

# EL MODELO FRANCÉS DE SERVICIOS URBANOS

Dominique Lorrain

Entre los países desarrollados, Francia constituye un modelo original de organización del sector de los servicios urbanos. Se apoya en el Estado menos de lo que cabría suponer *a priori*. El texto analiza los tres grandes factores que integran el modelo. En primer lugar, una organización de los actores que descansa en los Municipios y en algunos grandes grupos privados que hoy día también intervienen en el extranjero. En segundo lugar, hay unos principios internos que explican tanto la rentabilidad del sector como sus capacidades de adaptación. Por último, la cultura política y el concepto general de los asuntos locales hacen que todo esto sea posible.

## The french model for social services

Among the developed countries, the paper sees France as having an original model for its social services. This is less based on the state than, «a priori», it would be usual to assume. The text makes an analysis of the three prime factors that are the mainstays of this model. First amongst these, an organizing of participating parties is set forth based on Municipal Government and some few large private groups of companies these with, of late, even overseas interests. Second, a series of internal rulings are pointed up and these are said to explain both the cost effectiveness of the sector and its ability to adapt to changes. Third and last, the paper holds that the political environment and mores along with the general attitude of the french as to matters of local government are that which make the whole experience viable.

A veces, las imágenes y los prejuicios son más fuertes que los hechos. Aún no hace mucho, Francia era considerada en el extranjero como un país de tradición rural, capaz de realizaciones industriales en algunos sectores muy concretos, la moda y los artículos de lujo —el toque francés— o bien en armamento, ferrocarriles y aeronáutica, es decir, en sectores profundamente dependientes del Estado y colocados en situaciones de cuasi-monopolio. Esta impresión general descansaba en torno a algunas imágenes muy arraigadas en el tiempo: la tradición jacobina, la creación, el ruralismo.

También resulta paradójico —quizá— que Francia posea un «saber hacer» en la producción y gestión de los servicios urbanos y que además esté organizada con arreglo a un mode-

lo único entre los países desarrollados. Tal es, nos parece, la realidad de hoy. En unos decenios este país ha pasado de un equilibrio rural a un orden urbano, recuperando con ello el retraso en relación con sus vecinos. La tasa de urbanización, tan sólo un 56 por 100 en 1954, pasa hoy del 75 por 100. Semejante cambio ha significado, pues, un importante esfuerzo de equipamiento que cubre todos los elementos constitutivos de la ciudad: redes, alojamientos, dotaciones colectivas. Para colmo de la paradoja hemos de añadir que, al contrario de lo que cabría esperar de un país de tradición centralizadora, el Estado no ha sido actor único en esta historia, aunque no haya sido despreciable su papel de impulsor, de financiero y de creador de normas. Esta historia ha sido escrita, sobre todo, por los municipios apoyados por algunos grupos de ser-

vicios urbanos privados o mixtos. Según los diversos sectores, su cometido ha sido más o menos determinante. En la Francia actual hay, pues, más de urbanismo que de jacobinismo, contra lo que con frecuencia se cree.

Podemos hablar de modelo francés porque nos hallamos ante un sistema suficientemente estable en el tiempo, amplio en cuanto a su objeto y distinto del que se puede observar en los otros países desarrollados. Algunos rasgos característicos se remontan a más de un siglo; aparecen en todos los aspectos técnicos de los servicios urbanos, bien se trate de los residuos del agua, de los transportes o de la calefacción; tres factores definen este modelo. En primer lugar, una arquitectura organizativa y aun un sistema de oferta que fija el reparto de tareas entre actores públicos y privados, nacionales o locales. Se trata de un importante factor de diferenciación de un país a otro. El modelo se apoya inmediatamente en principios internos, tipos de contratos, métodos de tarificación, técnicas financieras semejantes entre los diversos sectores: del agua al saneamiento, de los residuos a la calefacción, etc. He ahí, con estos dos factores, una buena parte de la comprensión del modelo. Pero quedan, sin embargo, elementos residuales que sólo aparecen desplazando la mirada para contrastarla con un punto exterior. ¿Por qué un desarrollo del sector privado en Francia? ¿Por qué es rentable ese sector? ¿Por qué, se preguntan nuestros vecinos, el privado está en expansión y parece distinto de su propio modelo? Las respuestas a estas preguntas no están contenidas tan sólo en una arquitectura y unos principios internos: hay que recurrir a explicaciones generales que remiten a la cultura política, a las mentalidades (Aguilhon, 1988). Ha de entenderse por cultura política cierto concepto del papel de los poderes públicos y de la manera de conducir los negocios públicos: ¿Debe intervenir el sector público? Si no lo hace todo, ¿cuáles van a ser sus formas de control? ¿Qué grado de libertad tiene el sector privado? Aunque sean extraños al modelo strictu sensu esos principios producen efectos concretos porque desencadenan toda una serie de opciones referidas a métodos de cálculo, técnicas contables, soluciones jurídicas. ¿Por qué en determinados países se definen los bienes públicos como mercancías, con una tarifa, y no como bienes públicos financiados por el impuesto? ¿Por qué se adopta una técnica tarifaria apoyada en el principio del equilibrio de costos? ¿Por qué la función municipal ha permanecido durante casi un siglo en situación de segunda línea? En todos los casos, por razones que no admiten justificación, únicamente apoyada en factores técnicos, por nuestra cultura, por nuestras tradiciones políticas. Lo que nos parece evidente desde un punto de vista francés no lo es, forzosamente, des-

de el extranjero. Otros países están organizados con otra combinatoria del sistema de oferta y con otros principios internos. El desplazamiento de la perspectiva, el cuestionamiento de nuestro propio campo a partir del extranjero permite subrayar mejor los principios verdaderamente esenciales y valorar la participación de nuestra cultura política y de nuestras mentalidades en la construcción original que vamos a describir.

## 1. ARQUITECTURA DEL MODELO O LA PARADOJA DE LOS 36.500 MUNICIPIOS

Al celebrarse el 70.º Congreso de la Asociación de Alcaldes en 1988, Francia tenía oficialmente 36.749 municipios (1), muy pocos menos que en el momento de la Revolución. Entonces, observaba Taine en su *Historia de los orígenes de la Francia contemporánea* que «los 40.000 municipios van a actuar como otras tantas repúblicas distintas» (Taine, 1986). Extraña estabilidad, en más de dos siglos de intervalo. Extraña situación que contrasta radicalmente con la de los otros países europeos que con gran frecuencia han procedido a importantes fusiones de sus municipios. De los miembros de la CEE, Francia es hoy, con Grecia, la que cuenta con menos habitantes por municipio: cinco veces menos que Italia y Alemania, doce veces menos que Bélgica, Holanda o Dinamarca y sesenta y nueve veces menos que Gran Bretaña, que llevó muy lejos su reforma de 1972 (2).

Esta inercia administrativa prueba dos tipos de comportamiento. Por una parte, expresa la resistencia de los cargos políticos locales a las fusiones y a toda forma de simplificación administrativa que haya podido ser propuesta en el curso de las Repúblicas, lo que en ciertos momentos puede ser interpretado como una negativa a la modernización. Por otra parte, testimonia la vitalidad de los municipios y la adhesión de todos a este escalón de fase, anclado en la vida cotidiana y en la historia del país. En el correr de los últimos veinte años son unas de las pocas instituciones que no han sido discutidas. En las encuestas de opinión las Alcaldías son valoradas como un escalón importante —justo después del Estado— y se encuentran acreditadas con una gran confianza (3). Las tasas de participación en las elecciones locales dan testimonio de un verdadero interés de los ciudadanos: entre un 75 y un 80 por 100 contra un 80 y un 85 por 100 para las elecciones legislativas y presidenciales, que por su aspecto más político y la importancia de los mecanismos son los grandes momentos de la vida política. Cuando los cargos políticos han de optar entre sus numerosos cargos públicos como les obliga la ley en caso de coincidencia, jamás prescinden del de alcalde, sino que más

(1) Fuente: Ministerio del Interior.

(2) *Gestión Local*, núm. 21, enero 1988. Caisse des Dépôts, París.

(3) *Vid.*, por ejemplo, LA CROIX. El acontecimiento del 14 de octubre de 1986, en el momento del Congreso de Alcaldes y los resultados de un sondeo titulado *El Alcalde: ese bienamado*.

bien abandonan la región o la diputación (4).

Semejante adhesión al marco municipal, en contraste con las experiencias de nuestros vecinos, plantea automáticamente la cuestión de la eficacia de las políticas públicas en este campo. ¿Cómo ser eficaz en un marco tan fragmentado? De hecho, este espectáculo de los 36.500 municipios franceses enmascara una parte de la realidad de los fenómenos político-administrativos territoriales. Si la fragmentación y el desmembramiento eran tan absolutos como deja suponer esta cifra bruta, cabría preguntarse sobre las capacidades de los municipios para producir equipamientos, llevar a cabo políticas del suelo, o intervenir en la economía, que son otros tantos campos en los que la acción pública se circunscribe mal en los límites administrativos municipales. Pero ahí están los hechos. El país ha conocido el mayor crecimiento económico y urbano de toda su historia. Los municipios han sabido afrontar mal o bien las nuevas tareas a que estaban llamados. Esto quiere decir que si en apariencia permanece el marco administrativo, en realidad los cambios internos en la práctica han sido importantes. Las ciudades de hoy ya no son «las Repúblicas distintas» evocadas por Taine. Autónomas en muchos aspectos, han sabido cooperar, delegar, multiplicar su actividad rodeándose de otros asociados. Uno de los elementos importantes de la experiencia francesa en servicios urbanos consiste en haber sabido combinar la autonomía política de los municipios y la eficacia técnica exigida por la producción y gestión de las ciudades. ¿Cómo?

La imagen de la fragmentación municipal debe ser corregida mediante la comprensión de la jerarquía urbana. Una gran parte de la población francesa está concentrada en unas pocas aglomeraciones urbanas, aunque el elevado número de municipios se deba ampliamente al fenómeno de la municipalidad rural. Comparando las distintas clases de municipios según su dimensión con sus correspondientes poblaciones o con el número de agentes municipales que emplean —lo cual es un indicador organizativo de su desarrollo— la situación parece ser menos excepcional. Para simplificar, distingamos dos grupos según su dimensión: la Francia de los pueblos hasta mil habitantes cuenta con 28.786 municipios en los que viven algo más de 9 millones de habitantes, dando empleo a 112.500 agentes. Dicho de otro modo: el 79 por 100 de los municipios franceses representan el 17 por 100 de la población total francesa y el 13 por 100 de los efectivos municipales. Por el contrario, los 801 municipios urbanos de más de 10.000 almas acogen al 50 por 100 de la población y al 65 por 100 de los efectivos de empleo municipal. Este razonamiento a partir de un escalón administrativo, el municipio, viene abonado por un análisis de la aglomeración que, por otra parte, se con-

forma mejor con la realidad del fenómeno urbano. Las 200 primeras aglomeraciones, desde la de París hasta las de 25.000 habitantes, comprenden 2.000 municipios, con una población de más de 30 millones de almas. Ello equivale a decir que el 55 por 100 de la población total habita en 200 unidades espaciales.

Estos municipios urbanos cooperan entre sí bajo forma de Entidades supra-municipales, cuyas competencias se refieren la mayor parte de las veces a los servicios urbanos: plantas de tratamiento de aguas, estaciones de saneamiento, tratamiento de basuras domésticas, explotación de redes de transportes. Para eso, disponen de fórmulas jurídicas con grados de implicación crecientes: sindicatos de vocación única, sindicatos de vocación múltiple, distritos, comunidades urbanas. Es verdad que sus recelos para unirse son, a veces, grandes. Es verdad que las competencias de tales organismos no cubren todos los servicios urbanos. Con gran frecuencia se trata de una cooperación selectiva y de una a otra aglomeración las circunscripciones territoriales de estos organismos supramunicipales son, frecuentemente, de geometría variable. Sin embargo, esta cooperación ha hecho progresos en el curso de los quince últimos años y que el número de organismos de cooperación está lejos de ser despreciable. Por ejemplo, en la distribución de agua participan en formas de reagrupamiento 23.600 municipios. En 1972, justamente después de la ley sobre reagrupamientos de municipios, podían contarse algo más de 10.600 fórmulas de asociación. En 1985, después de las leyes de descentralización, esa cifra subía a 14.200. La cooperación intermunicipal progresa, pues, especialmente en relación con las fórmulas de mayor contenido: los Sindicatos de Vocación Múltiple (SIVOM) —más del 67 por 100— y los distritos —más del 61 por 100—. En definitiva, los municipios urbanos que no participan en ninguna fórmula asociativa intermunicipal son bastante raros.

Pero sobre todo, una originalidad del modelo francés de servicios urbanos apunta al hecho de que los municipios actúan con frecuencia mediante organismos paramunicipales. Estos satélites no son empresas públicas locales o regionales como en otros países (Italia, República Federal de Alemania, Gran Bretaña para las *Water Authorities*), sino empresas privadas filiales de grandes grupos nacionales en posesión de oligopolio sobre esos mercados sectoriales. Estos grupos, antiguos, poderosos y multisectoriales compensan la irrupción de las estructuras municipales por una fuerte integración sectorial; de forma que combinando la concentración del sector sobre algunos grupos y el Estado central que interviene de múltiples modos, se comprende que pueda haber en Francia una política del agua, una política de transportes urbanos, una

(4) Por ejemplo, Dominique Baudis, Michel Girault. Bernard Stasi han abandonado su mandato de presidente de región antes que sus alcaldías de Toulouse, Le Perreux y Epernay, Rudolphe Pesce ha

preferido la alcaldía de Valence y la presidencia del Consejo General del Drôme renunciando a su mandato de diputado.

política de residuos y no una dispersión de iniciativas locales sin acumulación.

La paradoja de los 36.500 municipios se resuelve, entonces, de la siguiente manera: El riesgo de atomización de las políticas urbanas derivada del gran número de municipios está contrarrestado por varios mecanismos: a) la concentración urbana; b) la participación de los municipios en fórmulas diversas de reagrupamientos intermunicipales; c) la delegación de tareas en satélites paramunicipales poderosos y concentrados en grandes empresas privadas o mixtas; d) la intervención del Estado en todos los asuntos importantes en razón de la interdependencia de los expedientes.

Cabe entrever, entonces, la arquitectura organizativa del modelo francés de servicios urbanos que descansa en dos socios principales: los municipios y las empresas privadas, y en un tercero en posición de acompañante: el Estado central. El escalón responsable es el municipal. Ello es comprobable en todos los campos: las redes, la vivienda, los equipamientos colectivos. Las redes urbanas, con excepción del gas, de la electricidad (5), del teléfono, dependen del municipio y su organización reviste la forma del monopolio. En una terminología anglosajona todos estos bienes son «public utilities» de nivel municipal, lo que implica, además de la autoridad del municipio la existencia de una reglamentación. Si el marco municipal es demasiado estrecho los municipios pueden agruparse en entidades supramunicipales y pueden elegir entre soluciones graduales. Poseen este monopolio por razones históricas y técnicas. Históricamente son a un mismo tiempo la institución más antigua y la más próxima a los habitantes y a sus necesidades. Este anclaje en la realidad en contacto con los problemas les ha hecho jugar siempre un papel importante en la implantación de nuevos servicios: el desarrollo de las traídas de agua y de los transportes de interés local a fines del siglo XIX, la vivienda tras la segunda guerra, el uso de los circuitos por cable en la actualidad. Desde el punto de vista técnico, son los municipios los que expiden la autorización para ocupar el dominio público, sin la cual es imposible implantar una red.

Su monopolio puede ser ejercido directamente o por delegación. Los municipios pueden explotar por sí mismos sus servicios —en gestión directa— o pueden gestionarlos por medio de terceros. Esta posibilidad de gestión delegada es una de las grandes características del sistema francés. El funcionamiento del sector en torno al binomio Entidades Locales y empresas privadas es antiguo. No data del actual movimiento de privatización observado en varios países in-

dustriales, sino que se remonta a finales del siglo XIX, con el desarrollo de las traídas de aguas. Y ello no constituye una paradoja menor en un país de tradición estatal y en campos que en otros países dependen frecuentemente de la intervención pública. Lo que quiere decir que esta solución corresponde, sin duda alguna, a una solución francesa del fenómeno urbano y que remite a cierta concepción de los asuntos públicos locales, a una determinada cultura política.

¿Cuál es el papel del Estado? No es el operador todopoderoso (6), aunque los medios de que dispone distan mucho de ser despreciables. No ha jugado un papel activo como en otros sectores: armamento, máquinas-herramienta, informática (7). Enmarca más bien un juego que asumen otros, y en el que no es actor principal. De hecho, está presente por su influencia sobre la legalidad de los textos —como en el campo de la higiene o el de la seguridad—, por su papel de creador de normas, por las subvenciones que concede, y la elaboración de principios de financiación. Todo esto no significa nada porque estas condiciones generales han acabado por pesar sobre la evolución del sector, si bien queda en posición secundaria. En los transportes urbanos, poco ha ocurrido hasta 1970. En los otros sectores la situación resulta más llamativa aún y para probarlo aduciríamos los efectivos del servicio técnico del urbanismo, o los de la dirección general de las Entidades Locales, gran responsable, sin embargo, de cuestiones capitales, como la elaboración de los contratos y la financiación de los municipios urbanos. Además, la eficacia de una acción estratégica del Estado se halla limitada porque se ejerce a través de demasiados ministerios y organismos públicos para que pese de modo significativo. La lista de los campos en los que ejerce su influencia constituye un buen testimonio: la financiación de las inversiones, la aprobación de los contratos, incluso en la descentralización, la planificación urbana y la integración de las infraestructuras urbanas en los planos de urbanismo, el control de las contaminaciones, el precio de los servicios, la política de investigación y la gestión de los recursos a nivel de sus fuentes.

## 2. EN TORNO A LAS ALCALDIAS DE LOS GRUPOS DE SERVICIOS URBANOS

Durante años las cuestiones de las redes y su espesor industrial han quedado ocultas al gran público y fuera del interés de los investigadores (8), sepultadas en nuestras conciencias como lo estaban bajo el asfalto de las ciudades. Por otra parte, todo ha basculado en pocos años

(5) En Francia, hasta las nacionalizaciones de 1945 estas actividades dependían de los municipios. Una empresa como la lionesa tenía mayor actividad en la electricidad que en el abastecimiento de agua. En la República Federal de Alemania el gas y la electricidad son parte integrante de las redes urbanas.

(6) Como representante de esta visión clásica, véanse los trabajos de RIBEIL, que extiende el modelo de las redes ferroviarias a las

redes urbanas. Georges Ribeil: «Réseaux techniques, le développement à la française», *Métropolis*, núm. 73/74, pp. 83-88.

(7) Sobre esta historia del Estado empresario, véase Elle COHEN, *L'Etat brancardier, politiques du déclin industriel (1974-1984)*, Calmann-Lévy, París, 1989, 350 pp.

(8) El último tomo de la historia de la Francia urbana —Seuil, 1985— no dedica un desarrollo a este aspecto de la historia urbana.

(Lorrain, 1982 y 1986). Fue preciso la descentralización y la privatización de algunas cadenas de televisión para que las grandes compañías de servicios urbanos afloraran a la luz del día. *Bouygues* se ha hecho propietaria de la *Une*; la *Lyonnaise des Eaux* es accionista de la *Six*; la *Générale des Eaux*, de *Canal Plus*. Todas, en fin, con la Caja de Depósitos se hallan presentes en las redes con cable locales (Charron, Simon, 1987). Entrando en el mercado de los medios estos grupos se hacían visibles: era la ampliación de una larga historia.

La mayor parte de las empresas que operan en la actualidad han sido creadas en el siglo precedente. La *Compagnie Générale des Eaux* fue fundada en 1853; la *Société Lyonnaise des Eaux*, en 1880. En cuanto a las principales empresas de transportes, las fechas de creación son bastante cercanas (*CGFTE* en 1875, *Transexel-GTI* hacia 1905). Las últimas empresas de distribución de agua fueron creadas después de la primera guerra mundial (*Saur*, *Sobeja*). Es evidente que aún no habían alcanzado su importancia actual. Su mercado era el del abastecimiento de agua; pero ya estaban presentes varios de los elementos que caracterizan al sistema actual. En primer lugar, la investigación de integraciones verticales en el mismo mercado: en el sector del agua, esto consiste en actuar a la vez en la distribución, el tratamiento, las obras de mantenimiento, la producción de tuberías; a partir del período de las entreguerras mundiales, la *Générale des Eaux* se había aproximado a los tubos *Bonna* (fabricante). En segundo lugar, las implantaciones en el extranjero; estas empresas han tenido durante mucho tiempo filiales en el norte de Italia, España, países del Maghreb, de Africa e Indochina. No se han conservado todas estas relaciones debido a las guerras y al movimiento descolonizador. En último lugar, cuentan las políticas de diversificación en otros servicios urbanos; antes de la segunda guerra mundial la *Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage* lograba mayor volumen de negocio en el campo de la electricidad que en su originario de distribución de agua.

A partir de los años cincuenta las empresas van a conocer una expansión rápida por razo-

nes de crecimiento urbano. Se desarrollan sobre su mercado de origen y se diversifican en mercados inmediatamente complementarios. Después del abastecimiento de agua captan su tratamiento y depuración, la calefacción urbana, la limpieza, los equipamientos eléctricos. En algunos casos, estas evoluciones son bastante recientes; la entrada significativa de la *Générale* en el campo de las basuras y de los equipamientos eléctricos sólo data de 1972, gracias a una asociación con una sociedad suiza, la *Continental*. En todos los casos, estas actuaciones de los grupos están organizadas a partir de algunas Sociedades de cabecera que se sitúan en la cima de alguno de los campos: en el caso de la *Lyonnaise*, *Dégremont* para el tratamiento de aguas, *SITA* para los residuos, *Cofreth* para la calefacción. El sector de los transportes urbanos atraviesa una grave crisis —de 1964 a 1968— seguida de una renovación a partir de 1975. Se modernizan las redes, se crean nuevos recursos financieros. Las Entidades locales se implican más. Las nuevas condiciones financieras de rentabilidad que de ello se derivan permitirán a los grupos aún presentes y mal situados en 1964 desarrollarse incorporando la explotación de nuevas redes de transporte.

Este período está marcado por el nacimiento de un polo institucional nuevo: la economía mixta. Hasta entonces la fórmula había sido utilizada por el Estado en el curso de los años veinte para realizar actividades económicas, luego abandonada en provecho de las nacionalizaciones (*Auby y Ducos-Ader*, 1975). Esta solución rebrotará a partir de 1958. Con el fin de acelerar el equipamiento del país y de recuperar los retrasos en la construcción de viviendas, la Caja de Depósitos y Consignaciones (*Caisse des Dépôts et Consignations* —CDC—) será encargada por el Estado de movilizar sus recursos financieros y humanos. De aquí a algunos años van a ser constituidas nuevas sociedades que actuarán movilizándolo suelo, sea para construir locales industriales, viviendas o equipamientos comerciales, construcción de autopistas, modernización de los mercados al por mayor, ocio y transportes urbanos. El dispositivo de conjunto contará en la cima con sociedades especializadas

CUADRO 1

**VOLUMEN DE NEGOCIOS DEL GRUPO LYONNAISE DES EAUX**  
(En miles de millones de francos)

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
4,9	5,7	7,2	8,4	9,7	12,4	14,4	10	12,9	13,5	14,8	15,7	16,7

**VOLUMEN DE NEGOCIOS DEL GRUPO GENERAL DE AGUAS**

1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
5,4	7,45	8,3	10	13,1	23,5	26,8	29,7	39,9	44,2	48	53

por sectores del mercado (*SCET, SCIC, SCETAUTOROUTE*), respaldadas por oficinas de estudio (*BETURE, BIPE, SEDES*), y en el nivel local con Sociedades de Economía Mixta (*SEM*) responsables de la dirección de las operaciones y relacionadas con los representantes locales. Como consecuencia de estas realizaciones, hacia mediados de los años setenta una cuasi-rama industrial se había constituido en Francia. Coexistían: importancia macroeconómica, dimensión industrial y papel influyente de algunas empresas dominantes.

A partir de 1975 se entra en un nuevo contexto general señalado por la crisis económica y una clara desaceleración del crecimiento urbano, de suerte que las empresas del sector habrían podido verse afectadas en su expansión. De hecho, no ha sucedido nada. A lo largo de esos años de crisis van a proseguir su crecimiento, como bien muestra la progresión del volumen del negocio de las dos empresas dominantes, cuyos resultados han logrado mediante distintos tipos de políticas.

Las empresas privadas van a seguir creciendo en sus mercados tradicionales, bien ganando nuevas áreas territoriales en detrimento de las empresas públicas, bien haciéndose con empresas todavía autónomas. Hoy se puede ver su amplio dominio sobre varios mercados urbanos. Por ejemplo, el 60 por 100 de la distribución del agua potable en 1983 era privada. Con las operaciones de privatización que luego han venido sucediéndose, de las que la más importante es la de París, el sector privado representa las tres cuartas partes del mercado. Cabe observar, de pasada, que esta relación entre lo público y lo privado es de signo totalmente opuesto al de Gran Bretaña, en que el 75 por 100 corresponde a las *Water Authorities* y el 25 por 100 a 29 compañías privadas. En los transportes urbanos de provincia, que representan unas 150 redes, el sector privado representa la explotación del 85 por 100 de los casos, con un 24 por 100 de sociedades de economía mixta y un 61 por 100 de empresas de Derecho privado; el grupo *Transexel-GTI* explota por sí sólo más de 30 redes. Es igualmente muy importante la participación privada en la calefacción y en las plantas de tratamiento de basuras.

El crecimiento procederá también de nuevas diversificaciones: las obras públicas y la construcción, el alumbrado público, las pompas fúnebres, la gestión de los parkings, las redes eléctricas locales, el radioteléfono, el ocio, la salud, la restauración colectiva. Esta estrategia es adoptada sistemáticamente más por la *Compagnie Générale des Eaux* que por *Lyonnaise*, lo que explica el desarrollo espectacular de su volumen de negocios. Sus filiales en las obras públicas y la construcción (*Fougerolle, Campenon, SGE, CBC*) forman hoy día el segundo grupo nacional detrás de *Bouygues*. Esta última ha seguido en ciertos aspectos una estrategia simétrica. A partir de un origen que comienza en las obras públicas y en la construcción, el grupo *Bouygues*

se ha diversificado en el curso de los últimos años en varios sectores de los servicios urbanos: el abastecimiento de agua con *SAUR*, el alumbrado público (*ETDE*). Mediante estas políticas de diversificación cruzada los dos mayores grupos privados del sector aceleran la interpretación entre la construcción y los servicios urbanos, lo cual es un fenómeno nuevo. La producción física de las ciudades constituye más que nunca un vasto mercado unificado por las estrategias de unas pocas grandes empresas privadas multisectoriales.

La otra gran novedad del período consiste en la puesta en marcha de políticas de implantación en el extranjero. Esta estrategia la ha aplicado, principalmente, la *Lyonnaise des Eaux*. Mientras que la *Générale*, a principios de los años ochenta opta por un desarrollo nacional y una diversificación hacia actividades más industriales que de servicios, la *Lyonnaise* sigue una política muy diferente. Ciñe sus actividades en torno a algunos tipos de servicios en que considera posee un verdadero saber hacer: abastecimiento y tratamiento de aguas, la energía, la limpieza. Esto le lleva a separarse de las otras actividades en las que había estado presente —obras públicas, la empresa eléctrica, la seguridad— para desarrollarse mejor en el extranjero sobre actividades básicas. Así va a establecerse en los Estados Unidos y en Canadá, en Asia, en varios países de Europa (España, Bélgica). Esto eleva en 1986 la parte del volumen de negocios realizada en el extranjero a más del 30 por 100, frente al 12 por 100 de la *Générale*. Ante la perspectiva del gran mercado único europeo, la privatización del agua en Gran Bretaña, las aperturas de ciertos países en vías de desarrollo, esta política ha creado escuela (Drouet, 1989). Desde 1987 las otras compañías se desarrollan también en el extranjero, multiplican las asociaciones en Italia y en España y se interesan por el mercado alemán. Todas han tomado cuotas significativas en las *Statutory Water Companies* en Gran Bretaña, lo bastante significativas como para que la prensa inglesa se exprese contra «The French threat» (la amenaza francesa) y para que las leyes de privatización aparezcan cargadas de un sentido protector del interés nacional.

El grupo constituido en torno a la *CDC* también va a experimentar cambios a lo largo de este período, lo cual no es sorprendente si se consideran sus orígenes. Fue creado para recuperar el retraso en el equipamiento urbano y para dar una vía intermedia entre el sector público tradicional y el sector privado. En esa época, la economía mixta era el lugar central de una estrategia de modernización de la sociedad francesa y durante muchos años las sociedades del grupo se verán impulsadas por esta ola vehicular. Era la época fulgurante de las grandes operaciones a realizar, del apoyo efectivo del Estado, del dinero disponible. A finales de los años setenta el grupo se va a ver afectado directamente por las transformaciones del período, tanto en sus ámbitos operativos como en su misión.

Los mercados urbanos originales se han hecho menos receptivos. Se achacará sucesivamente a las modificaciones en la demanda de viviendas, la desaceleración de los programas de carreteras, el fin de la construcción de los grandes conjuntos de vivienda; otros tantos fenómenos de sobra conocidos y que han desencadenado consecuencias financieras. Pero por otra parte, el proyecto de la economía mixta que dinamizaba y facilitaba la estrategia de empresa se ha hecho menos preciso. Del lado público, las alcaldías se han transformado: tanto los alcaldes como los funcionarios locales. A mediados de los años setenta irrumpen agentes más jóvenes y personas con mayor titulación. Cambian los métodos de trabajo. Reivindican mayores facultades en la conducción de los SEM locales. Algunos hacen, a veces, una crítica severa de las prácticas del grupo. Del lado privado, las empresas evolucionan. Suelen utilizar fórmulas jurídicas que introducen una dosis de cooperación con las Entidades locales. Por ello, el corte público-privado es menos violento que en el pasado y la originalidad de los SEM no tan evidente. En una palabra, la economía mixta había sido constituida para ocupar el vacío existente entre los municipios y los grupos privados; vacío que era amplio. Al fin de los años setenta ese vacío se colma porque a ambos lados evolucionan los actores. Cambian sus modos de acción y ocupan una parte del mercado. Las sociedades de economía mixta se encuentran entonces frente a un doble desafío: han de encontrar nuevos mercados y han de ofrecer una imagen más diáfana de su propia originalidad.

Tras la tardanza en responder a las transformaciones de su entorno, el grupo de la *Caisse des Dépôts* (Caja de Depósitos), a partir de 1983 va a llevar, a su vez, políticas de reorganización. Los vínculos entre las filiales técnicas y la institución financiera —CDC— van a ser clarificados. Desde ahora estas filiales van a estar encabezadas por una sociedad «holding» llamada *CDD* (*Caisse des Dépôts Développement*). El grupo pretende encontrar su rentabilidad llevando a cabo políticas de diversificación y de desarrollo sobre bases financieras saneadas. Aunque este grupo es actualmente de inferior dimensión a la de las empresas privadas, no deja de ocupar unas sólidas posiciones: es el segundo grupo de transportes urbanos, siguiendo a *Transxel*; es el primer explotador de aparcamientos, por delante de una filial de la *Compagnie Générale des Eaux*; es el primer productor francés de viviendas mediante la *SCIC*, una de las filiales del grupo. Fuertes posiciones en los estudios, el asesoramiento, la previsión y la informática, gracias a varias oficinas de estudio. Y papel principal en la ingeniería financiera, que sigue siendo la primera ocupación del grupo.

Hoy día, la fisonomía del sector de los servicios urbanos puede ser interpretada a partir de

una doble clave de entrada: vertical u horizontal, según se atienda a la dimensión industrial y la pertenencia a grupos, o se considere la alcaldía y las instituciones locales. Las dos perspectivas se complementan. Ambas iluminan una de las líneas de tensión del sector: entre lógicas sectoriales y aproximaciones territoriales, entre estrategias de grupo y políticas municipales. Desde el punto de vista industrial la organización se realiza desde ahora en torno a algunos grandes grupos que se han alzado entre los principales de las empresas francesas y de los valores bursátiles, lo que representa una situación única en el mundo, merece la pena repetirlo. La originalidad reside también en el hecho de que estos grupos, tras los años de diversificación que los ha obligado a salir de su cometido inicial, integran desde ahora varias actividades distintas: gestión del servicio, ingeniería técnica o financiera, obras públicas, equipamiento industrial. En los otros países desarrollados, y por razones que obedecen a la filosofía política del control y a la historia industrial de estos mercados, las empresas se han especializado, en general, en determinado sector del mercado.

### 3. LOS PRINCIPIOS DEL MODELO

De un sector a otro, los actores que intervienen son los mismos y los principios que se aplican también. Hay que pensar que tales principios están dotados de gran eficacia, pues si los grupos se han desarrollado desde hace un siglo, y han escapado a tres programas de nacionalización, mientras que los sectores sobre los que operan tienen todas las características de un monopolio público, es sin duda porque esos mecanismos de funcionamiento permitían hacer frente a todas las situaciones y daban satisfacción a las dos partes.

Este sector de los servicios urbanos es un ejemplo que invita a revisar la concepción total del papel del poder público en la sociedad francesa (9). Contrariamente a lo que pudiera esperarse en un país de Derecho romano, la regulación se establece más por el contrato entre las partes, municipios y empresas, que por la ley y el reglamento. Se observa así que las relaciones entre sector público y sector privado no se organizan según una concepción clásica y de soberanía, la de un Estado situado «por encima» de la sociedad en posición de organizador general, emisor de normas y de objetivos a alcanzar. Las principales construcciones jurídicas aparecen más como formalizaciones de prácticas anteriores que como dispositivos voluntaristas. La Ley de Transportes Locales, votada por la izquierda después de 1981, ha venido a recopilar lo que quince años de cambios en el sector habían producido. Por lo mismo, el «cahier» de cargas tipo del arrendamiento data de 1980, es decir, que llegó después de la urbanización y después de

(9) Ver los trabajos de PODIOLEAU y ROQUEPLO.

la puesta en práctica de esta fórmula de contrato en un gran número de situaciones. El poder público no está en posición de exterioridad respecto al medio industrial, sino de imbricación. Los objetivos de la política pública son el resultado de una coproducción entre los actores. No hay dos medios separados, uno que «hace» y otro que «hace-hacer», sino dos familias de socios que cooperan para los mismos proyectos (Lorraine, 1987).

### La búsqueda de fórmulas de cooperación

La cooperación entre las dos familias de socios puede deducirse de los contratos. Toda su historia está marcada por una aproximación de las soluciones jurídicas recogidas.

A finales del siglo XIX se tenían dos modos de gestión contratados. En caso de una explotación pública la colectividad era propietaria de los equipamientos —sistema de gestión directa— en caso de explotación privada, asumiendo todos los riesgos, era el industrial quien realizaba las inversiones —sistema de concesión—. Rápidamente, este esquema bivalente conoció numerosas modificaciones, todas ellas en el sentido de atenuar las diferencias. El régimen de concesión se vio favorecido por la jurisprudencia con las garantías del resultado (Auby, Bettinger, Coudeville, Linotte). Paralelamente, se desarrollan otros tipos de contratos. Tienen en común combinar una explotación privada y una financiación pública de los equipamientos más gravosos: establecimientos de tratamiento de agua y residuos, estaciones depuradoras. Son las fórmulas del arrendamiento, de la gestión interesada, de la gerencia, que se van a generalizar. En los transportes urbanos, la casi totalidad de los contratos utilizados son, a partir de entonces, contratos de prestación de servicios, o de gerencia, lo que quiere decir que las corporaciones locales intervienen para financiar los autobuses o los garajes. Por lo mismo, de 135 municipios centro de aglomeraciones urbanas, un tercio ha adoptado una gestión directa que no recurre al sector privado; en los dos tercios restantes las concesiones no representan más que el 18 por 100 de los casos y las demás fórmulas de contratos el 82 por 100, el único arrendamiento se encuentra en el 60 por 100 de la gestión privada. Hay

que concluir, pues, en un reagrupamiento de los contratos en torno a un núcleo central constituido por el arrendamiento y la gestión interesada. A las reticencias de salida suceden luego imbricaciones múltiples.

La cooperación se manifiesta también en la composición del capital de las sociedades de economía mixta. En los primeros momentos de puesta en práctica de la fórmula, las SEM del grupo COC han tenido comportamientos bastante similares a los de la privada. Los municipios aportaban el capital, garantizaban los empréstitos, pero el poder real pertenecía a la sociedad que elaboraba punto por punto las grandes operaciones de urbanismo.

El funcionamiento interno se transforma en el censo de los años setenta. En la economía mixta la interconexión se hace más consistente para ser finalmente una activa sede de una asociación entre empresas y municipios. Este cambio tuvo dos causas principales. Los Alcaldes y los funcionarios municipales, ingenieros y secretarios generales conocían la tutela de los Prefectos y de DDE. La versión SEM parisina les parecía un desmembramiento insoportable. Sus críticas acabaron por hacer evolucionar el esquema. Las instancias regionales fueron reforzadas en personal y recursos financieros y tuvieron una mayor autonomía. Este movimiento de transferencia de recursos de París a los municipios, de las sociedades centrales a las SEM locales, iba a continuar, ya que en esa misma época el mercado se transformaba. El fin de las grandes operaciones de urbanismo, y el desarrollo de operaciones de menos envergadura, va a favorecer indiscutiblemente a los actores locales en detrimento de París. Las cantidades comprometidas tomaban cada vez más importancia en los presupuestos locales. El conocimiento del terreno, la capacidad de inserción en un tejido existente se convertían en condición para el éxito. Entonces se ven multiplicar las SEM municipales, deseadas por los representantes locales para tener la dirección de sus operaciones, en tanto que las primeras SEM eran regionales o provinciales. Estas sociedades van a ser dotadas de medios humanos reales. El grupo les proporcionará sus cuadros dirigentes, su especialización les va a transferir técnicas contables. A partir de mediados de los años setenta, las SEM serán más bien una sede para una asociación.

CUADRO 2

#### DISTRIBUCION DE LOS CONTRATOS EN 135 MUNICIPIOS CENTRO DE AGLOMERACIONES URBANAS

Gestión directa pura	A riesgo y ventura	Garantía de resultados	Arrendamiento	Gestión interesada	Gerencia	Contrato explotación	Varios
46	5	11	53	3	2	6	9

Total: 135.

Fuente: Encuesta a 210 municipios centros de aglomeraciones urbanas de más de 23.000 habitantes.

## La autonomía financiera y la rentabilidad

Si un sector privado se desarrolla en Francia, es porque el mercado es rentable. ¿Por qué es «lucrativo» y por qué están en expansión las empresas privadas?, se preguntan nuestros socios extranjeros, si con frecuencia en sus países las empresas del sector siguen siendo pequeñas.

Las empresas francesas se han desarrollado porque han podido elaborar estrategias autónomas del poder público y de los ciclos presupuestarios. Históricamente, esto ha sido posible cuando se ha pasado del concepto del bien natural al de bien industrial. Mientras el agua fue considerada como un recurso natural, de acceso libre y propiedad de todos, fue gratuita. En consecuencia, los gastos eran a cargo de los presupuestos municipales, con las dependencias y las variaciones de ritmo que ello supone para la explotación privada. Desde el momento en que se admitió que el agua no era por completo un bien natural y que debía producirse, podía tener un coste, y en consecuencia un precio: la tarifa. La primera condición para un desarrollo privado de los servicios urbanos se había cumplido. La introducción de la medida y de la tarifa creaba una relación mercantil entre la empresa y el consumidor al margen de los presupuestos públicos.

¿Quién debía pagar este precio y cómo? El sistema francés descansa en el principio del equilibrio financiero del servicio, y en el del pago por el consumidor o usuario. Los municipios deben gestionar sus servicios como servicios industriales y comerciales. Los gastos deben equilibrarse con los ingresos percibidos de los usuarios. A partir de ahí, en tanto que el precio pagado por el consumidor-usuario equilibra los costes del servicio, como es el caso del agua y las basuras, pero no de los transportes, el sistema puede desarrollarse de manera autónoma. Las empresas explotadoras tienen recursos que vienen directamente del mercado. No están en situación de dependencia respecto de las ciudades o del Estado. Estos recursos de explotación liberan los «cash-flow» que les permiten reinvertir en el sector o diversificarse. La economía misma del dispositivo de tarificación permite a las empresas tener estrategias a largo plazo. La tarifa no es, pues, solamente una técnica contable, se encuentra en el centro mismo de la dinámica entre lo público y lo privado. Son los cambios en esas técnicas los que permiten pasar de la economía pública a la esfera mercantil. Sin técnica de tarificación, es difícil para el sector privado invertir en esos ámbitos y desarrollarse en ellos de una manera autónoma (10).

Su desarrollo ha sido además facilitado gracias a otra técnica que remite esta vez a la economía interna de los contratos. La multiplicación de contratos alrededor de un núcleo compuesto por el arrendamiento, la gestión interesada, la gerencia, ha permitido resolver el problema de

la acumulación de capitales en este sector y el de la rentabilidad de los capitales invertidos. Es un interesante ejemplo que ilustra el problema de la interpretación en las ciencias sociales; interpretaciones múltiples, situaciones de indecisión que no encuentran sentido sino en función del contexto y de la perspectiva adoptada. La historia de los contratos puede ser interpretada de dos maneras diferentes, relativamente opuestas en cuanto a su alcance.

Primera interpretación. El paso de la concesión al arrendamiento ha permitido dar más poder a las corporaciones locales. Como dice un documento oficial «parece que el reparto de las tareas que resultan de un arrendamiento permitía a la corporación, única responsable de las inversiones y de su financiación, dominar mejor el futuro de su servicio de agua. El Estado, además, favorecía esa elección concediendo a las corporaciones subvenciones específicas» (cuarenta años del agua).

Segunda interpretación. Habida cuenta de la intensidad del proceso de urbanización, la realización de las infraestructuras urbanas implicaba movilizar grandes masas de capitales. En el marco de la concesión, aquéllas deberían ser aportadas por el concesionario, en parte mediante autofinanciación, pero sobre todo por llamamiento al mercado financiero, lo cual suponía correr un doble riesgo: alto precio de la financiación, desequilibrio de la estructura de los balances de los concesionarios. El incremento de los capitales a remunerar creaba cargas y reducía la propia rentabilidad. El arrendamiento y las otras fórmulas aproximadas han permitido superar esta dificultad. Las corporaciones locales han financiado los equipamientos, gestionados por el sector privado, con capitales públicos que no estaban sometidos a la exigencia de un «retour» sobre investigación para los capitales invertidos. Por esta razón, los balances de las empresas no han sido deformados por un crecimiento demasiado rápido. Su rentabilidad ha progresado regularmente. La rentabilidad del sector se explica también por la articulación público-privado al nivel de las técnicas de financiación.

## La flexibilidad: adaptabilidad institucional y modularidad técnica

Una característica principal del sistema es su gran flexibilidad, lo que le permite adaptarse a todas las situaciones, ya provengan de imperativos técnicos o de obligaciones político-institucionales. Puede hablarse de una cultura de empresa del pragmatismo; hay modularidad técnica y adaptabilidad institucional. Los grupos pueden adaptarse a todas las situaciones desde la más modesta hasta la más ambiciosa: toma de red, simple facturación, proyecto de tramificar toda la aglomeración urbana o intervención úni-

(10) Desde este punto de vista será interesante seguir la evolución del sector de redes por cable.

camente sobre el municipio central. Este carácter indiscutible es ciertamente un factor que explica el desarrollo del sector privado a lo largo de los últimos cuarenta años.

Para darse cuenta de lo que son las relaciones público-privadas, es necesario considerar los tres criterios que permiten definir la explotación de un servicio: la autoridad organizadora, el explotador y el contrato que les une. En el origen y, sin duda, hasta el comienzo de los años cincuenta, el dispositivo descansa sobre el principio de la unidad de explotación del servicio. Para un servicio dado hay una autoridad organizadora, un explotador y un contrato. En los contratos privados, la concesión es la solución más frecuente, si no intervienen los municipios con su gestión. Por último, las fórmulas de reagrupamiento son muy reducidas. El sistema se resume así: a) para un bien considerado una explotación única; b) autoridad organizadora: el municipio; c) explotador: una gestión o una sociedad privada; d) contrato: concesión o ausencia de contrato en el marco de la gestión. Este sistema va a cambiar en cada uno de los criterios. Hoy, el principio de unidad de servicio no puede ser considerado como absoluto, ya que se va a una especialización funcional. En distintos sectores: agua, saneamiento, residuos, calefacción, la evolución se realiza cada vez con más frecuencia en torno a dos eslabones, la red y la fábrica, que pueden tener su propia lógica de desarrollo, estar bajo la responsabilidad de autoridades organizadoras diferentes y ser explotadas por operadores igualmente diferentes. Este importante factor de flexibilidad ha sido acentuado por los otros cambios ya mencionados. Como autoridad organizadora, se encuentran los sindicatos, los distritos o las comunidades urbanas. Entre gestión directa y sociedad privada hace su entrada un nuevo explotador: la sociedad de economía mixta. Los contratos se desarrollan sobre un núcleo central, arrendamiento, gestión interesada, gerencia. Distinguiendo los dos eslabones principales de un servicio urbano y combinando los tres criterios que definen su forma de gestión, vemos que un gran número de soluciones las permiten explotar un servicio.

Esta flexibilidad se ha acentuado por el propio funcionamiento práctico. Un examen detallado muestra que hay una elasticidad de las formas jurídicas a todos los niveles (Lorrain, 1988). En los casos de intermunicipalidad, los municipios no son pioneros de la forma jurídica que han adoptado. La participación de un municipio en una fórmula de agrupación no prohíbe su participación en otras fórmulas; se observa que municipios centro de aglomeraciones urbanas forman parte de un distrito para la gestión de una parte de las redes urbanas y que han recuperado su autonomía para trabajar con sindicatos mixtos en el caso de la calefacción o de los transportes. La elección de una fórmula de reagrupación no impone obligaciones reales en cuanto a la fuerza de la intermunicipalidad. La misma fórmula jurídica puede amparar situaciones muy

distintas. Así puede observarse cómo las SIVOM, con competencias más amplias que los distritos, son distritos que funcionan como cuasi-comunidades urbanas. En una palabra, el derecho en este caso no es una obligación que determine la práctica, sino un instrumento maleable que refleja su diversidad.

Sucede lo mismo en el terreno de los contratos; un mismo contrato puede amparar realidades industriales-financieras diferentes. Puede uno darse cuenta de ello elaborando tipos que correspondan a situaciones homogéneas. Desde el punto de vista industrial se distingue la red únicamente o la red con la fábrica; desde el punto de vista financiero se examina quién ha financiado la inversión, quién ha financiado la renovación, quién la explota. Este método permite establecer una metodología que va del todo público al todo privado pasando por diversos tipos de combinaciones, con dominancia pública o con dominancia privada y con o sin fábrica. En el sector del agua, en el que aumentan esos tipos con las fórmulas de contrato, parece que un mismo contrato se aplica a tipos diferentes. El arrendamiento, que ha pasado a ser el contrato privado principal, es, así, utilizado para la explotación de la única estación de tratamiento de las aguas en los municipios donde una gestión directa interviene sobre el resto. Para esta configuración se encuentran en otras ciudades contratos de gerencia, incluso de mercados de explotación. Pero en el otro extremo del espectro, ese contrato de arrendamiento es utilizado en situaciones en que el sector privado explota y financia la renovación para la red y para la fábrica, mientras que la corporación pública no financia más que la inversión de salida. En otros términos, la misma fórmula puede ser utilizada asimismo, bien en una situación de mínima implicación, ser explotador únicamente de una depuradora de agua, o bien en una situación con responsabilidad más amplia, ser explotador de la red y de la fábrica y asumir, a su vez, la renovación. En menor grado, esta flexibilidad de uso de los contratos se encuentra en el sector de los transportes urbanos. Aunque de hecho todas las fórmulas reales giran alrededor de la gerencia, ciertos contratos continúan denominándose concesión de explotación.

Esta falta de homotecia entre la realidad y el derecho, que puede parecer sorprendente y poco cartesiana, es el resultado de la propia dinámica de las situaciones. En ciertas ciudades las relaciones entre el sector privado y las corporaciones locales son muy antiguas. Están cristalizadas bajo una fórmula de contrato, sin duda la que en la época correspondía mejor a la situación. Después esas situaciones han evolucionado, pero los contratos no han sido siempre renegotiados y reexaminados en su conjunto. De modo más pragmático, los socios han llegado a acuerdos con la firma de contratos adicionales. Y esto es así después de cuarenta años de urbanización, que han conducido a desfases entre los contratos y las situaciones que aquéllos

debían definir. Esto puede plantear problemas en algunas casos, pero demuestra la flexibilidad interna de un sistema jurídico.

En un país cartesiano de Derecho romano, todo este sector funciona dentro de una cultura anglosajona de Derecho consuetudinario. La flexibilidad es verdaderamente uno de los triunfos que le ha permitido no ser rechazado por los representantes locales, en un contexto político muchas veces conflictivo. Esta aproximación pragmática, así como el gran número de combinaciones posibles, permiten dar respuesta a todas las demandas.

En resumen, el sistema francés de servicios urbanos se define por algunas características simples. Una arquitectura institucional que descansa sobre los municipios y contratistas privados o mixtos, rodeados por intervenciones multiformes del Estado. La búsqueda de fórmulas de cooperación a todos los niveles que acaban por producir con el tiempo una asociación. La idea aceptada por el público es que la rentabilidad del sector es normal. Una gran flexibilidad institucional que permite una adaptación a todas las situaciones locales, aunque estén caracterizadas por una herencia técnica, por situaciones políticas, o de repartos de responsabilidad.

#### 4. UNA CIERTA CULTURA POLITICA

Con la enunciación de estos principios internos, disponemos de las explicaciones principales a las preguntas que se plantean nuestros vecinos. Comprendemos que el desarrollo de lo privado haya sido posible a pesar de la vivacidad de los enfrentamientos políticos sobre el tema, pues las diferentes fórmulas de cooperación han terminado por hacer inoperantes los términos de la confrontación. La multiplicación de los arrendamientos, de las gestiones interesadas y de las gerencias ha complicado el debate público/privado clásico. Esas fórmulas han proporcionado una solución alternativa a una nacionalización «pura» y «dura». Comprendemos igualmente la rentabilidad del sector a partir de sus técnicas de tarificación y de sus métodos de financiación de las grandes inversiones. Por último, si las empresas privadas están en expansión, ello es debido a su autonomía financiera y a su adaptabilidad institucional que les permite amoldarse a todas las soluciones; además, las economías de escala, las ventajas de la integración vertical juegan en favor de las empresas privadas cuando éstas se encuentran enfrentadas a las administraciones municipales. Conocemos, por tanto, el sentido de esta dinámica. Pero estas razones no son más que una parte de la explicación.

Las empresas privadas son igualmente rentables en razón de las ventajas no previstas por los contratos y, por tanto, aceptados por los representantes locales y los funcionarios municipales. Esto no varía con el tiempo. Basta con examinar los informes del Tribunal de Cuentas (informes 1976 y 1989). Demuestran que, con de-

masiada frecuencia, los contratos son firmados para plazos muy largos, lo que no facilita su re-negociación. Ponen de relieve la ausencia de «convocatoria de concurso», prevista por el Código de contratos públicos, para las obras que son ejecutadas por filiales especializadas del grupo. Destacan igualmente los retrasos constantes en la transferencia a los Ayuntamientos de sumas percibidas, en su nombre, por el empresario (recuperación de TVA, recargos). Esto permite a los grupos obtener beneficios de tesorería a corto plazo en porcentajes muy altos. Los grupos buscan, por tanto, ganar dinero; ciertamente sería sorprendente pensar lo contrario, pero es necesario también ver la otra cara de la explicación. Todo ello ha sido posible en razón de la cultura política de los representantes locales y de su concepción del control. En el sistema francés de la delegación, la vigilancia de los cargos públicos se manifiesta, en el mejor de los casos, en el momento de la firma del contrato. Después, en el transcurso de su aplicación, se descuida su atención. Es necesario comprender que la propia cultura de la delegación conlleva la idea del traspaso de un problema a un especialista que gestiona «por la cuenta de». Sin decirlo, los cargos públicos locales funcionan con el siguiente esquema: puede que quieran implicarse en la gestión, y entonces trabajan con una administración municipal o una SEM; puede ocurrir que deleguen, y en este caso no tienen preocupaciones. Inconscientemente, la delegación es sinónimo de traspaso. La institución descansa también sobre una regulación global. Los cargos públicos municipales no conocen el detalle de los contratos firmados por ellos mismos o por sus predecesores. Evalúan la más o menos buena gestión del servicio después de conocer lo que les dicen sus administrados. Mientras que las quejas individuales no afluyan a su despacho para criticar un servicio, éste es considerado como que funciona bien y la cuestión del precio y de la rentabilidad de la operación para el explotador, tan sensible para los anglosajones, se convierte en una cuestión secundaria (Ascher, 1987; Walsh, 1989). En definitiva, el sistema francés es de delegación más que de regulación global. A diferencia del sistema anglosajón de «contracting-out», no existen controles meticulosos de la aplicación de cada extremo y de su conformidad con el documento contractual, firmado para un plazo demasiado corto. El primer criterio es el de la buena ejecución de la misión de servicio público. Si el servicio funciona, la cuestión del beneficio no es esencial. En la globalización y la larga duración los grupos tienen una gran libertad de acción, pueden conseguir beneficios y dirigir las estrategias.

El desarrollo del sector privado se ha hecho posible en Francia porque las corporaciones locales son débiles y, esta vez, el ejemplo contrario nos viene de Alemania y sus potentes empresas municipales multisectoriales (Stadtwerke und Querrebund) que explotan y conciben los servicios locales y limitan, por tal circunstancia, el

sector privado al suministro de equipamientos industriales (VKU-1987). La fragmentación del sistema institucional, la escasez de medios humanos de los Ayuntamientos franceses, son objetivamente factores que han servido para privilegiar a los grupos franceses. Frente a administraciones que no tienen más que una única experiencia, los grupos pueden jugar su efecto de economías de escala. En una palabra, la debilidad de uno explica la fuerza de otro. La solución a la paradoja de 36.500 municipios se explica por la existencia de un polo potente. ¿Por qué ha sido así el privado y no el Estado o un sector público, entendido a nivel departamental o regional como pudiera hacer creer la dimensión pública de este mercado? Hay que considerar aquí el liberal siglo XIX y la «mínima» concepción del Estado que imperaba (Linotte, 1982). Como hicieron observar Auby y Ducos-Ader, «el siglo XIX dejó una herencia de conceptos liberales según los cuales la administración debe conservar una neutralidad económica destinada a respetar el juego de la concurrencia. Los servicios industriales y comerciales son, por tanto, excepcionales y se desarrollan con una cierta lentitud» (*op. cit.*, p. 71).

Esta debilidad de los municipios, testimonia también la desconfianza del Estado central en contra de corporaciones locales autónomas. Sin embargo, esto no fue siempre así, ya que los reyes se apoyaban en muchas ocasiones en sus «bonnes villes» para combatir a sus rivales; pero para el período que nos interesa, finales del siglo XIX, detrás de la autonomía municipal se perfila el espectro de la «comuna» de París, el temor del socialismo municipal, el miedo de los «rojos». Con gran constancia, el Consejo de Estado irá limitando las intervenciones de los municipios en la economía en nombre de la libertad del comercio y de la industria. Esta línea de con-

ducta ha sido también facilitada en gran medida, pues los políticos —muchas veces, representantes locales— no han hecho jamás de los asuntos locales una cuestión de políticas esenciales. No se encuentra en Francia movimiento para un buen gobierno como en los Estados Unidos (Lowi, 1969; Banfield y Wilson, 1966), y mucho menos existe tradición ligada al socialismo municipal. A la izquierda como a la derecha, los proyectos políticos de modernización de la sociedad francesa no han incluido la esfera local. Para unos, se trata de cuestiones técnicas; para otros, asuntos patrimoniales cuya valoración no conviene modificar. Hay también una gran diferencia con nuestros vecinos de Europa del Norte —Alemania, Dinamarca, Bélgica—, donde, desde los orígenes, estas cuestiones estuvieron relacionadas a las condiciones de vida de una clase obrera urbana en curso de constitución y, por consiguiente, al proyecto de desarrollo industrial. Al unirse en Alemania un proyecto público modernizador, la formación de un movimiento político cercano a la clase obrera, una tradición urbana y una debilidad del Estado central, se comprende entonces la forma peculiar que adoptan las empresas municipales. Por el contrario, la tradición francesa es la de un país centralizado, menos urbano, donde las élites políticas representan el mundo de las pequeñas ciudades y de los pueblos rurales; los debates sobre la elección de las formas de gestión no se encuentran en el centro de las preocupaciones de la época. La tendencia de las circunstancias llevaba a la delegación y a una filosofía del control global; el desarrollo del sector privado estaba en ciernes; más tarde interviene el tiempo y el conocimiento práctico de los grupos. Todas estas tradiciones definen las bases del modelo y explican por qué hoy podemos observar grandes diferencias entre los distintos países.

## BIBLIOGRAFIA

- AGULHON, Maurice (1988): *Histoire vagabonde*, vol. II, NRF, Gallimard, París.
- AUBY, Jean-Marie, y DUCOS-ADER, Robert (1975): *Grands services publics et entreprises nationales*, PUF, ed. origine 1969, París.
- ASCHER, Kate (1987): *The Politics of Privatisation, Contracting out Public Services*, Macmillan, Londres.
- BETTINGER, Christian (1978): *La concession de service public et de travaux publics*, Berger-Levrault, París, 255 pp.
- BANFIELDS y WILSON (1966): *City Politics*, Vintage Books, 342 pp.
- BOURJOL, Maurice (1975): *La réforme municipale*, Berger-Levrault, París, 426 pp.
- CHARRON, J. M.; SIMON, J. P., y otros (1987): *L'enfance du cable (1984-1986)*, Rapport CNET, Issy-les-Moulineaux, 400 pp.
- COUDEYVILLE, Andrée (1983): *Les concessions de service public des collectivités locales*, Sirey, París, 400 pp.
- COUR DES COMPTES: *Rapport au Président de la République, Années 1973, 1976, 1978, 1979 y 1989*, Journal Officiel, París.
- DROUET, Dominique (1987): *L'industrie de l'eau dans le monde*, Presses de l'ENPC, París, 131 pp.
- DROUET, Dominique (1989): *The french water industry in a changing european context*, Communication colloque OTAN, Ile de Ma, juin.
- LINOTTE, Didier, y MESTRE, Achille (1982): *Services publics et droit public économique*, Librairies techniques, París, 337 pp.
- LORRAIN, Dominique (1981): «Le secteur public local: entre nationalisation et décentralisation», *Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 13, París.
- LORRAIN, Dominique (1986): «L'industrie des réseaux urbains en France, (des origines nationales à une dynamique mondiale)», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, núm. 1.
- LORRAIN, Dominique (1987): «Le grand fossé? le débat public privé et les services urbains», *Politiques et Management Public*, vol. 5-3, París, 20 pp.
- LORRAIN, Dominique (1988): «La gestion des services d'eau dans la France urbaine», *Communication au colloque génie urbain*, Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées, París.
- LORRAIN, Dominique (1989): «Water in France» en *ouvrage collectif coordonné par B. Barraqué, Water Research in France*, an Anthology, Wiley Eastern, Nueva Dehli.

- LOWI, T. H. J. (1969): «Machines politiques ou bureaucraties administratives, le gouvernement des villes américaines», *Sociologie du Travail*, núm. 4, París.
- PADIOLEAU, Jean (1982): *L'état au concret*, PUF, París, 222 pp.
- ROQUEPLO, Philippe (s. f.): *Pluies acides: menaces pour l'Europe*, Economica, París, 357 pp.
- TAINE, Hippolyte (1986): *Les origines de la France contemporaine*, réed Robert Laffont, París.
- VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN (1986): *Verbandsstatistik*, Cologne.
- VICKERS, John, y WRIGHT, Vincent (1988): 'The politics of privatization in Western Europe', *West European Politics*, octubre, vol. 11, núm. 4, Special issue.
- WALSH, Kieron (1989): «Competition and Service in Local Government», en *The Future of Local Government*, editado por John Steward y Gerry Stoker, Macmillan, Londres.
-