

DILEMAS EN LA GESTIÓN DEL AGUA URBANA

Juan Manuel Ruiz García.

Artículo de Opinión publicado en El Correo Español del País Vasco, el 22 de julio de 2002.

Con algunas importantes excepciones, el agua en nuestro país es pública, de propiedad estatal, y posee, por tanto, las características propias del dominio público: imprescriptible, inalienable e inembargable. Esto no impide la gestión privada de su usufructo, es decir, la utilización para fines crematísticos de determinados caudales gracias al otorgamiento de las oportunas concesiones de agua. Un régimen jurídico reconocido por las sucesivas leyes de agua españolas y de honda raigambre liberal: se permite el uso privativo del agua concedida por una Administración hidráulica que establece, a través de un complejo mecanismo de planificación y de gestión pública, las características subjetivas de cada uno de estos títulos de utilización privada de este patrimonio común.

El abastecimiento de agua en los núcleos urbanos, una competencia que recae sobre las Corporaciones Locales, también se desarrolla bajo este régimen de regulación pública. Cada uno de los municipios podrá gestionar él mismo sus concesiones de agua, con su personal funcionario, tanto la captación, como la distribución y la depuración, u optar por 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 está dirigiendo no tanto hacia la privatización del agua en sí misma, imposible en el ordenamiento jurídico vigente, sino a esta encomienda de su gestión en manos netamente privadas.

¿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. En este entorno, 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, la Administración más cercana a los ciudadanos, el libre desarrollo de sus competencias por una muy particular y tendenciosa lectura de los criterios de convergencia económica de Maastricht. Pero una vez las corporaciones locales deciden privatizar sus servicios de agua, analicemos en detalle estos nuevos sistemas de gestión y sus repercusiones sobre el bienestar de los ciudadanos.

Existen numerosos sistemas de gestión pública del agua cuyo funcionamiento satisface razonablemente bien las expectativas de sus habitantes. Los sistemas de abastecimiento públicos han sido, principalmente los que históricamente, por ejemplo en España, han logrado un servicio universal de agua potable para la población. Todavía hoy, más del 50% de la gestión del agua urbana se desarrolla dentro de la modalidad de sistema público y la mayor parte dan testimonio de la buena disposición de la empresa pública para ofrecer bienestar a sus ciudadanos. También podríamos citar numerosos casos en los que empresas públicas llevan a cabo una gestión inadecuada del servicio.

Por ejemplo, tantas ciudades del Tercer Mundo en las que por desidia de la Administración o imposibilidad 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 inefficiencia no sólo se da en la gestión pública, y numerosos casos atestiguan pésimas experiencias en sistemas privatizados recientemente. Si se consulta la prensa latinoamericana o británica, o los informes de PSIRU (Public Services International Research Unit, Universidad de Greenwich, www.psiru.org), por ejemplo, los casos de incumplimiento de las cláusulas contractuales pactadas con la Administración en los correspondientes procesos de liberalización de estos sectores, resulta alarmante. Sin embargo, también podríamos exponer ejemplos, esta vez no tan numerosos, de casos en los que la iniciativa privada ha desempeñado correctamente la encomienda de gestión de estos servicios. Pero, ¿cómo orientarnos en esta procelosa geografía de lo público y de lo privado en la gestión del agua?

Se puede afirmar que 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, la constatación de que también existen numerosos casos de gestión pública exitosa debería 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 ofrecer equidad y para satisfacer las necesidades básicas de la población. Pero la diferencia entre ambos “*fallo*s” 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 puestas 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 realmente funcionan en el mundo y ofrecen buenos servicios a los ciudadanos, se constata que ello se produce porque el ente regulador realiza bien su tarea, estableciendo 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 esta 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 jugar en la definición del servicio de abastecimiento de agua. Porque nos servimos de los conceptos de servicio razonable, eficiente, equitativo o justo para poder ser capaces de valorar el buen o el mal funcionamiento de estos servicios, hemos previamente de delimitar con claridad 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, en función de las condiciones socioeconómicas propias del momento y del lugar, intentaremos coordinar y concertar la acción pública y la privada con objeto de dar cumplida cuenta del servicio, lo cual exigirá controlar la gestión con índices valorativos del grado de satisfacción y regular la posible incorporación de la iniciativa privada evitando el peligro siempre latente de los “*fallos de mercado*”.

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 los Estados Unidos y de las grandes instituciones crediticias y de desarrollo internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, sobre todo) 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 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.