beneficiaría. La situación actual, en la que más del 70% de los servicios de aguas privatizados en el mundo se

encuentran gestionados por sólo dos empresas, Vivendi Universal y Suez-Lyonnaise, resulta ilustrativa de la debilidad creciente de la ciudadanía en la pretensión de ver garantizadas sus necesidades básicas de agua por medio de una gestión llevada a cabo con eficiencia y equidad. Nada impide, en principio, que la iniciativa privada contribuya a la gestión del agua, pero jamás este servicio a la ciudadanía podrá realizarse correctamente si el sector público no sabe jugar sabiamente sus cartas de control y de regulación.

Juan Manuel Ruiz García es doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos,
y miembro de Bakeaz.

© Juan Manuel Ruiz García, 2002; © Bakeaz, 2002.
Publicado en *El Correo*, 22 de julio de 2002.

bakeaz