

## Malmö/Lund (Suecia): la geometría variable de la participación en los servicios hídricos de VA SYD<sup>1</sup>

**Nombre de la política:** políticas de funcionamiento y estructura de VA SYD

**Fecha de inicio:** la compañía se fundó en 2008, aunque se puso en marcha originalmente en 1994

**Fecha de finalización:** en proceso

### CONTEXTO

#### CONTEXTO GUBERNAMENTAL

---

<sup>1</sup>El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar a las ciudades de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: [www.uclg.org/cisd/observatory](http://www.uclg.org/cisd/observatory)

### Contexto de la ciudad y del país

VA SYD (un acrónimo de “Agua del Sur”) es un organismo público que se ocupa del agua, de los sistemas de aguas residuales y de los servicios de recogida y de eliminación de residuos en el suroeste de Suecia. El área de actuación de VA SYD es la región de Skåne, que contiene dos ciudades grandes: Malmö (286.500 habitantes) y Lund (75.000 habitantes). Skåne es una de las pocas regiones de Suecia con dificultades en la provisión de agua.

### Nivel de descentralización del país

Suecia tiene una monarquía constitucional con un parlamento unicameral (*Riksdagen*), una administración de condado que principalmente se encarga del sistema de salud (y examina, supervisa y coordina las funciones de otros sectores) y un gobierno municipal. No hay relación jerárquica entre ayuntamientos, condados y regiones, puesto que todos son autoridades locales autónomas con responsabilidad en diferentes actividades. Las autoridades locales tienen tres fuentes principales de ingresos: impuestos locales, rentas procedentes de servicios (dos terceras partes de la renta municipal) y subvenciones del Estado (cerca de un 18% de las rentas totales municipales), con lo que tienen una considerable autonomía.

La Ley de Gobierno Local vigente (1992) define el papel de los 290 ayuntamientos de Suecia, que son responsables de ámbitos como la planificación, la construcción y el funcionamiento de infraestructuras hídricas y de aguas residuales. A lo largo de los últimos 50 años, la responsabilidad sobre algunos otros servicios públicos esenciales, como la seguridad social o las escuelas elementales, se ha transferido del Estado central a los ayuntamientos.

El suministro de agua y el saneamiento, incluyendo la gestión de las aguas pluviales, son tareas centrales de los gobiernos locales. Los ayuntamientos poseen la infraestructura (recursos) y son responsables de hacerlos funcionar y determinar las tarifas. Según un estudio de 2000, 252 ayuntamientos organizaron estos servicios como un departamento municipal, en 39 se gestionaron a través de una empresa cuya propiedad es del ayuntamiento, en 8 se organizaron en empresas intermunicipales que cooperan entre municipios y que son propiedad de los ayuntamientos participantes y 7 tienen un contrato de gestión con una empresa no gubernamental (SWWA 2000). A partir de esta encuesta, el número de empresas públicas intermunicipales ha aumentado puesto que no siempre es viable conseguir ahorros de escala e innovaciones en el sector en un único municipio.

**Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política:** entre las comunidades (organismo de servicio público intermunicipal)

### Costes y gestión del agua en Suecia

El sistema de gobierno del agua en Suecia abarca una gama articulada de diferentes instituciones y un complejo marco legal. El marco legal para los servicios hídricos en Suecia no permite grandes márgenes de beneficios y hay un bajo nivel de competencia entre empresas de servicios hídricos y de servicios de aguas residuales y departamentos municipales. Un fugaz entusiasmo por la privatización del servicio desapareció hacia finales de la década de 1990. Basado en antiguas tradiciones y una sólida legislación sin ánimo de lucro, el modelo de gobierno del agua de Suecia depende de la titularidad y el control públicos de las empresas de servicio público del agua y de las aguas residuales, que se ha demostrado que son

eficientes tanto desde el punto de vista económico como ecológico, con plantas y redes de tuberías de gran calidad y un personal cada vez más profesional.

La Ley del Agua establece que más allá de la provisión de servicios hídricos y de gestión de las aguas residuales por parte de gobiernos municipales, los consumidores también tienen la obligación de contribuir financieramente al coste de los servicios, es decir, a cubrir el coste de las conexiones entre los sistemas públicos de distribución general y el edificio individual. Respetando estos principios, cada autoridad local decide las tarifas que los clientes deben pagar para conectarse a los servicios de suministro de agua y de gestión de aguas residuales. A grandes rasgos, las tarifas para el suministro de agua y el saneamiento se han mantenido sin cambios a lo largo de los últimos 25 años.

## **DESCRIPCIÓN COMPLETA**

### **Descripción de la política**

VA SYD se creó el 1 de enero de 2008 en Malmö como una autoridad mixta creada por la ley para promover la cooperación entre municipios para hacer que los servicios hídricos y de gestión de aguas residuales funcionen de forma más eficiente y para aumentar la calidad a través de innovaciones de escala, la reestructuración de la organización de la prestación de servicios y el desarrollo de las habilidades de su personal. Al mismo tiempo que lo lleva a cabo, VA SYD intentó crear un “estilo de gobierno” específico y exitoso que pudiera dialogar con la sociedad y el territorio, combinando diversas herramientas del diálogo social interno y externo (incluyendo a los trabajadores y a los usuarios a la vez). Más que operar a través de una “estructura participativa concentrada” que requiriera contextos específicos (es decir, espacios o momentos dedicados a las prácticas participativas) para fomentar el diálogo, VA SYD ha operacionalizado un “modelo difuso de diálogo social” que toma la forma de un “estilo de gestión” que se reproduce en diferentes niveles de organización.

### **Antecedentes / Orígenes**

VA SYD representa una historia de “resistencia” a una oleada de mercantilización de instalaciones y servicios públicos de la que fue testigo Suecia a principios de la década de 1990. Su importancia en el panorama nacional hoy en día es fundamental: abordó la voluntad de privatizar el servicio a través de una reestructuración creativa y una ampliación de un departamento público que –gracias a una gran variedad de medidas de diálogo social– se demostró que era eficiente.

En 1994, la ciudad de Malmö publicó una oferta para el sector privado para modernizar el suministro de agua y los servicios de gestión del alcantarillado. El Departamento de Agua de Malmö participó en la demostración de que podían ofrecerse las ventajas de la relación entre los costes y los beneficios de las alternativas privadas por medio de la reorganización eficiente de la estructura pública. Tras un largo proceso de evaluación (que coincidió con la campaña de elecciones municipales de 1995), la oferta del Departamento se situó en segunda posición de los siete consorcios que competían (todas grandes empresas con sede en Europa procedentes de otros países). La nueva mayoría política de Malmö (liderada por la antigua oposición socialista) decidió que era una oportunidad para detener la venta de servicios públicos a inversores privados extranjeros. El objetivo fundamental pasó a ser la reconsideración de la

organización del Departamento de Agua de la ciudad a mayor escala en la prestación de servicio a través de una participación activa de todos los empleados que actuarían como la “memoria histórica” del Departamento. Los sindicatos, especialmente los que representan a los empleados municipales sin títulos superiores, también desempeñaron un papel importante en este cambio, puesto que proporcionaron una plataforma para una batalla común y participativa para demostrar la eficiencia potencial de una entidad pública reestructurada y para luchar con firmeza contra la posibilidad de la externalización.

La nueva empresa se denominó VA-Verket Malmö (“Organismo del Agua de Malmö”) y se convirtió en VA SYD en 2008, cuando la ciudad de Lund se unió a este. En la actualidad, trabaja para ampliar su influencia a otros lugares de la región de Skåne<sup>2</sup> a través de la construcción de una “geometría variable de relaciones” con otras ciudades más pequeñas y del mantenimiento de un diálogo firme con la sociedad y con los trabajadores.

### Objetivos de la política

El lema “Innovar métodos de gestión a través de la ampliación” guió los primeros años de la reorganización (a partir de 1994), renovando gradualmente la provisión de servicios medioambientales básicos a través de cambios en la magnitud y el gobierno interno del nuevo organismo de gestión.

Cuando se creó VA SYD en 2008, implantó un marco de gobierno basado en tres pilares principales:

1. Flexibilidad en la arquitectura de toma de decisiones, para respetar la variabilidad de las instituciones políticas que gobiernan los diferentes ayuntamientos que podían adherirse a VA SYD;
2. La capacidad de gestión interna para crear un clima de trabajo positivo, limitando la “verticalidad” de toma de decisiones, con el objetivo de valorar la coordinación horizontal de las áreas y aumentar el sentido de propiedad y pertenencia de todos los empleados.
3. Establecer un conjunto de relaciones de colaboración fluidas y proactivas con la “base de usuarios” y los territorios de la ciudad en los que opera la compañía, incluyendo una especial atención a hacerlos partícipes de la democratización de la toma de decisiones global a través de la incorporación de las perspectivas de los usuarios y de las necesidades especiales de algunos grupos sociales.

Estos objetivos formaron parte de una estrategia global de prestación de servicio público forjada alrededor de una visión principal de “resistir” a la privatización y la externalización de las infraestructuras públicas.

### Desarrollo cronológico de la política

---

<sup>2</sup> El agua potable de calidad garantizada de VA SYD se complementa con una cantidad adquirida por otra empresa pública sin ánimo de lucro interrelacionada, Sydvatten. VA SYD también trata el tema del alcantarillado de Malmö, Lund, Burlöv, Vellinge y otras partes de Lomma, Staffanstorp y Svedala y gestiona la recogida y la eliminación de residuos domésticos en la ciudad principal de la región de Skåne (Malmö) y en Burlöv.

Desde 1995, la empresa cada vez mayor que fundó VA SYD se concibió como una “estructura híbrida” que prestaba una gran variedad de servicios (suministro de agua potable, tratamiento de aguas residuales y eliminación de residuos) de los municipios de Malmö y Lund, y que se centraba en desarrollar técnicas y procesos que puedan contribuir a una sociedad más sostenible.

El *Kommunförbund* –un modelo de autoridad conjunta que actúa en Suecia como asociación de ayuntamientos para desarrollar juntos funciones específicas y claramente definidas– fue una fuente principal de inspiración para la creación de la nueva *empresa híbrida*. Para abordar el “dilema metropolitano” con el que a menudo se enfrentan las ciudades grandes y los socios menores en servicios del área metropolitana, el lema “unidad e independencia” guió la configuración de la nueva empresa. El presupuesto común se basa en “economías separadas” para cada ciudad social. Las estructuras de gobierno del VA SYD tienen como objetivo potenciar la coexistencia de metas comunes a la vez que se garantiza la autonomía (por ejemplo, sobre el tema de las tarifas y la propiedad de los recursos) para las diferentes ciudades socias que han delegado su gestión de servicios. Para disminuir los posibles riesgos y tensiones entre políticos y la gestión, VA SYD estableció una estructura de cooperación entre una consejo técnico (que dirige la estructura, evalúa las propuestas de las ciudades miembros, trabaja en detallar su viabilidad y las presenta a un comité directivo conjunto de políticos para que tomen las decisiones finales) y una asamblea política. Esta cooperación constructiva depende del respeto mutuo y cada grupo evita invadir el ámbito de responsabilidad del otro. También evita la impresión de que VA SYD existe en el “limbo territorial” que muchas estructuras de gestión producen.

Este modelo abierto de gobierno se concibe como una estructura acogedora para enriquecimientos en proceso, no solo en términos de ciudades socias sino también relativos a los sectores de la política transferidos a la empresa. Por ejemplo, Lund no ha delegado la recogida de residuos domésticos a VA SYD, mientras que Malmö considera que delegarla es un importante valor añadido.

Antes de la creación formal de VA SYD en 2008, se puso una atención especial en la generación de una “estructura gestionada horizontalmente” que pudiera aumentar los sentimientos de los trabajadores de pertenencia y desmitificar el papel central que normalmente desempeñan los niveles de gestión superiores. Así pues, el organigrama general incluye “espacios abiertos”, momentos de participación específicos que son esenciales en el día a día de VA SYD. Se delegaron aspectos muy simbólicos a concursos internos, como la elección de un nombre para la empresa (2007) y se utilizó una serie de seminarios participativos y de formación para establecer los principales principios rectores de la empresa (2008) y para elegir la ubicación de la nueva sede. Incluso la disposición arquitectónica de zonas comunes ha sido el centro de un debate abierto entre empleados, con el objetivo de crear el mejor clima de trabajo para todos y de multiplicar los espacios informales para reuniones y debates entre trabajadores y directivos.

En paralelo, surgieron estrategias para ofrecer a los clientes una gran variedad de herramientas y servicios fáciles de usar no solo vinculados a un nuevo estilo de gestión pública del trabajo, sino también a una visión que considera las relaciones con los territorios un elemento clave para la democratización de la prestación de servicios. Los primeros espacios de

participación abiertos fueron el Grupo de Discusión sobre Necesidades Especiales y el “Grupo de Referencia sobre Facturación”.

### **Agentes implicados**

Según la compleja arquitectura de la política de “diálogo social” inaugurada por VA SYD desde su creación formal, los actores sociales implicados eran variados y estratificados. Las actuaciones de “diálogo interno” se centran principalmente en los empleados (incluyendo los gerentes de diferentes sectores, departamentos y unidades), mientras que la estructura de la relación con el cliente –incluyendo herramientas como un “Grupo de Referencia sobre Facturación”, una publicación anual de resúmenes simplificados de la política y documentos financieros e iniciativas con asociaciones de jóvenes y escuelas locales– se dirige a los 500.000 ciudadanos de las zonas que abarca el servicio. Se dedica una atención especial a grupos vulnerables como discapacitados a través de un Grupo de Discusión sobre Necesidades Especiales. Para la población inmigrante, los principales documentos se traducen a diversas lenguas y una política general paso a paso intenta incluir representantes de comunidades extranjeras en los recursos humanos de VA SYD para actuar como “sujetos de referencia” dentro de la estructura de la empresa. No se han dedicado medidas especiales a grupos vulnerables desde el punto de vista económico porque otras políticas sociales estatales y municipales ya las llevan a cabo.

### **Beneficiarios**

La estrategia de VA SYD de “diálogo social” tiene como objetivo implicar a dos tipos complementarios de beneficiarios. El primer tipo abarca los que son esenciales para la estructura interna (por ejemplo, políticos electos, gerentes y otros empleados) para crear un clima de trabajo positivo, reducir los posibles conflictos que puedan surgir alrededor de la responsabilidad y aumentar la eficiencia de la estructura de gestión. El segundo tipo abarca a los clientes que se benefician de una estructura de comunicación fluida con el prestador de servicios y que pueden participar en fases fundamentales de la toma de decisiones para las políticas públicas establecidas por VA SYD.

Al final, el estilo de gestión de VA SYD se dirige a toda la población del servicio cubierto, intentando desarrollar la idea de “centralidad de la sociedad” en la planificación de los servicios y la consecución de la sostenibilidad, la eficiencia y la eficacia en las elecciones de la empresa.

### **Procesos participativos desarrollados**

A diferencia de otros países, Suecia siempre ha dado importancia a la consulta y el diálogo con los ciudadanos, por ejemplo, en el sistema de planificación urbana. Así pues, VA SYD ha garantizado espacios para la interacción con los territorios a los que presta servicio. También decidió crear valor añadido a través de una mayor democratización de sus vínculos con la sociedad, y a través de un estilo de gestión que pretende “horizontalizar” las relaciones entre sus trabajadores y configurar un “clima de colaboración”.

En el seno de la estrategia de gestión interna de VA SYD, se han adoptado cinco medidas principales desde 2008:

1. Valorar los momentos simbólicos (por ejemplo, la elección del nombre, de los lemas y de la ubicación de la sede de la empresa) como espacios para establecer un mayor debate entre trabajadores;
2. Valorar la formación (y especialmente seminarios obligatorios de “desarrollo de grupos”) como momentos de “crecimiento colectivo” que podrían también ayudar a resolver problemas de empleados individuales y reducir el “riesgo de fracaso”;
3. Favorecer la participación diaria de los trabajadores en las elecciones de la empresa, por ejemplo, en la elaboración del plan empresarial trienal que todas las unidades de sectores y departamentos modifican anualmente;
4. Mejorar el diálogo intersectorial entre trabajadores a través de la configuración cuidadosa de espacios de trabajo y crear momentos diarios informales dedicados al diálogo (como pausas para tomar un café y otros); y
5. Utilizar un programa de “entrenamiento en medios” como oportunidad para crear autoconfianza, confianza mutua y coempoderamiento de trabajadores de acuerdo con los objetivos de la empresa.

Confiar en los trabajadores es una prioridad de la “estrategia descentralizada” en VA SYD y aumenta el sentido de pertenencia del empleado. Las relaciones con los medios no están centralizadas en una oficina de prensa concreta, sino que cada empleado con tareas de primera línea “sobre el terreno” tiene poder para hablar con periodistas; se parte de la idea de que las personas y los medios de comunicación prefieren hablar con los que conocen los problemas y las soluciones concretas en vez de con comunicadores y profesionales neutrales, que no tienen ningún conocimiento técnico y solo transmiten información de segunda mano. Se llevan a cabo cursos especiales para aumentar la autoconfianza de los empleados y para evitar descoordinación y daños a la imagen de la compañía. En los dos primeros años de VA SYD, se demostró que esta elección era positiva, y reveló una selección adecuada del personal designado.

Para los diálogos sociales con los clientes (más allá de las sesiones participativas de “planificación de la ciudad” organizadas por administraciones de ciudades socias), VA SYD utiliza instrumentos más “tradicionales”, como líneas de soporte técnico (por teléfono o Internet), concursos para estimular a los clientes a rellenar encuestas de satisfacción y diversas publicaciones “transparentes” (por ejemplo, resúmenes de presupuesto anual y trienal redactados de forma fácil de entender para el usuario y postales con fotografías y firmas de gerentes y técnicos del ámbito que trabajan en la zona). También es un rasgo fundamental una amplia estrategia de campaña educativa, que incluye puestos en exposiciones temporales, la gestión de espacios de exposición en depósitos de agua y la planificación actual de una “casa del agua” que se llevará a cabo en Malmö en un parque hídrico planificado con instalaciones de ocio dedicadas a escuelas y jóvenes para contribuir a cambiar los comportamientos cotidianos y las actitudes de los ciudadanos, para aumentar el interés en asuntos que han tenido poca visibilidad en la universidad y aumentar la consciencia del riesgo de tener un número insuficiente de expertos en el futuro.

VA SYD también ha iniciado el experimento con tres herramientas innovadoras más:

1. *El grupo de discusión sobre “necesidades especiales”* se activó cuando VA SYD terminó su página web en 2008 para unir diversas organizaciones de personas con discapacidades con el objetivo de evaluar las necesidades de funcionalidades adaptadas a proporcionar un acceso igualitario a todos los servicios principales.
2. *El Grupo de referencia sobre facturación (“Abonnentgroup” = grupo de usuarios)* es una herramienta informal a la que se ha recurrido en diversas ocasiones desde la década de 1980 para redefinir las políticas de tarifas. Es una institución *ad hoc semirrepresentativa*, un espacio de deliberación en el que la junta de VA SYD invita de vez en cuando a discutir las políticas de las tarifas. Normalmente está formado por personas que se consideran “representativas” de algunas *partes interesadas*, intentando respetar su pertenencia territorial y las tres clases de tipologías de edificios para las tarifas (casas aisladas, bloques de pisos e industria). Suele estar formado por representantes de las federaciones de consumidores de propietarios, de inquilinos de la empresa municipal de vivienda (MKB – Vivienda Común de Malmö), propietarios de PIME y dos grandes industrias. VA SYD escoge las organizaciones pero cada una tiene autonomía para elegir (con su propio criterio) a la persona que la representa en el espacio consultivo, excepto los propietarios de industrias, que VA SYD invita y elige directamente.
3. *Políticas de contratación que reflejen la sociedad*– en VA SYD, el asunto de facilitar la comunicación con inmigrantes a través del uso de lenguas que no sean el sueco no se aborda a través de una política ordinaria de mediadores culturales. Por el contrario, el asunto se “internaliza” en la cada vez más compleja estructura de recursos humanos, que “tiene tendencia a ser el espejo de la sociedad y representa sus diferencias”.<sup>3</sup> Los trabajadores de VA SYD hablan diferentes lenguas que utilizan los principales grupos de inmigrantes en la zona de Malmö-Lund. Se considera que se trata de un enfoque que tiene más en consideración al usuario y el hecho de tener mediadores lingüísticos que se encargan solo de la traducción evita ver la presencia de extranjeros como “excepciones” en el territorio y une el conocimiento científico y las capacidades de comunicación de los trabajadores de VA SYD. Dichos objetivos pesan en la estrategia de contratación de recursos humanos, que busca sustituir paulatinamente los empleados que se van por grupos diversos en cuanto a edad, sexo y origen.

### Proceso de institucionalización de la política

El proceso de licitación de 1994 del que surgió VA SYD y que mantuvo el servicio en manos de los sectores públicos representó una importante referencia para todo el país y especialmente para la región de Skåne. Algunos actores consideraron que si posteriormente el Estado reconocía el “monopolio natural” del agua en las reformas de la Ley del Agua que hubo a continuación, la experiencia de Malmö desempeñaría un papel con parcialidad, como lo hicieron los controvertidos resultados de las experiencias de privatización del Reino Unido.

Por lo que respecta al “enfoque combinado” configurado por VA SYD para garantizar el diálogo social tanto internamente como en las relaciones con clientes y los territorios en los que trabaja, debe reconocerse que se hasta la fecha se han adoptado medidas de formalización diversas y variables para no “congelar” herramientas que todavía son nuevas.

---

<sup>3</sup> Diferentes trabajadores se refirieron a este asunto prácticamente con las mismas palabras en entrevistas separadas el 23 de septiembre de 2009.



Desde esta perspectiva, la empresa institucionalizó algunos cambios en la reorganización de su propia estructura, por ejemplo, oficializando el diálogo entre la junta y la asamblea o creando un nuevo departamento de marketing a través de la unión de las antiguas unidades de servicio al consumidor y de comunicación. Su papel hoy en día trata la comunicación externa (publicación de material, regalos promocionales, publicidad, asuntos de imagen para benchmarking y organizaciones de eventos), la gestión de la línea directa del cliente, la estructuración y la actualización de la página web, la traducción de la información técnica que proporcionan todos los departamentos y las unidades a un lenguaje más fácil de entender para los usuarios, la contribución a una mayor coordinación interna a través de la comunicación transversal de noticias y la comprobación de la coherencia general y de los productos de comunicación cuyos contenidos emiten otros departamentos. Sin embargo, en el futuro, el departamento irá más allá de estos papeles; en 2011, se encargará de hacer más fluido el diálogo interno entre los departamentos y las unidades construyendo un red de personas de “referencia clave” de todos los ámbitos de trabajo y adoptando la página web como una interfaz de comunicación para la comunidad interna entre unidades.

El hecho de que todavía no se institucionalicen otras medidas adoptadas para reorganizar de forma más “horizontal” el trabajo diario y las estructuras de toma de decisión interna e incluso las relaciones con la sociedad (como el Grupo de Trabajo sobre Necesidades Especiales y el Grupo de Referencia sobre Facturación) es debido a que muchas de estas herramientas todavía son nuevas y todavía no se han estudiado con detenimiento sus efectos. Sin embargo, se consideran “innovaciones sólidas” debido a la productividad general revelada por el estilo de gestión general y el hecho de que las decisiones de alto nivel siempre se toman en el interior de los organismos colectivos. La política del Departamento de Recursos Humanos, que se orienta a hacer más compleja la composición étnica del personal directivo y de los técnicos que trabajan con clientes, representa hoy en día solo una práctica o una “orientación” general y no está garantizada en ninguna ley o documento normativo. Así pues, podría imaginarse que estará en riesgo en caso de que se produzca algún cambio en el estilo de gestión, pero –como subrayó el personal de VA SYD– es un tipo de política que no es fácil de formalizar puesto que podría entrar en conflicto con leyes de acceso igualitario a puestos de trabajo, con lo que es mejor que se mantenga como una visión “informal” relativa a los procesos de selección de recursos humanos.

Si en la peculiar situación de VA SYD (y el contexto especial de Suecia) no se considera necesario un alto grado de formalización de algunas de las innovaciones mencionadas anteriormente, sin duda puede no ser así para otros posibles contextos de emulación y la institucionalización tiene que considerarse un asunto central a la hora de reflejar la replicabilidad de la experiencia de VA SYD.

### **Financiamiento**

Como indica la Asociación Sueca del Agua y de las Aguas Residuales, dos terceras partes de los costes de los servicios públicos normalmente están cubiertos por tasas, aunque los ayuntamientos más pequeños pueden subvencionarlos con impuestos locales. En conjunto, el 99% del capital y de los gastos de explotación se recuperan a través de las tarifas (SWWA 2000), lo que sugiere que el suministro del agua y la gestión de las aguas residuales pueden considerarse independientes en el nivel de beneficio bajo que regula la Ley Nacional del Agua.

Los costes directos de implantar las políticas de diálogo social de VA SYD se “internalizan” en los costes normales de funcionamiento y explotación de la empresa. Según entrevistas con gerentes de VA SYD, las políticas descritas en este caso son “una forma de generar ahorro en varias partidas del presupuesto, porque representan un estilo de gobierno que capitaliza pequeñas inversiones, produciéndose una mayor transparencia que mejora el sentimiento de pertenencia y la satisfacción tanto del trabajador como de los usuarios del servicio”.<sup>4</sup>

Los gastos de la comunicación externa (todo incluido) normalmente los costea el Departamento de Marketing, que da trabajo a 10 personas y recibe 11 millones de coronas suecas, alrededor de un 2% del presupuesto general incluyendo los costes de personal.

### Principales resultados y logros

Sin duda, aunque no se ha implantado un proceso de seguimiento continuo para todas las innovaciones de VA SYD, las evaluaciones generales del nuevo estilo de gestión –que sitúa la cooperación y el diálogo interno y externo en el centro– son muy positivas. Indicadores indirectos muestran que las nuevas “interfaces” estructuradas desde 2008 (a menudo experiencias consolidadas llevadas a cabo en años anteriores) contribuyeron a una mejor calidad del rendimiento diario que más del 77% de los consumidores considera muy satisfactoria. Esta conclusión se apoya en otros parámetros cualitativos, como la reducción del número de empleados insatisfechos que dejan la empresa; el número de llamadas telefónicas en las que se felicita al sector y a la empresa por el trabajo realizado y el número de quejas que al final generan satisfacción (cerca de un 90%), cuyas soluciones finales se alcanzan en el plazo de un mes. Una campaña social (2009) que utilizaba la publicidad social por primera vez en diversas emisoras locales de radio tuvo como consecuencia que los contactos a través de la página web se multiplicaron por cuatro tras cada anuncio en directo, y se considera un “piloto” para las diversificaciones futuras de oportunidades de diálogo social. La política de transversalización de la igualdad de género, apoyada por un documento de objetivos especiales trienales, ha llevado a que (en 2010) haya cerca del 32% de mujeres entre los 295 empleados, lo que representa el 50% de los trabajadores del Departamento de Administración y Finanzas, un 90% en el Departamento de Marketing, y cifras en lento aumento en los sectores más técnicos.

Uno de los resultados más impresionantes que la estructura de gestión “híbrida” de VA SYD ha obtenido tiene que ver con la construcción de relaciones productivas con las estructuras políticas de las dos ciudades en las que opera, que las hace sentir “cómodas” en cada paso de la toma de decisiones. La homogenización de las tasas del servicio en 2009 fue el fruto positivo del diálogo que pasó de una estrategia inicial muy diferente adoptada por Lund para un diálogo interno fácil y lento entre la asamblea política y la junta técnica a una “convergencia” gradual con la estrategia adoptada en Malmö a partir de 2008 (Allegretti 2009).

Las actividades educativas llevadas a cabo en escuelas de educación obligatoria y en espacios urbanos (como “Vattenbaren” o Bar de Agua, organizados en el marco de una importante feria anual en Lund) también muestran un éxito cada vez mayor. Los materiales pedagógicos producidos por VA SYD para ayudar a los profesores a enseñar temas medioambientales cada

<sup>4</sup> Entrevista con el presidente de la junta de gestión, 21 de septiembre de 2009.

vez se consultan más en línea. El arte se está convirtiendo en una herramienta de éxito para llevar a cabo campañas y para comunicarse con los ciudadanos. Aunque nunca se haya medido el efecto de las campañas educativas, en VA SYD se consideran importantes para los trabajadores de la empresa, puesto que aumentan su *orgullo* y su *sentimiento de pertenencia a la organización*.

Sin embargo, vale la pena subrayar que las actividades innovadoras aparentemente más destacadas que VA SYD lleva a cabo no son necesariamente las que tienen más éxito. El Grupo de Discusión sobre Necesidades Especiales y otras herramientas que podían ser muy interesantes en muchos otros países, como el Grupo de Referencia sobre Facturación, no generaron un gran interés o resultados destacados en el caso de Suecia, incluso entre los actores de la sociedad civil. Para explicar los resultados decepcionantes, vale la pena apuntar que el precio medio del agua en Suecia es muy bajo y que el tema de subir los precios no se considera atractivo. En Malmö, los precios del agua aumentaron un 3% en 2006 y un 5% en 2008, pero la influencia de las partes interesadas de la sociedad civil en mantener estas cifras bajas no fue especialmente destacable. Puesto que el grupo trabaja de manera voluntaria, a menudo ocurre que algunos actores invitados no participan, probablemente porque juzga el tema como poco importante. ¿Es posible que la composición actual y la informalidad de su estructura y sus mecanismos de reunión afecten los resultados potencialmente innovadores del grupo? ¿O se trata de que el tema realmente no genera conflictos en Suecia, por lo que la “el ritual de reunión” de dicho grupo de interés es una pura expresión formal de transparencia y “cortesía institucional” por parte del organismo encargado de la prestación de los servicios?

### Principales obstáculos

Entrevistas con informadores clave indicaron que no se han encontrado obstáculos concretos en la elaboración de la estrategia de VA SYD, excepto la pereza y el escepticismo de algunos representantes sociales a los que se había invitado a las sesiones del Grupo de Referencia sobre Facturación. La estructura interna siempre reaccionó de manera positiva a los diversos experimentos de diálogo social, así como también los políticos de Malmö y Lund.

Sin embargo, continúa habiendo una serie de retos, que tienen que superarse en el futuro:

1. La necesidad de situar espacialmente las estrategias de información y de comunicación utilizando mapas con sistemas de información geográfica y fotografías o imágenes de satélite, lo que todavía parece subestimado.
2. La necesidad de reforzar la larga tradición de cooperación con las universidades suecas y danesas que colaboran con VA SYD, de ampliar los contactos (hoy en día limitados a ámbitos como ingeniería del medio ambiente y economía) a campos como la comunicación y el análisis sociológico y crear un departamento de investigación específico o de estadística que pudiera actuar como “unidad educativa”, reforzar las oportunidades de llevar a cabo prácticas y valorar las colaboraciones con SWWA (para elaborar informes e investigaciones técnicas que fomenten la innovación y una red de aprendizaje de perfil alto).
3. La necesidad de mejorar la traducción de todos los documentos principales sobre el presupuesto y sobre la visión de la empresa a otras lenguas y de reforzar la política de selección de recursos humanos con el objetivo de reproducir y reflejar dentro del

organismo la complejidad de toda la sociedad fuera para crear una red de técnicos que pudieran actuar como “mediadores culturales”, como sucede actualmente de manera experimental.

### **Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos**

La experiencia de VA SYDS es virtuosa, pero muestra claramente su dependencia del contexto y del camino y está estrictamente relacionada con algunos rasgos locales y coyunturales que determinan en parte su evolución. Así pues, la “readaptación” tiene que ser el centro de cualquier intento de replicarla en otros contextos, especialmente si se considera que algunas herramientas y políticas que pueden ser “informales” en VA SYD sin poner en peligro su sostenibilidad a lo largo del tiempo podrían requerir ser formalizadas en contextos menos sensibles y dialogantes.

Por ejemplo, no es desdeñable el hecho de que VA SYD se desarrolló en un país con una fuerte tradición de defensa de la gestión pública del servicio y con un marco legal detallado que en las últimas décadas ha reforzado este asunto y ha subrayado la idea de que no debe haber ánimo de lucro como concepto clave para el agua y el sector del agua. Además, la experiencia se desarrolló en un país en el que la abundancia y el bajo coste del agua suponen pocas tensiones sociales relativas al agua y explican el motivo por el que se han dejado de lado ciertos asuntos (tales como la manera de solucionar posibles problemas con la sociedad débil y la discusión de tarifas diferentes para grupos sociales diferentes o familias numerosas).

En conjunto, las reflexiones sobre la replicabilidad de la experiencia de VA SYD tienen que hacer frente a una paradoja visible: es posible que algunas medidas implantadas (como el Grupo de Discusión sobre Necesidades Especiales o el Grupo de Referencia sobre Facturación) hayan tenido menos éxito en Suecia del que habrían tenido en otros contextos debido a las características particulares del contexto, en el que el agua no es una fuente de problemas puesto que su estado del bienestar todavía garantiza la integración y los derechos de las minorías y los grupos vulnerables a través de una gran variedad de acciones afirmativas que tienen un impacto sobre la calidad de la vida diaria. Desde esta perspectiva, dichas “limitaciones contextuales”, que podrían haber afectado los resultados de algunos experimentos de VA SYD, no reducen la importancia de lo que se ha experimentado sino que la aumentan, especialmente en contextos en los que demasiadas garantías generales no operan correctamente.

Algunos de los elementos que podrían copiarse en diferentes contextos son:

1. La articulación organizativa de una nueva empresa híbrida, que es a la vez simple para interpretar las diferencias entre los socios y lo suficientemente compleja como para poder hacer frente a ellas.
2. La idea de trabajar a escala supramunicipal, como el único mecanismo posible que puede garantizar la calidad del servicio, así como la innovación y la modernización.
3. La capacidad de tratar con un gobierno metropolitano y garantizar al mismo tiempo el respeto mutuo y la igualdad entre ciudades con peso regional diferente y también la autonomía de una gran diversidad de actores políticos.

4. La capacidad general de crear un diálogo horizontal tanto con la sociedad civil (y especialmente con los jóvenes y los grupos vulnerables) como con las estructuras internas de la organización, convirtiendo la apertura hacia el diálogo en una “marca” del estilo de gestión.
5. Se ha demostrado que algunas políticas del sector de los recursos humanos son funcionales para crear un clima de trabajo positivo, empoderar a todos los empleados a través de la confianza y garantizar un mayor compromiso de los trabajadores en alcanzar los objetivos de la empresa.
6. La transparencia que se persigue con diversas publicaciones (por ejemplo, los presupuestos anuales y trienales, los informes de inversión presupuestaria) que reformulan los lenguajes técnicos para que sean accesibles al máximo.
7. Una configuración variable de las políticas de formación, lo que evita configuraciones predeterminadas estándares para adaptarse mejor a la constante transformación de las necesidades de los trabajadores.
8. Intentos (algunos de los cuales todavía necesitan reforzarse y enriquecerse) de abordar asuntos como tarifas y la comunicación a través de debates sinceros con el tejido social organizado.

El último punto en concreto requeriría adaptaciones críticas para implementarlo en un contexto nacional diferente. En otro lugar, es probable que tuviera que garantizarse un compromiso formal más fuerte para tener en cuenta lo que surge del diálogo entre el organismo de servicios y las partes interesadas de la sociedad civil. Además, las partes interesadas se escogerían específicamente y se abandonaría el “criterio discrecional” y el “método de escucha selectiva” adoptado en VA SYD. De hecho, en un entorno más conflictivo (donde el agua sea un recurso escaso, el precio sea más alto y la sociedad tenga menos garantías de bienestar), el método de elección de los actores y sus diferentes grados de representación podrían convertirse en un asunto muy tenso. Así pues, en otro contexto sería mucho más necesaria una rotación de actores o técnicas de selección aleatorias, así como un mayor nivel de formalización en el establecimiento de las leyes, los deberes y los derechos de la entidad participativa.

Quizás una adaptación de algunos rasgos de VA SYP en un contexto diferente crearía una carta de servicios clara y reglas para hacer un seguimiento de su operacionalización. No se tiene esta necesidad en Malmö y en Lund porque el marco legal sueco define adecuadamente los estándares de calidad, los deberes, las responsabilidades (tanto de empresas como de clientes) y las sanciones para quienes las incumplan, lo que se apoya en una herramienta judicial en muy buen estado de funcionamiento (la Corte del Agua).

Finalmente, para asegurar mejor la fluidez de las relaciones horizontales entre las unidades y los departamentos de servicios, podía ser útil mejorar y definir mejor el organigrama de la estructura, transformándolo en un diagrama de flujo más complejo en el que puedan documentarse de manera más clara las interacciones cooperativas y las interfaces de diálogo con clientes.

## **RESUMEN**

VA SYD es una compañía pública conjunta de la región de Skåne que presta servicios de suministro de agua y de tratamiento de aguas residuales, entre otros, para Malmö, Lund y otras ciudades pequeñas. Lanzada en 1994 y finalmente estructurada en 2008, cuenta la historia de una amenaza de privatización que nunca se hizo realidad, dando paso a una experiencia virtuosa que renovó el Departamento del Agua de Malmö de manera creativa.

Hoy en día, las estructuras de gobierno de VA SYD fomentan la coexistencia de objetivos comunes claros y garantizan la autonomía de sus diferentes ciudades socias. Conviven economías de ciudades separadas y se garantiza una configuración variable de los diferentes servicios que cada ciudad socia confía (o no) a VA SYD.

En términos de la organización interna de VA SYD, todos los sectores preexistentes cedieron parte del poder a la estructura global (fusionada), con lo que se evitó la creación o la supervivencia de pequeños “reinos” separados de la estrategia global. Para equilibrar estas pérdidas, se alcanzó la cohesión interna a través de un proceso de “horizontalización” que buscaba dar fluidez a la cooperación entre diferentes departamentos y unidades y valorar a los trabajadores, lo que ha contribuido a aumentar el compromiso individual por alcanzar los objetivos de VA SYD. Estos objetivos se persiguieron a través de la provisión de un clima de trabajo cada vez más positivo así como una serie de espacios nuevos para el diálogo abierto que no se limitaban a los empleados sino que también creaban nuevas relaciones con los clientes. Entre ellos, los más visibles son el Grupo de Discusión sobre Necesidades Especiales (creado para adaptar la página web del servicio a las exigencias de VA SYD de los ciudadanos discapacitados) y el Grupo de Referencia sobre Facturación, que se ha reunido tres veces hasta la fecha para discutir posibles aumentos de las tarifas de los consumidores.

Aunque son muy valoradas por los consumidores, algunas de las instituciones innovadoras no produjeron resultados importantes, puesto que los experimentos tuvieron lugar en un marco sociopolítico en el que el asunto del agua no está en el centro del conflicto ni es objeto de tenso debates sociales y en el que el coste del agua es bajo para los usuarios en un país con abundante agua (y con un sistema de bienestar social bien organizado). Desde este punto de vista, las herramientas adoptadas internacionalmente para apoyar una política de diálogo social horizontal se ha demostrado que son mucho más efectivas. Sin embargo, juntando los diferentes experimentos llevados a cabo en VA SYD, es posible establecer un marco general de políticas que pueden ser muy importantes para otros contextos. Cualquier adaptación de estas medidas y políticas innovadoras debería probablemente reforzar los aspectos de formalización e institucionalización, lo que no ha sido necesario hasta la fecha en Malmö y Lund.

### **Para más información:**

Dr. Henrik Aspegren  
Jefe del Departamento de Residuos Sólidos, VA SYD  
Hans Michelsengatan 2  
Box 191, 201 21 Malmö (Suecia)  
Tel. +46-(0)40-6351000

E-mail: [kund@vasyd.de](mailto:kund@vasyd.de)

**Páginas web:**

Convención sobre los derechos de todas las personas: <http://www.allemansratten.se>

Asociación sueca del Agua y de las Aguas Residuales: <http://www.svensktvatten.se>

VA SYD: <http://www.vasyd.se>

**Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y**

**Gobiernos Locales Unidos (CGLU):**

Tlf: +34 93 342 87 70.

[www.uclg.org/cisdg](http://www.uclg.org/cisdg)

**Agradecimientos y créditos**

El Dr. Giovanni Allegretti, investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal), investigó sobre este caso y lo redactó en 2010. Sus agradecimientos son para Henrik Aspegren (jefe del Departamento de Residuos Sólidos, VA SYD) y para todo el personal de VA SYD, periodistas, sindicalistas y miembros de SKL que dedicaron tiempo y energías a responder preguntas y aportar documentos. También quiere agradecer a Nancy Duxbury y Eva Garcia Chueca su paciente colaboración en la adaptación y la revisión del estudio de caso.

**Referencias bibliográficas**

Allegretti, G., 2009, The spread-all-around dialogue strategy of VA SYD in Malmö, Sweden. In *Report of the Project 'Participation of citizen/users in the management of water with a focus on municipal enterprises'* (coord by Y. Sintomer & C. Herzberg). Paris: Municipality of Paris/Centre Marc Bloch of Berlin.

Gustafsson, J.E., 2001 (December 12), *Public Water Utilities and Privatisation in Sweden*. Working paper presented at EPSU Public Service Conference, Brussels.

Hedelin B., 2005 (May), Potential Implications of the EU Water Framework Directive in Sweden: A comparison of the Swedish municipalities' current water planning regime with the requirements of the EU's New Water Framework Directive, *European Journal of Spatial Development*, No. 14.

Holmqvist, A., 2004, *Restructuring of Public Utilities: A Case Study from Norrköping in Sweden*. Master's thesis, Department of Land and Water Resources Engineering, Royal Institute of Technology, Stockholm.

Katko Tapio, S., 2004, WaterTime national context report – Sweden, *WaterTime: Decision-making on Water Systems*. London: PSIRU Business School, University of Greenwich.

Lundéhn, C., 2008, *Consumer Trust in Drinking Water Supply: Assessing the Interface between the Supplier and the Consumer*. Master's thesis, Chalmers University of Technology, Gothenburg.

*Regeringskanliet, Sweden's Environmental Policy*, 2004 (May), Government Report, Stockholm.

Sjölander, A.C., 2008, *The Water Business: Corporations versus People*. London: Zed Books.

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2009, *Levels of Local Democracy in Sweden* (updated edition). Stockholm: Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset.
- Stahre, P., 2008, *Blue-green Fingerprints in the City of Malmö, Sweden*. Malmö: VA SYD/Malmö Stad.
- SWWA – Svenskt Vatten, 2000, *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden* [English]. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Thampapillai, V., 2007, *Water Governance in Sweden*. Working Paper Series 2007, no. 2. Uppsala: SLU.
- Thomas, H., 2000, *Property Rights, Ethics and Conflict Resolution: Foundations of the Sami Economy in Sweden*. Doctoral thesis, Swedish University of Agricultural Sciences.
- VA-verket Malmö, 2006, *Affärsplan 2006-2008*. Malmö: VA SYD.
- VA-verket Malmö, 2007, *Affärsplan 2007-2009*. Malmö: VA SYD.
- VA SYD, 2008, *The Eco-city Augustenborg*. Malmö: VA SYD.
- VA SYD, 2009a, *Affärsplan 2009-2011*. Malmö: VA SYD.
- VA SYD, 2009b, *Budget 2009*. Malmö: VA SYD.
- Westerlund, S., 2006, *Environmental Law from a Swedish Legal Science Perspective*. <http://www.imir.com/english/discipl1.htm> [10 September 2009].