

ASOCIACIONES ENTRE ORGANISMOS PÚBLICOS: UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA PARA LA GESTIÓN DEL AGUA EN MALASIA

POR CHARLES SANTIAGO

En este capítulo se analiza un posible modelo alternativo para organizar la gestión del agua en Malasia. La experiencia de la Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang (PBA) en la gestión del suministro del agua podría servir de modelo para otros proveedores estatales del país. La actuación de esta empresa en el estado de Penang en concreto podría sentar unas bases a partir de las que forjar y establecer una asociación entre organismos públicos para la gestión del agua en Malasia. Este ejemplo demuestra que hay alternativas eficaces a la privatización y brinda argumentos firmes contra los planes del gobierno malasio que prevén traspasar la gestión del agua a intereses privados.¹

Cabe preguntarse por qué la experiencia de la PBA en su gestión del agua en Penang podría servir como modelo a partir del que organizar una asociación o acuerdo entre organismos públicos. En estos momentos, los habitantes de Penang pagan una de las tarifas de agua más bajas de todo el país²

1. Los organismos estatales del agua heredaron de los británicos, hace unos 200 años, un sistema de suministro eficaz. Posteriormente, en enero de 1973, se estableció la Pihak Berkuasa Air Pulau Pinang (PBA). El papel de esta autoridad consistía en suministrar agua tratada a Penang (tanto a la zona insular como a la continental). En 1999, la PBA se transformó en una sociedad limitada privada, la Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang Sdn Bhd (PBAPP), propiedad del gobierno de Penang a través de su brazo inversor, la Secretaría del Estado de Penang. En 2000, se constituyó la PBAHB como un *holding* responsable de todas las actividades comerciales de las empresas del grupo PBA. Véase la historia del suministro de agua en Penang, en inglés, en <http://www.pba.com.my/PBAHis.html>.

2. Desde 1993 hasta ahora, el primer tramo de hasta 20.000 litros de agua para uso doméstico se paga a 22 sen por cada 1.000 litros y el tramo siguiente,

y del mundo.³ Un estudio publicado en 1999, en el que se comparaban los precios del agua en 65 ciudades de 30 países de Asia, Europa y los Estados Unidos, reveló que Penang disfruta de las tarifas más económicas.

Además, de entre todos los proveedores de agua del país, la PBA fue la empresa que registró mayores ganancias. En los últimos años, la empresa ha conseguido unos beneficios récord de entre 40 y 50 millones de ringgit. Además, el suministro cubre las 24 horas del día y llega a cerca del 99% de la población del estado. El índice de agua no rentable (NRW en inglés), que resulta de la diferencia entre el volumen de agua distribuido y el pagado por los usuarios, se sitúa en un 18% y es el más bajo del país. Este porcentaje fue un objetivo alcanzado un año antes de lo previsto (2005) y la empresa espera reducirlo a un 15% para 2010.

La proporción de trabajadores por hogar conectado a la red está en torno a 1:373. La PBA ha alcanzado una eficacia del 99% en facturación y cobro, otro récord nacional. El amplio margen de beneficios operativos de la empresa, calculado en un 50%, se debe precisamente al bajo nivel de NRW y al alto índice de cobro. Además, Penang es el único estado del país que ofrece préstamos sin intereses de 1.000 ringgit para que las comunidades pobres puedan conectarse a la red. La PBA también es el único proveedor de agua del país que puede presumir de contar con una reserva de efectivos o de su equivalente de 223 millones de ringgit.

Actualmente, el índice de acceso a agua potable en Penang es del 99%, un índice tan notable como el 98% en el nivel de rendimiento. Tampoco hay que olvidar que las mejoras en la eficacia no se lograron mediante un aumento significativo de las tarifas, sino a través de un sis-

que comprende de los 20.000 a los 40.000 litros, a 42 sen por cada 1.000 litros. Las tarifas introducidas en 2001 mantuvieron la misma estructura tarifaria que en 1993. A pesar del aumento de las tarifas en 2001, cerca del 75% de los consumidores de Penang no tuvo que pagar más por el agua, a diferencia de lo que sucedió en 1993. (100 sen = 1 ringgit malayo; en septiembre de 2005, 1 ringgit malayo = 0,26 dólares estadounidenses / 0,21 euros)

3. Un estudio comparativo internacional sobre los precios anuales que paga por el agua una familia que consume 200 m³ por año demuestra que en Penang sólo se pagan 10,13 ecus. Estadísticas internacionales de los servicios del agua de 1999 de la Asociación Internacional del Agua (IWA). Citado en *Water Malaysia*, núm. 4, 2003.

tema de ayudas y de subvenciones cruzadas.⁴ Esto, a su vez, fue posible gracias a que los beneficios de la empresa de agua se reinvertieron⁵ y las inversiones en nuevas infraestructuras se autofinancian.

¿Qué factores han propiciado el éxito de este eficiente modelo de gestión del agua? En primer lugar, unos cuadros que creían en la calidad administrativa y en el deber de los servicios públicos, al tiempo que tenían una amplia visión comercial. Ese firme compromiso con el servicio público ha influido sin duda en la gestión, las operaciones y el suministro de servicios de la organización. Entrevistas con los trabajadores, los sindicatos y el personal directivo indican que esa idea de compromiso para ofrecer un servicio público de excelente calidad se inculcó en todos los ámbitos de la empresa. El hecho de trabajar para el *rakyat* (pueblo) y estar a su servicio fue interiorizado por todo el personal y se convirtió en una de las obligaciones y de los valores clave de la organización. Además, parece que todo el personal contrajo un fuerte compromiso con esa cultura laboral que fomenta la calidad de los servicios públicos.

En segundo lugar, las entrevistas indican que, desde 1973, la Autoridad del Agua de Penang ha funcionado de manera autónoma, sin injerencias políticas por parte del estado, aunque la empresa tuviera que seguir las políticas del gobierno federal en lo que se refiere a la contratación de personal. Sin embargo, las decisiones de gestión y funcionamiento que toma a diario la PBA, incluidas sus políticas, se han visto libres de injerencias externas. De este modo, la empresa ha podido centrarse en su tarea principal, es decir, en buscar un equilibrio entre rentabilidad e interés público. En este contexto, la directiva ha podido formular planes y adoptar decisiones sin inquietar a los políticos y sin temer un traslado o descenso de categoría, algo que no puede decirse de la mayoría de proveedores estatales de agua en Malasia. En este caso, los políticos han actuado siguiendo el consejo profesional de los administradores.

4. El coste de producción de un metro cúbico de agua es de 35 sen, que se vende a 22 sen en el primer tramo de hasta 20 m³.

5. En 2002 y 2003, la PBA invirtió 61,4 millones de ringgit y 85 millones de ringgit, respectivamente, en desarrollo de recursos hídricos. Informes anuales 2002 y 2003.

Las entrevistas realizadas a personal jubilado de la directiva también revelan que los políticos del estado no interfirieron en las operaciones cotidianas de la empresa ni influyeron en sus políticas. De hecho, se señaló que los administradores de la PBA ejercieron sus responsabilidades y tareas de forma profesional, guiados por un equipo de altos cargos de la administración comprometido con el servicio público. En este sentido, la PBA ha sido una organización más bien burocrática, libre de abusos políticos.

En tercer lugar, en 1973, la Autoridad del Agua de Penang adoptó una estrategia “de visión comercial con obligaciones sociales”. Esto suponía que se debía ampliar el acceso al agua a precios asequibles y, al mismo tiempo, garantizar que la empresa obtendría unos buenos ingresos. Gracias a este enfoque se pudo universalizar el acceso al agua, sin perder de vista que el servicio debía ser eficaz y rentable. La PBA adquirió la tecnología adecuada para mejorar el acceso al agua y la rentabilidad. Los administradores más veteranos y los jubilados apuntaron que la adopción de esa nueva estrategia de “visión comercial con obligaciones sociales” en 1973 fue la clave para cumplir con el objetivo de suministrar el agua de forma rentable sin olvidar la dimensión de responsabilidad social.

La nueva visión comercial supuso aplicar el principio de precaución presupuestaria, adoptar un sistema contable comercial, introducir auditorías internas y externas, establecer un servicio cercano al cliente, desarrollar un registro preciso de los pagos y la facturación, y crear un sistema de facturación y cobro. Conllevó asimismo desarrollar un sistema integrado de datos preciso y fiable que permitiera, por ejemplo, efectuar un buen registro o detectar dónde se encontraban las fisuras de las cañerías. Se instaló también un sistema de detección de escapes y de reparaciones. Básicamente, el enfoque comercial significaba reducir costes y mejorar la eficiencia en la recaudación. Además, la corrupción y el abuso de poder no eran problemas sistémicos ni extendidos en la organización, aunque hubo sospechas de la existencia de ingenieros corruptos en 1996.

En cuarto lugar, se dice que otro de los factores que obligó a esta empresa estatal a ser eficaz, transparente y a rendir cuentas fue la rivalidad entre partidos políticos y el seguimiento del público. Así pues, la

competencia política entre los diversos partidos políticos, especialmente entre los partidos que formaban parte del gobierno, contribuyó a alcanzar estas tres metas. Entrevistas con los administradores, los trabajadores y las ONGs indican que esas contiendas, sobre todo entre el Gerakan y la Asociación China de Malasia (MCA), se tradujeron en un nivel sin precedentes de control y de demanda de transparencia y rendición de cuentas con respecto al funcionamiento de las empresas estatales y vinculadas a éste, como la PBA y la Corporación para el Desarrollo de Penang, el brazo inversor del estado.

Además, la presión política por parte del Partido de Acción Democrática (DAP), en la oposición, y de la Organización Nacional de Malayos Unidos (UMNO), un socio de la coalición dirigente que ha estado observando de cerca a la presidencia de la PBA, también obligó a mejorar la eficacia, la transparencia y el rendimiento de la empresa. Parece que este fenómeno de competencia política, ausente en muchas otras empresas estatales de agua del país, fue fundamental para mejorar el funcionamiento general de la PBA.

Desde 2001, la PBA es un organismo legalmente privatizado pero sigue siendo propiedad del estado de Penang y está controlado por él. El gobierno del estado posee el 75% de las participaciones de la empresa y, el resto, pertenece a los trabajadores y al personal de la PBA, a los usuarios de Penang y al público en general.⁶ Aunque la actuación de la PBA es independiente del gobierno del estado, tanto desde el punto de vista económico como organizativo, los ciudadanos del estado siguen considerando que la PBA es un organismo estatal y, por ese motivo, su actividad es seguida muy de cerca por los partidos políticos, las ONGs y los consumidores.

La PBA ofrece tarifas más baratas comparadas con las de otros proveedores de agua privatizados en el país, como la Syarikat Air Johor Holdings Sdn Bhd (SAJH), una filial propiedad del grupo empresarial

6. El control directo de la empresa se ejerce mediante una participación del 55% en el capital a través de la sociedad de la Secretaría del Estado, mientras que el 20% restante de las acciones está en manos de empresas de propiedad estatal. Santiago, Charles, 2004. "Privatisation vs. Public-Public Partnership in Malaysia". *Monitoring the Sustainability of Globalisation*.

Ranhill. La SAJH ha conseguido una concesión para encargarse de los servicios de suministro de agua durante 30 años, desde 2000, en el estado de Johor. Esta empresa cobra a los usuarios 30 sen por el consumo de 0-15 m³, y 95 sen por el de 16-30 m³. Los consumidores de la PBA, en cambio, pagan 22 sen por metro cúbico hasta los 20 m³, y 42 sen por metro cúbico entre los 21-40 m³.

Las tarifas aplicadas por la PBA sobre los primeros 40 m³, a pesar de la privatización de 2001, no se han modificado desde 1993. La SAJH, por el contrario, aumentó el precio del agua en un 40% el 1 de enero de 2001 y, en 2003, volvió a incrementarlo en un 30%.⁷ Cabe mencionar que las tarifas del agua en 2003 se revisaron antes de que se completara el intervalo legal mínimo entre las posibles subidas de precio, que está establecido en tres años.⁸ En los últimos 13 años, el precio del agua en el estado de Johor ha aumentado en un 82%.⁹ La SAJH se ha aprovechado de su posición de monopolio para subir los precios, consolidar el valor de sus acciones y por ende, las ganancias. Sin embargo, la PBA, gracias al enfoque “público aunque privado” no ha tra-

7. La Federación de Manufacturas de Malasia (FMM) afirma lo siguiente sobre el segundo aumento de las tarifas en el estado de Johor: “la SAJH Sdn Bhd no debería convertir el negocio del suministro de agua en la gallina de los huevos de oro que pone en intervalos de tres años. En su calidad de monopolio, la SAJH Sdn Bhd debería considerar que el suministro de agua es una responsabilidad social que debe cumplirse con imparcialidad y teniendo en cuenta las repercusiones sobre todos los consumidores, incluidos los industriales y los comerciales. La SAJH Sdn Bhd no debería aprovecharse de su posición monopolista para conseguir beneficios desmedidos a costa de los clientes”.

8. Según el acuerdo de la concesión, se pueden aplicar 10 incrementos escalonados en las tarifas del agua durante el período total de 30 años. Malaysian Rating Corporation Berhad (MARC) Reaffirms Rating Of AID On SAJ Holdings Sdn Bhd’s RM680 Million Al-Bai Bithaman Ajil Islamic Debt Securities (2000/2009).

<http://www.marc.com.my/marc/readnews.asp?PID=55>

9. FMM Johor Branch Position Paper on the Latest Water Tariff Increase in Johor. Declaración de la FMM sobre el aumento de las tarifas del agua en el estado de Johor. La declaración incluía unas palabras del consejero ejecutivo del estado, Y.B. Adam Abdul Hamid, publicadas el 29 de mayo de 2003 en el *The New Straits Times*: “la SAJH puede aumentar las tarifas del agua un máximo del 30% cada tres años”.

tado el agua como si fuera una mercancía como otra cualquiera. Ha reinvertido los beneficios y ha mantenido tarifas muy asequibles para garantizar el acceso y la equidad universales.

Puede que, a largo plazo, la PBA se tope con ciertos problemas. La organización debe estudiar seriamente el tema de la protección de los recursos, dado que la demanda de agua en el estado no deja de aumentar y que el 80% del agua sin depurar procede de fuera del estado. La PBA debe proteger sus cuencas de captación, que empiezan a estar en el punto de mira de la agricultura comercial y de otras empresas comerciales.

Otro grave problema que deberá examinar la empresa de agua está relacionado con su carácter privatizado, aunque por el momento siga siendo propiedad del gobierno del estado y esté controlada por él. Varios accionistas han señalado que, si el gobierno pasa a estar ocupado por otro partido político, no hay ninguna garantía de que el proveedor de agua siga siendo “público aunque privado”.¹⁰ Además, una empresa privatizada puede estar sujeta a adquisiciones extranjeras según el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS), un acuerdo de comercio internacional concebido para regular y controlar el comercio en el sector de los servicios, el agua incluida.

Así pues, y para concluir, la experiencia de la PBA refuta la extendida idea de que las empresas de agua estatales son ineficaces y sólo generan pérdidas. De hecho, la PBA es un proveedor de agua rentable y eficiente que no impone la recuperación total de los costes y, con ello, derrumba la lógica de la privatización. Para Malasia y el mundo en desarrollo, el reto pasaría por aprender de la experiencia de la PBA, basada en la asociación entre organismos públicos, con el objetivo de que el sector privado no entre en el ámbito de la gestión del agua.

*Charles Santiago forma parte de
Monitoring Sustainability of Globalisation.*

10. Actualmente, el Gerakan controla el gobierno del estado. Entre sus rivales políticos en la coalición que compone el gobierno se encuentran la Asociación China de Malasia y la UMNO. Los tres partidos forman parte de la coalición Barisan Nasional, actualmente en el poder en el gobierno del país, pero compiten entre sí para hacerse con el gobierno del estado de Penang, aunque el Gerakan lo ha ocupado durante las últimas décadas.