

Presentación

La gestión del agua urbana en el siglo XXI: una perspectiva económica, política y social

Alberto Ruiz-Villaverde; Miguel A. García-Rubio; Francisco González-Gómez
Instituto del Agua. Universidad de Granada. Granada, España. albertorv@ugr.es; magrubio@ugr.es; fcojose@ugr.es

Dentro de la literatura económica los servicios urbanos de agua son considerados servicios preferentes, es decir, satisfacen necesidades básicas íntimamente relacionadas con la supervivencia del ser humano. Es por esto que deben ser las autoridades públicas las responsables de garantizar su provisión y acceso universal, tanto en cantidad como en calidad. Por otra parte, el recurso hídrico es un bien de disponibilidad limitada, sobre todo el agua de más calidad, y es susceptible de multiplicidad de usos que compiten entre sí. Adicionalmente, conviene tener en cuenta que los servicios urbanos de agua incluyen externalidades positivas en salud y bienestar de las que deberían beneficiarse todos los ciudadanos, con independencia de su nivel económico. Por último, no puede obviarse la naturaleza económica de los servicios urbanos de agua; la exigencia de importantes inversiones de capital inicial, unos elevados costes fijos de mantenimiento de la estructura productiva y la presencia de economías de escala y de densidad, hacen que la existencia de un único proveedor sea la situación más eficiente para la provisión del servicio. Se trata pues de un sector que se estructura en torno a monopolios naturales de ámbito local, sean estos gestionados pública o privadamente. Y, por tanto, los servicios urbanos de agua requieren una adecuada regulación y control público.

En las últimas décadas se han producido importantes cambios en la forma de gestión de los servicios urbanos de agua. En España ello ha supuesto un importante aumento de las formas de gestión a través de empresas que total o parcialmente están participadas por capital privado. El argumento más frecuente para defender la entrada del sector privado en la gestión de los servicios urbanos de agua ha sido las potenciales ganancias de eficiencia. No obstante, la literatura no corrobora inequívocamente este resultado. Por tanto, la investigación aplicada se ha centrado recientemente en analizar los factores explicativos que han llevado a las autoridades locales a optar por unas formas de gestión frente a otras, de entre las que permite la legislación española.

Este dossier contribuye a extender el análisis económico de los servicios urbanos de agua, sin dejar de lado los aspectos sociales. El dossier se estructura en torno a cuatro artículos. El prime-

ro de ellos centrado en torno a los principales retos en relación con la mejora de los servicios urbanos de agua en España. Dos artículos abordan el análisis de la eficiencia en la gestión; en un caso se realiza un importante esfuerzo de recopilación y análisis de la literatura existente sobre la cuestión, y en el otro se presenta un novedoso enfoque de la influencia de la estructura del gobierno corporativo sobre la eficiencia. En el último artículo se aborda la reacción ciudadana y los movimientos de resistencia cívica frente a la tendencia privatizadora de la industria en España.

Abre el dossier la contribución realizada por el profesor de la Universidad Politécnica de Valencia, Enrique Cabrera Marcet, titulada "Retos del agua para usos residenciales e industriales". Desde una amplia perspectiva, se señala un estado de situación en el que es necesario actuar sin mayor dilación. El stress hídrico supone una amenaza en muchas regiones del mundo. Es el efecto conjunto de una demanda creciente, la acción antrópica y unas limitadas disponibilidades de recursos hídricos. El crecimiento de la población y las nuevas demandas en un contexto incierto de cambio climático, imponen la necesidad de introducir mejoras en la gobernanza del agua, así como la búsqueda de fuentes alternativas del recurso.

Habrà que hacer frente en el futuro a nuevos esfuerzos inversores. Gran parte de la infraestructura hidráulica necesita ser renovada con urgencia. Es paradójico que en regiones con alto stress hídrico persistan elevados niveles de pérdidas en unas redes de distribución claramente obsoletas. También habrá que hacer esfuerzos inversores para la construcción y el mantenimiento de plantas desalinizadoras, depuradoras que incorporen tratamientos para la reutilización del agua y técnicas para el aprovechamiento del agua de lluvia. Para priorizar las políticas de agua será necesaria la implicación y concienciación de todos los agentes interesados. La administración deberá conceder a la gestión del agua una mayor importancia en sus políticas de gasto; los ciudadanos habrán de ser conscientes de que ha de hacerse un uso más eficiente del recurso y de que, además, han de contribuir a la financiación de las mejoras producidas en el sector; y los investigadores habrán de orientar su trabajo a las necesidades

y demandas de la industria para ofrecer soluciones a problemas reales.

La autora del segundo artículo es Marta Suárez-Varela Maciá, investigadora de la Universidad de Valencia: “¿Está relacionada la eficiencia en el servicio urbano de agua con la titularidad del gestor?”. El artículo se estructura en dos partes. En primer lugar se realiza una descripción general sobre la situación internacional de la industria del agua en relación con la titularidad de la gestión. Además, se describen los argumentos a favor y en contra de la gestión privada contemplados en la literatura académica. En la segunda parte del trabajo se lleva a cabo una minuciosa revisión y análisis de la literatura empírica internacional sobre eficiencia en la gestión de los servicios de agua.

Este artículo consigue poner de manifiesto que no existe una evidencia empírica irrefutable acerca de la superioridad de una forma de titularidad de la gestión —pública o privada— frente a otra. Asimismo identifica la existencia de cuestiones aún por resolver en la industria del agua, como el fomento de la competencia empresarial en el acceso al mercado y dentro del mercado, el impacto de la regulación, el papel y relevancia de los organismos supervisores o el diseño de incentivos económicos para reducir las pérdidas de agua en las redes de abastecimiento.

El tercer artículo firmado por Giulia Romano, profesora de la Universidad de Pisa (Italia), Andrea Guerrini y Chiara Leardini, profesores de la Universidad de Verona (Italia) se titula: “Exploring the link between the corporate governance and efficiency of Italian water utilities”. El artículo realiza un interesante análisis empírico para un periodo de tiempo de tres años —2010 a 2012— a partir de una base de datos de 100 empresas que operan en el sector del agua urbana en Italia. El enfoque metodológico utilizado para la estimación de la eficiencia es no paramétrico; concretamente un modelo de Análisis Envolvente de Datos (DEA) bietápico, elegido por los autores por ajustarse mejor a la naturaleza de los datos de la muestra.

Entre sus resultados puede destacarse que, de acuerdo con su análisis, la titularidad de la gestión no tiene un efecto significativo sobre la eficiencia. En segundo lugar, sí tiene un efecto destacado sobre la eficiencia el tamaño de las Juntas Directivas de las empresas gestoras; concretamente, las empresas con un mayor número de miembros en sus Juntas Directivas reportan un

menor nivel de eficiencia. Por tanto, la recomendación política es evidente, dichas empresas deberían reducir el número de directivos. Por último, los autores encuentran evidencias de que aquellas empresas que cuentan entre sus directivos con personas que mantienen vínculos de afiliación a algún partido político son menos eficientes. En este sentido, el trabajo aporta un fundamento empírico para la reciente reforma legislativa implementada en Italia que prohíbe ocupar puestos directivos en las empresas privatizadas del sector a los individuos que hayan tenido previamente responsabilidades políticas en la industria del agua.

Cierra este dossier el artículo de Luis Babiano Amelibia, gerente de la Asociación Española de Operadores Públicos de Agua (AEOPAS): “Agua urbana: Mercantilización y resistencia social en España”. Este trabajo realiza una crítica incisiva sobre algunos de los aspectos más controvertidos del proceso privatizador de los servicios urbanos de agua en España. Califica de “burbuja hídrica” el incremento de la gestión privada en la industria del agua urbana en España durante los últimos años, y critica que el destino del canon concesional no sea la mejora de los servicios urbanos de agua. Además, discute el previsible impacto sobre las entidades públicas locales, en relación con sus competencias en la gestión del agua, de las últimas reformas legislativas —Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local—. El artículo finaliza analizando con cierto detalle los movimientos de resistencia ciudadana frente al intento de privatización del Canal de Isabel II (Madrid) y de la privatización de la gestión del servicio en Alcázar de San Juan (Ciudad Real).

Entre las conclusiones, el autor sostiene que el proceso privatizador del servicio urbano de agua en España solo se podrá revertir con una correcta armonización entre las reformas legislativas y la movilización popular. Además, se plantea que la sostenibilidad económica, social y ambiental del servicio urbano de agua pasa inevitablemente por el establecimiento de un consenso amplio a través de un acuerdo sobre el agua pública.

Sin duda alguna se necesita mucha más investigación en el área de la gestión de los recursos hídricos. No obstante, creemos que este dossier ofrece interesantes respuestas a algunos de los problemas más acuciantes relacionados con la gestión del agua; asimismo, también identifica cuestiones aún por resolver y futuras líneas de investigación.