

Ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos

Olivier Petitjean y Satoko Kishimoto

Este libro es el resultado de un esfuerzo colectivo para analizar la remunicipalización de los servicios públicos en diversos sectores a escala mundial. El propósito de este último capítulo es destacar las conclusiones principales y las lecciones clave que nosotros, como editores, hemos extraído mientras preparábamos este volumen, recopilando información y datos de todo el mundo y dialogando con personas implicadas, en diversos grados y de diversas maneras, en procesos remunicipalizadores.

Empleamos el término ‘remunicipalización’ para aludir al proceso por el que se recupera el control y la gestión públicos a escala local de servicios que antes estaban privatizados o se prestaban de forma privada. Somos conscientes de que no siempre es el término más adecuado, ya que, en algunos casos, los servicios recuperados siempre han estado en manos privadas o, simplemente, no existían. En estos casos, sería más apropiado hablar de ‘municipalización’. El término ‘(re)municipalización’ abarcaría ambos casos. Se encuentran también ejemplos de servicios públicos que se han desprivatizado a nivel nacional. Estas ‘renacionalizaciones’ o ‘res-tatalizaciones’ las tratamos por separado, con el fin de centrarnos en las acciones locales y también porque algunas formas de renacionalización (cuando entrañan, por ejemplo, centralizar el poder o rescatar de forma temporal una compañía privada que ha quebrado) no entran en el ámbito de nuestra investigación. Por último, encontramos numerosos ejemplos en los que ciudadanos y usuarios están tomando la iniciativa y recuperando servicios esenciales que antes prestaban entidades comerciales para gestionarlos en pro de sus comunidades. Desde nuestra perspectiva, estos casos también podrían catalogarse como una (re)municipalización, en la

medida en comparten valores de servicio público y objetivos no comerciales. El término ‘desprivatización’ se usa para aludir, en general, a la (re) municipalización, la renacionalización y las iniciativas ciudadanas para recuperar los servicios, que persiguen, en última instancia, acabar con los problemas de las privatizaciones.

Las remunicipalizaciones son algo más habitual de lo que se cree, y funcionan

La lista de (re)municipalizaciones y (re)nacionalizaciones que presentamos en este libro dista mucho de ser exhaustiva. En su versión actual se debería entender, más bien, como un primer paso. Hay muchos más casos en todo el mundo que, por falta de tiempo y recursos, aún no hemos podido identificar. Pero, aún con sus carencias, ilustra los puntos que deseamos destacar. En primer lugar, que existe una fuerte tendencia remunicipalizadora en Europa y en todo el mundo, y que afecta, en distintos grados, a todos los sectores de los servicios públicos. Y en segundo lugar, que esta tendencia, que está pasando prácticamente desapercibida, no solo refleja los numerosos fracasos de las políticas de privatización y austeridad, sino que también está dando lugar a unos servicios públicos de mejor calidad; el tipo de servicios públicos que necesitamos para afrontar los desafíos de nuestros días. El fenómeno es particularmente evidente en el sector energético, donde las (re)municipalizaciones están impulsando la transición hacia sistemas de energía eficientes, asequibles y basados en renovables.

No defendemos que la gestión pública ofrezca una solución a todos los problemas, ni que las remunicipalizaciones sean siempre un camino sencillo. Pero sí que sostenemos que la experiencia en todo el mundo demuestra que las privatizaciones, por lo general, no cumplen sus promesas; que los servicios gestionados desde la esfera pública suelen centrarse más en la calidad, el acceso universal y la asequibilidad, y la consecución de objetivos sociales y medioambientales más amplios; y, de hecho, que los operadores públicos son, a menudo, más innovadores y más eficientes

que los privados, muy al contrario de lo que repiten en sus clásicos mantras los propagandistas de las privatizaciones.

Llevamos muchos años estudiando las experiencias de remunicipalización en el sector del agua. A raíz de nuestro trabajo, publicamos dos informes —*Llegó para quedarse: la remunicipalización del agua como tendencia global*¹ (noviembre de 2014) y *Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalisation* (abril de 2015, disponible en inglés, francés y catalán)—² que pusieron de manifiesto lo extendida que estaba esta tendencia en el sector del agua. Con aquel proceso, identificamos 235 casos de remunicipalización del agua en todo el mundo entre 2000 y 2015, incluso en grandes ciudades como París, Berlín, Buenos Aires, Kuala Lumpur y Yakarta. Sabíamos que la experiencia se estaba produciendo también en otros sectores. En aquel momento, estaba ganando terreno otro gran movimiento remunicipalizador en el sector de la energía en Europa, en especial en Alemania. Así que decidimos embarcarnos en la ambiciosa tarea de estudiar el fenómeno de las remunicipalizaciones en general, en todos los servicios públicos, y en todos los continentes, aunque poniendo un acento especial en Europa.

Con la ayuda de muchos socios y colaboradores de ayuntamientos, sindicatos, el mundo académico y la sociedad civil, recopilamos 835 casos de (re)municipalización en 45 países, desde pequeños pueblos a grandes capitales, y en entornos tanto urbanos como rurales. La remunicipalización es especialmente potente en los sectores del agua y la energía (267 y 311 casos, respectivamente), quizás porque son los sectores donde más se impulsaron la liberalización y la privatización. Pero también se observa en los sectores de la gestión de residuos, el transporte, la salud y el trabajo social, y en la amplia gama de servicios prestados por las administraciones locales, desde jardines de infancia, limpieza y parques públicos hasta instalaciones deportivas y comedores escolares. De hecho, en todos los sectores que están o han estado privatizados no se ha tardado

en experimentar un movimiento en pro de la remunicipalización. Quienes deseen impulsar o facilitar privatizaciones en nuevos sectores, como el cuidado de niños y niñas o los servicios de salud, deberían tomar nota de esta lección.

Este movimiento remunicipalizador no tiene una gran visibilidad en los medios de comunicación ni en los debates públicos porque se está produciendo principalmente a escala local o en contextos nacionales específicos y porque los poderosos intereses de las grandes empresas (y a menudo también de los Gobiernos nacionales y las instituciones internacionales) querrían fingir que esas iniciativas locales no existen y que no hay alternativas viables a la privatización y la austeridad. Pero sí las hay.

Las remunicipalizaciones promueven servicios públicos mejores y más democráticos

Las iniciativas remunicipalizadoras rara vez entrañan un mero cambio en la titularidad o en la gestión operativa, ni se limitan a reproducir las condiciones que funcionaban antes de la privatización. La remunicipalización persigue, en esencia, construir unos servicios públicos de mejor calidad. En primer lugar, la idea, muchas veces, consiste en recrear o recuperar los valores del servicio público y un compromiso con el acceso universal, en contraposición al afán comercial de los proveedores privados. Esto significa, por ejemplo, asegurar que un servicio se preste en toda una ciudad o en todo un país, y no solo en aquellas zonas donde resulte más rentable. El capítulo 2, de M'Lisa Colbert, explica que Argentina decidió renacionalizar sus servicios postales y aerolíneas precisamente por este motivo.

En segundo lugar, se trata de garantizar unos servicios asequibles. El movimiento remunicipalizador en Cataluña nació después de la crisis financiera mundial, a raíz de la resistencia contra los desalojos de viviendas y los cortes de agua y electricidad en el Estado español. La creación de empresas municipales de energía en el Reino Unido, que presentan David

Hall y Cat Hobbs en el capítulo 9, que ahora abastecen a un área con una población de 2,2 millones de personas, también se vio impulsada por las políticas abusivas de fijación de precios de las ‘Seis Grandes’ compañías internacionales que controlan el mercado energético en el Reino Unido.

En tercer lugar, la remunicipalización está estrechamente vinculada con la transparencia y la rendición de cuentas. “No tenemos accionistas privados, ni bonificaciones para la junta directiva. Solo precios claros y transparentes”, según la declaración de principios de la empresa municipal de energía Robin Hood Energy en la ciudad británica de Nottingham. El movimiento remunicipalizador en el Estado español, como explica Míriam Planas en el capítulo 10, surge del mismo rechazo a la cultura del clientelismo político y los numerosos escándalos de corrupción que han caracterizado a estos sectores en el pasado.

Finalmente, otro elemento clave de las remunicipalizaciones pasa por democratizar los servicios públicos, a través de la participación de trabajadores y usuarios, y de un mayor control por parte de autoridades municipales y la ciudadanía. Muchas de las remunicipalizaciones del agua más emblemáticas en Francia, como las de París, Grenoble y Montpellier (véase el capítulo 1), han creado puestos para ciudadanos y representantes de la sociedad civil en los consejos de administración de los nuevos operadores públicos e incluso han establecido estructuras participativas específicas, como ‘observatorios ciudadanos’ que democratizan el debate en torno a la gestión de los servicios públicos, desde el incremento de los precios a las estrategias de gestión a largo plazo. La participación ciudadana y la democratización de los servicios de agua también son un eje fundamental del movimiento remunicipalizador en el Estado español.

Las remunicipalizaciones promueven unas ciudades resilientes y respetuosas con el clima

La remunicipalización no es solo una iniciativa que responde a inquietudes o dinámicas políticas locales sino que, muy a menudo, persigue también encontrar soluciones locales eficaces frente a desafíos y crisis de alcance mundial. También busca inventar y reinventar los servicios públicos del futuro para hacer frente a los retos de satisfacer las necesidades básicas y reducir nuestra huella ambiental a la vez que mitigamos el cambio climático y nos adaptamos a sus consecuencias. Los servicios públicos remunicipalizados muchas veces abren camino en este sentido. Este hecho resulta especialmente manifiesto en el sector de la energía, tanto en Alemania como en otros lugares. Como se documenta en el capítulo 8, escrito por Sören Becker, las nuevas empresas públicas y cooperativas locales han sido pioneras en una transición energética basada en las renovables. En Alemania, la nueva empresa municipal Hamburg Energie, creada en 2009, ya había instalado más de 13 megavatios de energía eólica y 10 megavatios de energía solar en 2015, además de atraer a más de 100 000 clientes que buscaban una energía renovable y producida localmente. En los Estados Unidos, la Cooperativa de Servicios de la Isla de Kauai (KIUC), en Hawaii, se convirtió en 2002 en la primera cooperativa de generación, transmisión y distribución sin fines de lucro del estado, bajo la titularidad y el control de los miembros a los que sirve. Su objetivo declarado es alcanzar un 50 por ciento de energías renovables para 2023; en 2016, ya había logrado el 38 por ciento. En cambio, los gigantes empresariales que surgieron después de que se liberalizara el sector de la energía en Europa han demostrado ser mucho más propensos a imponer precios cada vez mayores a unos clientes cautivos que a impulsar cambios reales.

Lo mismo podría decirse de otros sectores. Hoy día, es casi imposible que una compañía privada dedicada a la gestión de residuos se implique en una auténtica política de ‘residuos cero’, ya que todo su modelo de negocio se basa en maximizar los volúmenes de recogida y en grandes

infraestructuras como plantas incineradoras, y porque alcanzar unos ‘residuos cero’ implica adoptar medidas de prevención y un compromiso con la ciudadanía que va mucho más allá de la capacidad de un operador privado. Las remunicipalizaciones en el sector de los residuos suelen ir de la mano de la decisión de evitar grandes infraestructuras innecesarias, como vertederos e incineradoras, y reducir el volumen de residuos. Por ejemplo, la ciudad francesa de Briançon decidió no renovar el contrato con Veolia como un primer paso para conseguir, en el largo plazo, la meta de ‘residuos cero’.

Del mismo modo, en el sector de la restauración escolar en Francia, muchas remunicipalizaciones se vieron impulsadas por la determinación política de servir alimentos ecológicos locales, mientras que los servicios de compañías privadas como Sodexo solían depender de procesos alimentarios industriales y de cadenas de suministro internacionales. La remunicipalización, en este caso, representa parte de una tendencia más amplia para promover la economía local, sobre todo en el sector de los alimentos, y de proteger la agricultura de la zona. Esta conexión entre la remunicipalización y el desarrollo económico local es igual de fuerte en el sector de la energía en Alemania, como se destaca en los capítulos 5 y 8.

Las remunicipalizaciones ofrecen la oportunidad de fomentar una propiedad pública democrática

El fenómeno de la remunicipalización también revela que las personas, al recuperar los servicios públicos, están reinventando toda una nueva generación de formas y estructuras de propiedad pública. Muchos casos de remunicipalización y, sobre todo, de creación de nuevas empresas públicas, brindan la oportunidad de renovar los compromisos públicos y generar un espacio en el que diversos actores gestionen de manera conjunta la prestación de servicios esenciales de manera más democrática y eficiente, y superando las dinámicas de la propiedad pública tradicional. El abanico de nuevos modelos es muy amplio: empresas municipales de energía,

organizaciones y redes intermunicipales, empresas locales de servicios públicos que son propiedad parcial de la ciudadanía, cooperativas de trabajadores o usuarios, etcétera. Todos estos son posibles modelos de lo que podría ser la futura generación de servicios públicos.

Aquí cabe destacar que este libro trata también sobre la creación de servicios públicos totalmente nuevos. El capítulo 6, de Benny Kuruvilla, explica cómo las autoridades de Delhi y Tamil Nadu, en la India, crearon nuevos servicios de salud y comedores públicos para atender las necesidades básicas de los sectores más pobres. En Europa y en otros lugares, estamos presenciando la creación de nuevas empresas públicas locales en el sector energético, con diversos modelos de propiedad (entidades municipales o asociaciones público-comunitarias). En Francia, se están estableciendo nuevas fincas municipales para abastecer a los comedores escolares. Estas experiencias ponen de manifiesto que, hoy día, todavía es posible y conveniente, tanto en el Norte como en el Sur Global, crear nuevos operadores públicos.

¿Un ‘movimiento’ remunicipalizador en Europa?

El fenómeno de las remunicipalizaciones es especialmente dinámico en Europa. Se contaron 347 casos en Alemania, 152 en Francia, 64 en el Reino Unido y 56 en el Estado español. Las potentes olas remunicipalizadoras que se han producido en el sector de la energía en Alemania o en el sector del agua en Francia son solo las manifestaciones más visibles de una tendencia más profunda. Este movimiento remunicipalizador en Europa se puede entender como una respuesta a las políticas de austeridad; una reacción frente a los excesos de la liberalización y el acaparamiento corporativo de servicios básicos. Sin embargo, esto no significa que las remunicipalizaciones siempre estén muy politizadas, ni que sean patrimonio de un único sector del espectro político. De hecho, como se refleja en los capítulos sobre Francia y Alemania, en particular, las experiencias remunicipalizadoras están siendo impulsadas por grupos de todas las tendencias y, por lo general, surgen de un un consenso local entre varios

partidos. La fractura política en este ámbito muchas veces no se produce entre líneas partidarias, sino entre el nivel local, donde los políticos y los funcionarios deben lidiar con desafíos concretos, y el nivel nacional y europeo, desde donde se imponen las medidas de austeridad y los recortes presupuestarios. Las ciudades se encuentran en una posición inmejorable para comprender la importancia de los servicios públicos, ya que se ocupan de las consecuencias cotidianas de la austeridad y las privatizaciones.

La remunicipalización es siempre una decisión práctica, orientada por una serie de consideraciones concretas (de carácter económico, técnico, social, político, etcétera). Sin embargo, es evidente que existen distintos tipos y grados de remunicipalización. Algunas autoridades y grupos locales son más propensos a subrayar su aspecto político, y en ocasiones lo ven como parte de un proyecto más amplio de democratizar los servicios públicos y proteger los bienes comunes. Barcelona en Comú, la coalición progresista que subió al poder en la capital catalana en 2015, ha articulado una visión ‘municipalista’, que concibe las ciudades como un lugar de vanguardia para abordar los retos sociales, políticos y ambientales de nuestra época mediante soluciones concretas y alternativas prácticas. La remunicipalización y los servicios públicos ocupan un lugar clave de esa visión. La ciudad de Barcelona ya ha remunicipalizado los servicios de guardería y prevención de la violencia de género, y ha establecido nuevas empresas municipales de servicios funerarios y de suministro eléctrico. El gobierno municipal está adoptando un enfoque sistemático y está evaluando a fondo los 250 servicios que actualmente tiene externalizados. A continuación, decide cuáles son las prioridades para volver a internalizarlos y recuperar la capacidad municipal. El agua y la recogida de residuos se encuentran entre las prioridades principales, pero remunicipalizar estos servicios no será una tarea sencilla. Tras décadas de privatización, las multinacionales que controlan estos sectores tienen intereses muy poderosos. La ciudad se ha marcado el objetivo explícito de emplear a 1900 personas más para 2018 en los servicios que se vayan internalizando, la mitad de los cuales serían nuevos puestos de trabajo. Podría decirse que otras ciudades españolas (Ciudad Real, Cádiz, Rivas-Vaciamadrid) y fran-

cesas (Grenoble, Briançon), que han promovido remunicipalizaciones en varios sectores con miras a garantizar unos servicios públicos más democráticos y sostenibles, comparten esa misma visión.

Por otra parte, están quienes presentan la remunicipalización como una elección puramente racional basada en criterios económicos y técnicos, y sostienen que no se oponen a la gestión privada de servicios esenciales en sí, siempre y cuando las autoridades locales ejerzan el debido control y que se mantenga abierta la posibilidad de retomar la gestión pública. (De hecho, como veremos más adelante, la dificultad de controlar a los proveedores privados es demasiado común y existen mecanismos —como los acuerdos de comercio e inversión— que tienden a dificultar cada vez más la remunicipalización.) No obstante, en general, estos distintos tipos de remunicipalizaciones comparten algunos rasgos comunes, como el compromiso con unos servicios públicos eficaces y transparentes y el rechazo de la propaganda proprivatizadora, que insiste en que las compañías privadas son, por naturaleza, mejores que las públicas. En muchos lugares, los diversos artífices de la remunicipalización están estrechamente aliados para defenderla frente a las amenazas comunes y para permitir que las autoridades locales que desean remunicipalizar servicios puedan hacerlo. Este sería el caso, por ejemplo, del sector del agua, con redes como Aqua Publica Europea en el ámbito de la UE y de France Eau Publique.

Las desprivatizaciones también son una opción viable para el Sur Global

La remunicipalización no se limita, ni mucho menos, a las fronteras de la ‘vieja Europa’. Es una medida muy extendida en Norteamérica y en otros países de altos ingresos. También se cuentan 56 casos en países de ingresos bajos y medios. Puede que en los países del Sur Global se estén produciendo menos remunicipalizaciones porque, hasta ahora, las privatizaciones no han estado tan extendidas o porque la prestación de los servicios tiende a estar centralizada. Aunque el número es menos impresionante, son muchos los casos en los que se ha conseguido recuperar o crear

nuevos servicios públicos, a veces a gran escala. En informes anteriores, documentamos este fenómeno en el sector del agua, y ahora encontramos ejemplos parecidos también en otros sectores. Las ciudades han puesto fin a privatizaciones o a contratos de asociación público-privada nefastos, y han ofrecido servicios similares o mejores a través de la gestión pública. Han establecido nuevos servicios públicos para atender las necesidades de los pobres y reducir su dependencia de los costosos proveedores privados de agua, atención sanitaria o alimentos, como muestran los ejemplos del capítulo 6. Estos ejemplos son tanto más importantes porque muchas veces suponen una diferencia vital para millones de personas. En Delhi, India, 2,6 millones de habitantes pobres se han beneficiado de las nuevas clínicas públicas de salud desde la segunda mitad de 2015. El nuevo fondo de pensiones renacionalizado por el Gobierno boliviano beneficia a 800 000 personas, el 83 por ciento de las cuales hasta entonces no recibía ninguna prestación porque había trabajado en el sector informal o había vivido largos períodos de desempleo.

En el libro también hemos incluido ejemplos de renacionalizaciones — en su mayoría de América Latina—, en la medida en que los motivos y los riesgos se asemejan mucho a los de la desprivatización a escala local y porque hay muchos países donde son los Gobiernos nacionales, y no las autoridades locales, los que controlan los servicios básicos. Como se constata en el capítulo 2, las renacionalizaciones en Argentina y Bolivia han ayudado a los Gobiernos a reducir las desigualdades, aplicar políticas sociales y mantener los servicios públicos en lugares donde los operadores privados no los consideraban rentables.

Problemas habituales de las privatizaciones y las asociaciones público-privadas en varios sectores

Los problemas asociados con los servicios privatizados y las asociaciones público-privadas (APP), independientemente del sector, son muy parecidos. Se trata de los mismos problemas que identificamos en nues-

tros informes anteriores, centrados en el sector del agua. Y una vez más, encontramos que —en flagrante contradicción con las promesas de las compañías privadas y sus partidarios—, las privatizaciones y las asociaciones público-privadas suelen suponer un coste más alto para las autoridades locales, para las personas que usan los servicios o para ambos, como lo demuestra el fracaso del proyecto para la línea rápida de metro del aeropuerto de Delhi (DAME). La calidad de los servicios prestados tiende a empeorar, a menudo como resultado de la falta de inversiones y mantenimiento, o bien por el deterioro de las condiciones laborales de la plantilla del servicio. Este hecho resulta especialmente evidente en el sector de la recogida de residuos, la limpieza y la salud y los servicios sociales, como lo ilustran los capítulos 4 y 5: ya sea en Oslo o en Wilhelmshaven, Friburgo y Dortmund, la remunicipalización ha supuesto una mejora tanto para la plantilla como para la calidad del servicio. La privatización del hospital en la ciudad costera de Herceg Novi generó problemas en todos los frentes, según informó el Sindicato de Salud de Montenegro. La multinacional Atlas Group solo invirtió tres millones de euros, en lugar de los 119 millones que se habían acordado en el contrato, y no pagó los salarios durante tres meses. La supuesta evasión fiscal de Atlas Group llevó al Gobierno a rescindir el contrato en 2015 y el hospital se volvió a integrar en el sistema de salud pública.

Los servicios se externalizan o se adjudican a proveedores privados, que a menudo son filiales de multinacionales con pocos mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en cuanto al dinero que transfieren a sus matrices y accionistas, a expensas de los salarios y de la inversión en infraestructura. En algunos casos, esto incluso genera irregularidades financieras y escándalos de corrupción, como los que han marcado históricamente al sector del agua en Francia y han cundido en todos los países donde han operado las multinacionales del agua.³ También constatamos que la mayoría de los contratos de privatización —y en especial acuerdos financieros complejos como las APP en infraestructuras— introducen un alto nivel de complejidad, que resulta beneficioso para los bufetes de abogados y los auditores, pero que resulta muy poco provechoso para la

ciudadanía. En el capítulo 9 se repasan numerosos ejemplos de ello en el Reino Unido. Huelga decir que todos estos inconvenientes hacen que resulte aún más improbable que los proveedores privados cumplan objetivos sociales y ambientales más amplios.

Unas recomendaciones irresponsables en materia de políticas

Pese a estos lamentables antecedentes, las privatizaciones y las asociaciones público-privadas (APP) se siguen promoviendo —o imponiendo— de forma generalizada como una solución a la que pueden recurrir las autoridades locales o nacionales a las que les falta liquidez. En los países de altos ingresos, la presión para privatizar se ha incrementado claramente desde que estalló la crisis financiera mundial, como consecuencia de las políticas de austeridad, el marketing y el cabildeo de las grandes empresas (ya sea por las propias compañías interesadas o por las firmas de auditoría que también se benefician de los contratos),⁴ y una creencia ideológica en la superioridad del sector privado. Obviamente, estas recomendaciones irresponsables proceden de actores —instituciones financieras internacionales, la Unión Europea, a veces Gobiernos nacionales— que no se encargan de prestar los servicios sobre el terreno y que no son responsables directos de los resultados concretos de estas políticas.

Y lo que quizá sea peor: al mismo tiempo que en Europa, como respuesta a las políticas privatizadoras del pasado, se está produciendo una gran cantidad de remunicipalizaciones en diversos sectores, instituciones internacionales y Gobiernos europeos están promoviendo esas mismas viejas políticas en el Sur, a menudo bajo la forma de ayuda al desarrollo exterior. Esto significa que, en lugar de utilizar los fondos al desarrollo para crear o mejorar unos servicios públicos eficaces que satisfagan las necesidades de las poblaciones, los Gobiernos del Sur deben comprometerse con unas costosas y complejas APP, y con unos contratos de licitación que muchas veces no logran los resultados prometidos. Como se documenta en el capítulo 7, escrito por María José Romero y Mathieu Vervynck,

estos acuerdos de APP en el Sur Global son cada vez más habituales. Los megaproyectos que surgen a partir de ellos, ajustados a los intereses de las compañías y los donantes internacionales, tienen poco que ver con la realidad sobre el terreno. En Lesotho, un único proyecto de hospital gestionado mediante una APP se tragó el equivalente a la mitad del presupuesto de salud del país, a la vez que garantizó un alto rendimiento, del 25 por ciento, a la compañía privada.

La ‘buena relación costo-eficacia’ de las privatizaciones y las asociaciones público-privadas es un espejismo

Uno de los principales argumentos que esgrimen los adalides de las privatizaciones y las asociaciones público-privadas (APP) para convencer a las autoridades públicas es que sus soluciones ofrecen una mejor relación entre costo y eficacia que la gestión pública. Sin embargo, la experiencia ha demostrado, una y otra vez, que esto es falso. La contratación de una compañía privada para prestar un servicio implica costes extraordinarios inmediatos porque esta debe mantener la transferencia de efectivo a su sociedad matriz y a los accionistas. Quienes defienden las privatizaciones sostienen que estos costes adicionales se compensan con la ‘innovación’ y las ‘economías de escala’ de las grandes compañías, que serían, sin sombra de duda, más eficientes que los servicios públicos. Pero la supuesta mayor ‘innovación’ y ‘eficiencia’ del sector privado se suele reducir a políticas básicas de reducción de los costes, que a menudo resultan perjudiciales en el largo plazo. Como sugiere el capítulo 2, dedicado a las renacionalizaciones en América Latina, a veces las compañías privadas consiguen reducir los costes a corto plazo, pero no abordan los problemas estructurales o la corrupción. Estas políticas ‘de bajo coste’ no tardan en derivar en un deterioro de los servicios debido al mal mantenimiento, la baja inversión, la reducción del personal y el empeoramiento de las condiciones laborales. Las experiencias de Argentina y Bolivia que se examinan en ese capítulo demuestran que es posible prestar mejores servicios a

menor coste a través de la gestión pública, al tiempo que se logran objetivos en materia de cohesión social y territorial.

Lo mismo puede decirse de muchas otras experiencias con la remunicipalización o con la creación de nuevos servicios públicos a escala local. Cuando París remunicipalizó el agua, el nuevo operador, Eau de Paris, pudo recortar inmediatamente los costes en 40 millones de euros: la suma de dinero que cada año extraían del operador privado las empresas matrices. En el Reino Unido, como explica David Hall en el capítulo 9, la modernización del sistema de cableado de fibra óptica y señalización de la empresa pública de transporte de Newcastle corrió a cargo de un nuevo equipo interno y tuvo un coste de unos 11 millones de libras esterlinas, frente a los aproximadamente 24 millones de libras que hubiera costado en caso de que se hubiera encargado una compañía privada. En general, la rescisión de las APP de transporte en Londres ayudó a reducir los costes en 1000 millones de libras esterlinas, sobre todo gracias a la eliminación de los dividendos de los accionistas y los gastos jurídicos, y a la introducción de medidas de eficiencia en las adquisiciones y el mantenimiento. Cuando la ciudad de Conception Bay South, en la provincia canadiense de Terranova y Labrador, remunicipalizó el servicio de agua, ahorró alrededor de 1,15 millones de dólares canadienses en un período de cinco años. Hay también otros ejemplos de servicios públicos que han vuelto a manos públicas en Canadá y que han conseguido ahorrar sumas parecidas, como en el sector del agua en Hamilton (Ontario), Banff (Alberta) y Sooke (Columbia Británica).⁵

Los ejemplos que demuestran que los servicios públicos garantizan una mejor relación entre coste y eficacia son innumerables. A pesar de ello, el sector privado y algunas autoridades se oponen a las remunicipalizaciones, argumentando que resultan demasiado costosas para el erario público. Es cierto que se han dado casos, como la remunicipalización del agua en Berlín, en los que los antiguos proveedores privados lograron obtener una enorme indemnización del Gobierno, imponiendo así una pesada carga al nuevo operador público y a sus usuarios. Pero en la mayoría de

los casos, estos temores no están justificados en el medio y largo plazo, y muy a menudo ni siquiera en el corto plazo. En la ciudad noruega de Bergen, cuando el Ayuntamiento decidió retomar la gestión de dos centros para el cuidado de personas mayores, la oposición conservadora y los grupos empresariales sostuvieron que representaría un tremendo coste para las finanzas públicas. Pero resultó que, apenas un año después, uno de los centros había equilibrado su presupuesto y, el otro, había logrado un superávit, además de ofrecer mejores condiciones al personal.

En el capítulo 7 se analiza un modelo especialmente falaz e intrincado de las promesas financieras de la privatización: las asociaciones público-privadas (APP). Este tipo de contratos se presentan a las autoridades locales y nacionales, incluidos los Gobiernos del Sur Global, como una manera más fácil de financiar infraestructuras públicas sin tener que solicitar créditos o vaciar las arcas del Estado para conseguir las inversiones de capital necesarias. Los autores demuestran que las APP representan, en realidad, una forma oculta de deuda y que a las autoridades públicas les salen más caras en el largo plazo. Las APP están concebidas para crear un espejismo de asequibilidad y ocultar costes y responsabilidades reales, lo que hace más fácil convencer a las autoridades de que emprendan unos proyectos a gran escala que no responden necesariamente a las necesidades de la población.

Ante todo, no privatizar

Las privatizaciones y las asociaciones público-privadas (APP) no solo no suelen cumplir sus promesas, sino que, muchas veces, entrañan contratos que son increíblemente difíciles de modificar o rescindir. Una vez firmado, los proveedores privados pueden blindar las condiciones contractuales, y cualquier cambio que les afecte supone un coste para las autoridades públicas. De hecho, encontramos que, en algunos casos, las dificultades de modificar los arreglos contractuales con los proveedores privados para responder a un contexto cambiante son un motivo impor-

tante para que las autoridades decidan volver a asumir la gestión de los servicios.

Además, una vez que han conseguido un control de facto de los servicios, los operadores privados pueden imponer cambios contractuales. En el capítulo 7 de este libro se apunta que una estrategia extendida entre las grandes empresas internacionales consiste en conseguir contratos APP presentando ofertas bajas, muy poco realistas, y luego conseguir un importante aumento presupuestario añadiendo complementos extraordinarios. Según el propio Fondo Monetario Internacional (FMI), el 55 por ciento de todos los contratos de APP se renegocian, lo cual se traduce, en dos tercios de los casos, en un incremento de las tarifas que pagan los usuarios.⁶ En general, existe un fuerte desequilibrio entre los recursos jurídicos y la experiencia con que cuentan, por un lado, las multinacionales que operan en el mercado de las APP y, por el otro, las autoridades locales y los Gobiernos nacionales del Sur Global.

Y cuando se trata de rescindir un contrato, o incluso de no renovar uno que haya vencido, las autoridades locales y nacionales suelen enfrentarse a una ardua batalla. La experiencia demuestra que las compañías privadas rara vez están dispuestas a compartir toda la información y los conocimientos que permitan a las autoridades públicas controlar y supervisar los contratos privados, y menos aún para remunicipalizar el servicio. Así sucede, sobre todo, cuando los operadores privados llevan muchos años gestionando el servicio, como en la situación actual en Cataluña. En el capítulo 10, de Míriam Planas, se explica cómo la compañía privada de agua Agbar (filial de Suez) se niega a compartir información con las ciudades de Terrassa y Barcelona, con el fin de obstaculizar o desincentivar la remunicipalización.

Y luego están los procedimientos y los recursos judiciales. La trayectoria de batallas judiciales entre autoridades públicas y operadores privados por la rescisión o la no renovación de contratos es larga. Las compañías privadas pueden recurrir —o amenazar con hacerlo— a los tribunales lo-

cales y nacionales para conseguir una indemnización considerable como vía para que remunicipalizar resulte demasiado caro o imposible. El auge de los tratados de comercio e inversión, y de los mecanismos de solución de controversias entre inversores y Estados asociados a estos, que trataremos más adelante, añade aún otro nivel de dificultad, más arriesgado y costoso, a esta camisa de fuerza jurídica. Estos obstáculos se suman a los costes de la remunicipalización en sí (indemnización, servicios jurídicos, técnicos o de asesoramiento, recuperación del conocimiento) que deben asumir las autoridades locales. Y por eso resulta aún más notable que, pese a todo, tantas ciudades y regiones estén decidiendo emprender medidas y recuperar los servicios públicos.

Hay soluciones mucho mejores que la privatización

Los servicios públicos no son perfectos por el simple hecho de ser públicos. Algunos de ellos incluso sufren problemas importantes que se traducen en servicios insatisfactorios, malas condiciones laborales y costes añadidos para la ciudadanía y los contribuyentes. Los servicios públicos siempre deben mejorar, y algunos de ellos necesitan una reforma urgente. Sin embargo, eso no significa que la privatización represente la salida necesaria y automática. De hecho, muchos de los capítulos del libro ilustran que hay maneras mucho mejores de mejorar, reorganizar y reformar los servicios públicos que limitarse a buscar un ‘apaño rápido’ al subcontratarlos con multinacionales.

Por ejemplo, en el capítulo 4, escrito por Bjørn Pettersen y Nina Monsen, se explica que, en Noruega, la estrecha colaboración entre los sindicatos, la administración municipal y los políticos locales consiguió generar una opción creíble y mucho más atractiva que la privatización para gestionar los servicios públicos. La reducción de los permisos por enfermedad, el incremento de los puestos de trabajo a jornada completa y la innovación digital son algunos de los logros de esta cooperación a tres bandas. Las asociaciones público-públicas, que están especialmente extendidas en

el sector del agua (como lo muestra el reciente ejemplo de colaboración entre el operador remunicipalizado de París y la ciudad de Barcelona), también ofrecen una alternativa potente a la privatización. Gracias a estas colaboraciones desinteresadas, operadores públicos ya establecidos ayudan a otros operadores públicos, prestándoles asistencia técnica e institucional durante un período de tiempo determinado, con el objetivo de que sean más eficientes y, en última instancia, autónomos. Este tipo de acuerdos funcionan también en otros sectores y podrían ampliarse aún a otros. Ya existen distintas formas de cooperación intermunicipal basadas en el mismo tipo de planteamiento, como, por ejemplo, la creación de nuevas empresas municipales de energía en ciudades británicas como Nottingham, York, Bradford y Doncaster, todas ellas asociadas en la alianza White Rose/Robin Hood (véase el capítulo 9).

Por último, la colaboración entre funcionarios públicos, trabajadores y trabajadoras, organizaciones ciudadanas y comunidades se está extendiendo cada vez más, sobre todo en el sector de la energía. El capítulo 8 revela cómo la iniciativa para remunicipalizar la energía en la ciudad alemana de Hamburgo se vio impulsada, en parte, por nuevas formas de compromiso y participación ciudadana. Desde Dinamarca y Escocia hasta Francia y el Estado español, encontramos innumerables ejemplos de sistemas que son propiedad de la ciudadanía o de alianzas entre municipio y ciudadanía. El fuerte impulso remunicipalizador en Cataluña también surge de un movimiento de plataformas ciudadanas que no solo desean que se recupere la gestión pública como un fin en sí mismo, sino que consideran que este sería un primer paso hacia una gestión democrática de los servicios públicos con una continua participación ciudadana (véase el capítulo 10).

El papel de los trabajadores y las trabajadoras

Los trabajadores y las trabajadoras, y sus sindicatos, son actores clave de las experiencias de remunicipalización. Muchas veces, el personal de los servicios es el primero en sufrir las privatizaciones y las políticas de

reducción de los costes, debido a los recortes de plantilla y salariales, el deterioro de las condiciones laborales y los atentados contra los derechos sindicales. Esto explica por qué los sindicatos de servicios públicos, por lo general, prefieren la propiedad pública y por qué muchos de ellos —como la Cámara Federal del Trabajo de Austria (AK), el Sindicato Canadiense de la Función Pública (SCFP-CUPE), UNISON en el Reino Unido, Fagforbundet en Noruega, ver.di en Alemania, la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP-EPSU) y la Internacional de Servicios Públicos (ISP), que han sumado fuerzas para hacer realidad este estudio y publicación— han adoptado una postura activa no solo para oponerse a las privatizaciones, sino también en las campañas a favor de la remunicipalización, como forma de defender, a un mismo tiempo, los intereses de los trabajadores y de la sociedad en general. En algunos casos, como ocurrió con el servicio de mantenimiento de los parques públicos en Ciudad Real, en el Estado español, fueron la propia plantilla y los sindicatos quienes iniciaron y lideraron la remunicipalización.

Hay muchos ejemplos concretos que demuestran que la remunicipalización suele beneficiar a los trabajadores y las trabajadoras. En León, también en el Estado español, cuando se remunicipalizaron los servicios de recogida de residuos y limpieza en 2013, no solo se redujo el coste de 19,5 a 10,5 millones de euros anuales, sino que 224 trabajadores consiguieron un contrato público. Cuando Oslo remunicipalizó los servicios de gestión de residuos, los 170 empleados pasaron de estar contratados a tiempo parcial a jornada completa, y lograron salarios municipales y derechos de pensión (véase el capítulo 4). En la ciudad canadiense de Conception Bay South, la plantilla del servicio de agua recién municipalizado disfrutaban no solo de mejores condiciones, sino también de mayor seguridad en el trabajo.

El capítulo 5, de Laurentius Terzic, sugiere que, en la mayoría de los casos, las remunicipalizaciones en Alemania han dado lugar a mejores condiciones laborales. Sin embargo, también se han dado casos en los que los trabajadores y los sindicatos han mostrado cierta renuencia a la

remunicipalización —o se han opuesto a ella— porque temen que esta conduzca a un deterioro de las condiciones de trabajo o a una menor calidad del servicio. Así ha sucedido sobre todo en el sector de la energía, donde los trabajadores y las trabajadoras han gozado tradicionalmente de unas condiciones relativamente buenas en términos de salarios y poder de negociación. El autor señala, sin embargo, que en el caso de la remunicipalización de la red de energía en Hamburgo, los temores expresados por la plantilla sobre el posible deterioro de sus condiciones resultaron injustificados. No obstante, este capítulo hace hincapié en el hecho de que las remunicipalizaciones emprendidas por las autoridades públicas solo por razones económicas de corto plazo conllevan riesgos para el personal —los mismos que la privatización—, tal como lo demuestra la experiencia de remunicipalización de la recogida de basura en Lüneburg.

Por estas razones, es fundamental que las autoridades locales y los grupos ciudadanos trabajen en estrecha colaboración con los sindicatos cuando decidan remunicipalizar y servicio y qué proceso seguirán para retomar la gestión pública. Varios ejemplos de remunicipalización en Noruega ponen de relieve lo fructífera que puede resultar esta colaboración. Quienes se oponen a las remunicipalizaciones no dudan en instrumentalizar la cuestión de las condiciones laborales, como vemos hoy en el Estado español, donde el Gobierno central ha presentado una medida legislativa que prohíbe a las ciudades asumir al personal del servicio privado al remunicipalizar un servicio; una maniobra despiadada para que trabajadores y trabajadoras se posicionen en contra de la medida. La historia de la remunicipalización del agua en Francia demuestra que el personal y los sindicatos se han mostrado en ocasiones reacios debido a las incertidumbres, pero que su actitud tiende a cambiar con el tiempo, a medida que se producen más y más remunicipalizaciones y que las autoridades locales aprenden de experiencias pasadas.

Los acuerdos comerciales, el ISDS y otras amenazas a la democracia local

Las 835 experiencias de (re)municipalización que hemos identificado en este libro ofrecen 835 razones más para rechazar la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) entre Europa y los Estados Unidos, y el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre la Unión Europea y Canadá, que ahora está pendiente de ratificarse, o cualquier acuerdo parecido de comercio e inversión. Los mecanismos de protección de las inversiones que suele incluir la mayoría de acuerdos de este tipo, también conocidos como ‘solución de controversias entre inversores y Estados’ (ISDS), suponen un alto precio a pagar cuando se desea desprivatizar un servicio, ya que su objetivo principal consiste en proteger, ante todo, las ganancias de los inversores privados extranjeros.

El capítulo 3, escrito por Lavinia Steinfert, revela que la decisión de desprivatizar un servicio público ha desencadenado al menos 20 casos de arbitraje internacional (diez en el sector del agua, tres en la energía, tres en el transporte y cuatro en las telecomunicaciones), y que una de esas demandas de indemnización ha alcanzado hasta los 4700 millones de euros (Vattenfall contra Alemania). El caso de Lituania ilustra cómo la decisión legítima de una ciudad de remunicipalizar la calefacción urbana puede desencadenar una escandalosa demanda arbitral ISDS. En Bulgaria, la simple amenaza de que se recurriría a este mecanismo de arbitraje fue suficiente para socavar los planes del Gobierno de organizar un referendo sobre la posible remunicipalización del servicio de agua en la capital, Sofía. Cuando una demanda ISDS se resuelve a favor de los inversores, los costes se cubren con el dinero que los contribuyentes aportan a los presupuestos públicos, con lo que se puede limitar la asequibilidad de los servicios públicos y aplazar unas inversiones muy necesarias. Por este motivo, las ciudades cada vez son más conscientes de que el actual régimen de comercio e inversión limita gravemente el espacio normativo de los gobiernos locales para asumir o recuperar el control de los servicios y los recursos locales.

Lamentablemente, el ISDS y los acuerdos comerciales son solo un aspecto de las actuales amenazas a la democracia local que dificultan la remunicipalización. En países como el Estado español y el Reino Unido, el Gobierno central está obligando, literalmente, a las autoridades locales a aplicar medidas de austeridad que se han decidido a nivel nacional, como una forma de desviar la responsabilidad de estas políticas. Esos mismos Gobiernos están tratando de forma activa de obstaculizar las remunicipalizaciones, como en el Reino Unido, donde se aprobó un proyecto de ley para prohibir que las ciudades crearan nuevas empresas de autobuses públicos, o en el Estado español, donde el Gobierno central ha decidido llevar ante los tribunales a la ciudad de Valladolid para evitar que esta remunicipalice el servicio de agua.

La importancia de la tendencia remunicipalizadora frente a las asociaciones público-privadas

Para concluir, nos gustaría dedicar unas palabras a una pregunta que nos suelen plantear a menudo y que, sin duda, le surgirá a quien lea este libro: ¿es la tendencia remunicipalizadora realmente tan notable si se la compara con las privatizaciones y las asociaciones público-privadas (APP) que se emprenden cada día en todo el mundo? ¿Podríamos estar hablando de un fenómeno marginal?

Hasta el momento, no disponemos de suficientes datos para responder a esta pregunta. Es evidente que las privatizaciones aún mantienen un gran impulso a escala mundial. Sin embargo, el creciente número de desprivatizaciones pone de manifiesto lo insostenibles que resultan las privatizaciones y las APP desde el punto de vista social y económico. Por cada caso de remunicipalización que ha conseguido materializarse con éxito, hay muchos más casos de autoridades locales y ciudadanos que están descontentos con los proveedores privados, pero que aún no han pasado a la acción.

En lo que respecta a algunos países y determinados sectores, sí que sabemos con un alto grado de seguridad que se están produciendo más remunicipalizaciones que nuevas privatizaciones. Este sería el caso del sector de la energía en Alemania, así como del agua y el transporte público en Francia.

En cualquier caso, es imposible comparar la privatización y la desprivatización, porque son fenómenos esencialmente distintos. Son distintos en lo que respecta a los factores políticos y económicos que los impulsan: las grandes empresas y las instituciones financieras internacionales, por un lado, y las autoridades municipales y la ciudadanía, por el otro, con los Gobiernos nacionales de por medio, aunque estos a menudo se inclinan hacia los primeros. Por lo general, es mucho más fácil privatizar un servicio público que remunicipalizarlo. Pero puede que lo más importante sea que las remunicipalizaciones nos explican una historia social y política muy diferente a las privatizaciones: una historia protagonizada por trabajadores y trabajadoras, por la ciudadanía y por los municipios, que están reinventando unos servicios públicos universales para responder a los desafíos sociales y ambientales colectivos. Y esa es, precisamente, la historia que deseábamos explicar en este libro. Esperamos haberlo conseguido.

Notas

- 1 Kishimoto, S., Lobina, E. y Petitjean, O. (2014) *Llegó para quedarse: la remunicipalización del agua como tendencia global*. Ámsterdam, Londres y París: TNI, PSIRU y Observatorio de las Multinacionales. <https://www.tni.org/es/publicacion/llego-para-quedarse-la-remunicipalizacion-del-agua-como-tendencia-global>
- 2 Kishimoto, S., Lobina, E. y Petitjean, O. (eds.) (2015) *Our Public Water Future: The global experience with remunicipalisation*. Ámsterdam: Transnational Institute et al. <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>
- 3 Para un ejemplo reciente en Rumanía, véase: <http://en.rfi.fr/economy/20170602-veolia-investigated-france-over-romania-bribery-accusations>. Véase también el relato del conflicto entre Veolia y Vilnius (Lituania) en el capítulo 3.
- 4 Vila, S. T. y Peters, M. (2016) *La industria de la privatización en Europa*. Ámsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/es/publicacion/la-industria-de-la-privatizacion-en-europa>
- 5 Columbia Institute (2016) *Back in house. Why local governments are bringing services home*. Ottawa: CUPE https://cupe.ca/sites/cupe/files/back_in_house_e_web_2.pdf; El informe presenta una panorámica de las últimas experiencias de éxito que se han vivido en el sector municipal canadiense. Actualmente no existen estadísticas completas sobre el alcance total de la remunicipalización en los municipios canadienses ni en otros ámbitos del sector público, como la salud y la educación. Para más información sobre el caso de Conception Bay South, véase: <https://cupe.ca/when-private-goes-public-community-wins>
- 6 Maximilie, Q. (2014) *Managing fiscal risks from Public-Private Partnerships (PPPs)*. Washington: FMI. <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/cmr/>