

LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN INDONESIA

POR NILA ARDHIANIE

LA PRIVATIZACIÓN EN YAKARTA: SIETE AÑOS DE AGUAS TURBIAS

Desde que las multinacionales Suez-Ondeo y RWE-Thames operan en Indonesia, las quejas sobre los problemas de funcionamiento no han dejado de multiplicarse. La privatización empezó en 1997 con la empresa de agua de Yakarta, PAM Jaya. Thames Water controla el suministro de agua en la zona oriental de la ciudad, mientras que Suez-Ondeo se encarga de la occidental. A pesar de que la privatización ha generado graves problemas, el gobierno indonesio prevé seguir con el proceso, que llegará a afectar hasta a 250 empresas de agua de propiedad estatal.

La primera etapa de la privatización del agua en Yakarta fue fruto de una serie de negociaciones a puerta cerrada y no de un proceso de licitación abierto a todas las empresas interesadas. Aunque parezca increíble, se trata de una acción legal en virtud de una Orden del Ministerio del Interior.¹ De hecho, esta orden gubernamental se elaboró para allanar al máximo el terreno de las privatizaciones.² A mediados de 1995,

1. Orden núm. 21/1996 sobre las Directrices de Cooperación entre las Empresas Municipales de Agua y el Sector Privado.

2. Cabe destacar que es la única directiva traducida al inglés. La orden aconseja que todos los gobernadores del servicio del agua en Indonesia cooperen con el sector privado. El proceso recomendado es el de la designación directa. Se supone, por otra parte, que las iniciativas de cooperación deben surgir desde el sector privado y, posteriormente, la empresa municipal de agua decide con qué empresa privada trabajará.

el presidente Suharto ordenó al Ministerio de Obras Públicas que acelerara el proceso, y el ministro respondió ofreciendo la gestión del suministro de agua en Indonesia a las empresas Thames PAM Jaya (algunas de cuyas acciones son propiedad del hijo de Suharto) y PT Garuda Dipta Semesta (después llamada PAM Lyonnaise Jaya).

El contrato de privatización entre las dos empresas y PAM Jaya se firmó en 1997 y se renovó en 2001. Las empresas privadas tienen plenos derechos de explotación, desde el suministro de agua sin depurar hasta la facturación de los usuarios. El contrato define claramente cuestiones como el régimen de participación en las ganancias, las condiciones de cese y la propiedad de los activos durante los 25 años de vigencia de dicho contrato. El modelo de privatización en sí, sin embargo, sigue siendo algo vago. No se especifica claramente si el acuerdo sigue un modelo de “construcción-explotación-transferencia” (BOT en inglés) o de “construcción-propiedad-explotación” (BOO en inglés), si es una concesión o si sigue otro tipo de modelo. En varios documentos oficiales, el ente regulador afirma que se trata de un contrato de concesión. El Banco Mundial, en ciertos documentos relacionados con el Segundo proyecto de desarrollo urbano de Jabotabek, también señala que el acuerdo para suministrar agua a 10 millones de habitantes de Yakarta es un contrato de concesión. Sea como sea, el caso es que se trata de un contrato muy generoso para con las grandes empresas del agua, ya que los riesgos financieros corren a cuenta de PAM Jaya. El contrato establece que, en caso de que PAM Jaya decida rescindirlo, esta empresa estatal deberá pagar a RWE-Thames y a Ondeo-Suez:

- 1: todas las inversiones realizadas por las empresas extranjeras;
- 2: los costes del seguro;
- 3: los ingresos previstos (sin impuestos) durante la mitad de años de contrato restantes.

OBJETIVOS INCUMPLIDOS Y PRECIOS AL ALZA

La actuación del sector privado durante los primeros siete años ha sido muy pobre, y la mayoría de objetivos no se han cumplido. La

Tabla 1 muestra que el objetivo de cobertura para 1998 se había fijado en un 49%, pero en realidad sólo se alcanzó un 43%. Esta tendencia se mantuvo en 2000, año en que sólo se logró un índice de cobertura del 45%, muy por debajo del 63% previsto.

El objetivo original del contrato de junio de 1997 perseguía ofrecer un suministro ininterrumpido de agua corriente al 70% de los habitantes de Yakarta para 2002. Según un empleado, los niveles de cobertura presentados por las empresas son erróneos. En muchos casos, las empresas privadas se han limitado a instalar nuevas cañerías sobre otras más antiguas, que ya funcionaban, pero las cuentan como si ampliaran el nivel de cobertura. La realidad es que muchas comunidades pobres de Yakarta no han experimentado ninguna mejora durante estos últimos siete años de privatización.

TABLA 1. Comparación entre objetivos previstos y alcanzados hasta el fin del período de la concesión (los objetivos originales se han corregido según el nuevo acuerdo de cooperación)

	Total de conexiones		Cobertura del servicio		NRW (agua no rentable)		Agua vendida, en millones	
	Previsto	Alcanzado	Previsto	Alcanzado	Previsto	Alcanzado	Previsto	Alcanzado
1993		324.433		38%		53%		158
1994		349.849		38%		52%		168
1995		362.618		39%		57%		165
1996		393.746		41%		57%		176
1997		428.764		42%		57%		191
1998	470.674	487.978	49%	43%	50%	58%	210	181
1999	571.776	541.630	57%	43%	47%	54%	244	208
2000	653.885	562.255	63%	48%	42%	48%	281	228
2001	597.174	610.806	50%	51%	47%	49%	236	237
2002	636.461	649.429	53%	52%	45%	47%	250	255
2003	675.534	690.456	54%	56%	43%	45%	258	274
2007	796.738		75%		31%		297	
2012	847.774		89%		26%		322	
2017	864.511		100%		26%		337	
2022	879.511		100%		26%		353	

Fuente: Ente Regulador para el Suministro de Agua de Yakarta, 2004

Desde que comenzó la privatización, la diferencia entre las tarifas recaudadas entre los usuarios y los honorarios pagados por PAM Jaya a RWE Thames y Ondeo por sus actividades en Yakarta no ha dejado de aumentar. Es decir, Pam Jaya tiene un déficit que, como ilustra la Tabla 2, alcanzó sus máximos en 2000. Las empresas se sirvieron de este hecho para defender un aumento de las tarifas, que ya han subido tres veces desde 1997 (un 35% en abril de 2001; un 40% en abril de 2003 y otro 30% en enero de 2004). El importe total de ese déficit hasta el primer semestre de 2004 era de 900 mil millones de rupias indonesias, una suma considerada como una deuda de PAM Jaya para con RWE Thames y Ondeo.³ A fines de 2003, Richard Gozney, el embajador británico en Indonesia, estimó incluso necesario informar al vicepresidente del país, Hamzah Haz, de que RWE Thames estaba perdiendo 1,5 millones de dólares estadounidenses mensuales y que, en noviembre de 2003, la cifra de pérdidas ascendía a un total de 58 millones de dólares. A mediados de 2004, el gobernador de Yakarta accedió a que a los precios se les aplicaran aumentos automáticos a partir de 2005. Con esa subida automática, ya no hará falta contar con el permiso del gobernador ni del ayuntamiento. El aumento tendría lugar cada seis meses, de modo que, si la privatización se mantiene durante los próximos 18 años previstos, el agua en Yakarta aumentará de precio 36 veces (el contrato se firmó en 1997 por un período de 25 años).

TABLA 2. El déficit (en miles de millones de rupias indonesias)

Descripción	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 1er sem.	Total
Cargo por el agua	265,7	510,20	647,40	673,80	726,10			
Tarifa del agua	264,5	380,30	405,90	529,10	605,80			
Déficit	1,20	129,90	241,50	144,70	120,30	175,00	87,50	900,10

Fuente: Asociación de Concesionarias de Agua Potable de Indonesia, 2004.

3. En septiembre de 2005, 1.000 rupias indonesias=0,09 dólares estadounidenses/0,07 euros.

CONSECUENCIAS LABORALES

Los procesos de privatización de todo el mundo se han caracterizado, entre otras cosas, por los despidos masivos, y Yakarta no ha sido ninguna excepción. Hasta ahora se ha despedido al menos a mil trabajadores, y otros muchos han abandonado sus puestos de forma voluntaria a causa del estrés psicológico provocado por las malas condiciones laborales. “Antes de la privatización, los empleados gozaban de más ventajas que ahora”, afirma Zaenal Abidin, miembro del sindicato de la PAM Jaya. “Todo empleado debería tener derecho a un uniforme, disfrutar de bajas remuneradas y contar con un seguro médico. Pero la privatización barrió con todos nuestros derechos. De hecho, hemos tenido que esperar cuatro años para conseguir los uniformes, y el proceso ha sido complejo y extenuante.”

Hay además graves problemas con el programa de jubilaciones anticipadas ofrecido por las dos empresas. Los empleados que han trabajado durante 10 años reciben una pensión mensual de apenas 150 mil rupias indonesias (unos 16 dólares estadounidenses). Un trabajador expatriado de la misma empresa recibe un sueldo de entre 150 y 200 millones de rupias por mes (entre 16.130 y 21.500 dólares). Y no sólo eso, sino que tiene también otros beneficios no incluidos en el salario. Increíble pero cierto: la pensión de un trabajador indonesio equivale al 0,001% del sueldo de un trabajador extranjero.

Poltak Situmorang, director de la rama en Yakarta de la Asociación de Concesionarias de Agua Potable de Indonesia, comenta: “estos trabajadores extranjeros destinan más de mil millones de rupias sólo a seguridad. Se gasta todo ese dinero para que estén ‘seguros’ y protegidos a diario por cinco guardaespaldas”.⁴ Los gastos en seguridad superan en mucho a los asignados al programa de gratificación por el fin del servicio (sólo 221 millones de rupias).

4. Presentación en *Drinking Water Service in Jakarta as a 477-Year Old Metropolitan City*, 31 de agosto de 2004.

A pesar de todo, el fracaso de las experiencias privatizadoras en Yakarta no parece disuadir al gobierno indonesio. Actualmente se prevé privatizar otros cientos de empresas de propiedad estatal (PDAM) de toda Indonesia (la mayoría en una situación crítica a causa de las deudas y la mala gestión). Totok Supriyanto, director de Ciudades y Pueblos del Departamento de Población e Infraestructuras Regionales, anunció a la prensa en abril de 2004 que pronto se privatizaría el 90% de las PDAM “enfermas”. Dado que las PDAM “sanas” representan apenas el 10% (30) del total, se estima que se van a privatizar al menos 250 (en Indonesia hay unas 300 PDAM).

El ex-ministro de Medio Ambiente, Nabel Makarim, ha declarado en más de una ocasión que apoya los planes de privatización porque, gracias a ellos, los recursos hídricos se gestionarán de forma más eficiente. Según Nabel, no existe ni una sola empresa estatal de agua en ningún lugar del mundo que haya gestionado los recursos hídricos con eficiencia.⁵ Por el momento, en Indonesia hay tres ciudades donde la gestión del agua depende completamente del sector privado: Yakarta, Batam (Biwater) y Sidoarjo (un consorcio formado por Vivendi y Thames).

Totok Supriyanto también ha declarado que en el futuro se privatizarán aún más empresas estatales. Mientras tanto, ocho PDAM se están sometiendo a un programa especial de “recuperación” a través del proyecto Mejora del Agua y el Saneamiento Urbanos (gestionado por el Banco Mundial con financiación de la Reunión Asia-Europa, ASEM). Es muy probable que esas ocho PDAM también se privaticen una vez completado el proyecto. Sin embargo, un miembro del personal del Banco Mundial encargado de la gestión del agua urbana señaló que el objetivo del proyecto no consistía en privatizar esas empresas, sino únicamente en sanearlas. Añadió que el Banco Mundial estaba preparando otro programa basado en *leasings* para ayudar a otras

5. Tempo Interaktif, “El ministro de Medio Ambiente da luz verde a la privatización del agua”, 15 de diciembre de 2003.

PDAM “enfermas”. Dadas las muchas formas que puede adoptar una privatización, estará claro que el *leasing* no deja de ser una de ellas.

La experiencia de Yakarta padece sin duda la influencia del Banco Mundial a través del Segundo proyecto de desarrollo urbano de Jabotabek, por el que se concedió a PAM Jaya un préstamo de 93 millones de dólares para ampliar la cobertura al 70%. Este objetivo nunca se alcanzó y, para cuando se terminó el proyecto, PAM Jaya ya se había privatizado. Ese mismo proyecto ofreció financiación a la PDAM Tangerang para que construyera una planta de tratamiento de agua que le permitiera aumentar el suministro de agua a la zona occidental de Yakarta. El gobierno francés financió el proyecto parcialmente y, una vez completado, la gestión del agua de la zona occidental de Yakarta se entregó al gigante francés Suez Lyonnaise des Eaux.

LA CRISIS DE LA DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

No hay que olvidar que un motivo importante del fracaso de cientos de PDAM en toda Indonesia se debe a las enormes deudas que no pueden afrontar. En 1996, por ejemplo, la PDAM Kediri debía 3.250 millones de rupias indonesias al Banco Mundial y tenía que comenzar a satisfacer el pago en 2001, dividido en cuotas de 15 millones de rupias mensuales durante 18 años. El problema está en que la PDAM Kediri sólo genera 70 millones de rupias por mes y, de éstos, 68 se destinan a cubrir los gastos operativos rutinarios y los sueldos de los empleados. ¿Cómo podría pagar la deuda con los 2 millones restantes? Otra carga adicional es la obligación de donar 10 millones de rupias anuales al gobierno local.⁶ Así pues, la PDAM Kediri tiene los días contados. La PDAM Semarang, Papua, y muchas otras se enfrentan a problemas similares y, precisamente por eso, se puede afirmar que los programas que parten de contraer una deuda no pueden “sanear” en modo alguno estas empresas.

En la *Tabla 3*, podemos ver los resultados de una investigación realiza-

6. Kompas, “La PDAM no puede pagar la deuda del Banco Mundial”, 16 de marzo de 2001.

da por Wijanto Hadipuro en 2003, donde se muestra el patrón de la deuda de las PDAM. Los acreedores son, en su mayoría, instituciones financieras internacionales que han decidido conceder préstamos por un importe superior al de los bienes de los que disponen los deudores. Los activos de la PDAM Tirta Nadi, en Medan, se calculan en 16 millones de rupias, pero sus deudas ascienden a 70 millones. Algo parecido sucede con la PDAM Pematang Siantar, cuyos bienes están valorados en apenas 1.800 millones de rupias, pero que tiene una deuda acumulada de 3.500 millones. Wijanto sospecha que este modelo, que se repite constantemente, no es fruto de la casualidad, y que persigue acabar con el poder de negociación de las PDAM frente a las privatizaciones.

TABLA 3. Deuda externa de las PDAM comparada con el valor de sus bienes
(en rupias indonesias)

Núm.	Nombre y ubicación de la PDAM	Deuda externa en 1998	Deuda externa en 2000	Valor de los bienes
1	Kota Medan "Tirta Nadi"	0	70.359.805.198	16.547.760.477
2	Kota Pematang Siantar "Tirta Uli"	0	3.557.460.654	1.852.476.409
3	Kota Bukit Tinggi	2.129.581.730	1.789.631.128	665.453.020
4	Kota Bandung	0	277.465.537.059	254.015.898.071
5	Kapupaten Bandung	0	11.071.768.875	2.334.731.178
6	Kapupaten Garut	-	3.770.872.565	3.585.294.565
7	Kapupaten Wajo	-	15.000.000.000	1.709.266.103

Fuente: Directorio de la Asociación del Agua de Indonesia, 1998 y 2000.

Desde que se aprobó la Ley núm. 7/2004, en marzo de 2004, la privatización y comercialización de los recursos hídricos de Indonesia es inevitable. Sólo la oposición continuada y a gran escala de la población podría frenar este proceso, una oposición que se ha expresado de distintas maneras en los últimos tiempos. Intelectuales, activistas, empleados de PDAM, el público en general e incluso clientes de RWE Thames y Ondeo, están luchando de varias maneras para acabar con la privatización en Yakarta. Komparta (la Comunidad de Clientes del Agua de Yakarta) ha presentado dos denuncias contra ambas empresas. La primera, por los aumentos de precio, y la segunda por el mal servicio.

Mientras tanto, hay cinco pleitos pendientes presentados ante el Tribunal Supremo por parte de grupos de ONGs y comunidades contra la recién aprobada Ley sobre Recursos Hídricos, alegando que, con ella, se infringe la Constitución de Indonesia. El artículo 33 de dicha Constitución estipula que todas las entidades comerciales fundamentales para la vida del pueblo deberían ser propiedad del estado. Sin embargo, la Ley del Agua permite que la gestión del agua pase a manos de propietarios privados ofreciendo derechos sobre este bien (de uso y de explotación), admitiendo su exportación y autorizando a empresas y personas a: 1) participar en el servicio de agua potable; 2) gestionar zonas de ríos; y 3) realizar modificaciones meteorológicas.

Una organización de contratistas está preparando otro pleito contra Thames PAM Jaya y PAM Lyonnaise Jaya. Se acusa a las dos empresas de infringir la Ley Antimonopolio por haber designado sólo a un puñado de contratistas para efectuar las obras externas, cuando en Yakarta hay cientos de contratistas calificados y con experiencia.

El movimiento contra la privatización está empezando a extenderse en ciudades como Yakarta, Bandung, Pati y Manado. Las protestas suelen surgir sobre cuestiones relacionadas con el mal servicio o cuando la comunidad rechaza un plan de privatización (como es el caso de Manado, Pati y Bandung). Lamentablemente, estas acciones aún no han cristalizado en un movimiento masivo y continuado. En Indonesia, el movimiento contra la privatización del agua sigue siendo esporádico, actúa por reacción y carece de apoyo suficiente por parte del gran público.

Esta falta de apoyo se debe a que el público no está bien informado y los ciudadanos no acaban de comprender ciertas cuestiones sobre la privatización del agua; cuestiones, por ejemplo, como qué pasará cuando se privatice el agua y cuáles serán las condiciones del proceso. Además, los operadores de muchas empresas de propiedad estatal se han visto “influenciados” para que crean que la privatización es la mejor manera de saldar la deuda arrastrada y conseguir que la empresa funcione correctamente.

La mayoría de las PDAM indonesias se encuentran en una situación compleja a causa de estas enormes deudas. Así pues, si deseamos que la propiedad siga siendo pública, se debería empezar por recortar o anular esas deudas, tanto las pendientes con el gobierno central como con las instituciones financieras internacionales, como el Banco Asiático de Desarrollo (BasD) y el Banco Mundial. Si no se da esta condición previa, las PDAM no podrán funcionar con normalidad. Además, las PDAM con problemas podrían aprender de aquellas que operan de manera más eficiente y eficaz, la mayoría de las cuales está libre del peso de la deuda externa o tiene una deuda menor.

UN MODELO DE AGUA PÚBLICO Y EFICAZ ES POSIBLE

Hay algunas PDAM en Indonesia que funcionan bien. La PDAM Solo, por ejemplo, fundada en 1929, cuenta con una buena gestión financiera y está intentando proteger el entorno de la fuente de agua y de la comunidad cercana. Presta una cobertura del 56%, un porcentaje elevado si tenemos en cuenta que las PDAM indonesias, por lo general, suelen ofrecer un nivel de apenas el 18%. A diferencia del resto, la PDAM Solo ya tiene un grupo de consumidores críticos, y las quejas y peticiones se recogen y se gestionan bien.

A pesar de que son pocas las empresas estatales con buenos resultados, sus métodos operativos y administrativos deberían servir de lección para otras empresas, el gobierno y los donantes en el futuro. Estas PDAM deberían enviar un mensaje que sirva para acabar, poco a poco, con la idea de que la gestión pública de los servicios de agua está destinada al fracaso.

Nila Ardhianie pertenece al Foro Indonesio sobre Globalización.