

# OPCIONES PARA UN MODELO PÚBLICO DE AGUA EN MANILA

POR CARLA A. MONTEMAYOR

## INTRODUCCIÓN

La privatización del agua en Metro Manila es un ejemplo muy bien documentado y casi innegable de fracaso. Han pasado ya siete años desde que se privatizó la empresa pública, en 1997, y los objetivos que se habían fijado en el acuerdo de concesión en materia de cobertura, precios, obligaciones del servicio, agua no rentable, calidad del agua y otras cuestiones siguen sin cumplirse. Las dos concesionarias privadas, Maynilad Water Services, Inc. (Maynilad, empresa operadora en la zona oeste) y Manila Water Company Inc. (Manila Water, empresa operadora en la zona este), se comprometieron, entre otras cosas, a alcanzar una cobertura del 100% en sus respectivas zonas en los primeros 10 años de contrato, a realizar una inyección de capital de 7.500 millones de dólares estadounidenses para poner al día y ampliar la red durante 25 años, y a reducir el agua no rentable (NRW en inglés) del 56% al 32%. También suscribieron un contrato que estipulaba que las subidas de precio no superarían el ajuste anual de la inflación.<sup>1</sup>

Podría decirse que Maynilad ha faltado de forma especial a sus obligaciones. Esta empresa ha suministrado y facturado sólo el 50% del volumen de agua previsto (cosa que explica el 58% de su déficit en ingresos), mientras que los gastos operativos han superado en un 11% los estimados en la licitación. Sus gastos de capital durante los últimos

1. Lo, Frances, 2004. "Making the Public Work: Alternatives to Manila Water Privatisation". Ponencia en la Reunión Asia-Europa, Hanoi.

cinco años han sido, nada más y nada menos, que un 75% inferiores a los prometidos 14.100 millones de pesos filipinos.<sup>2</sup> Además, se las apañó para aumentar el volumen de agua no rentable a un 69%, porcentaje que se sitúa un 14% por encima del nivel registrado antes de la privatización. Por si esto fuera poco, ha impuesto un aumento de precios del 500% desde 2001; aumento que, en el caso de Manila Water, asciende al 700%.<sup>3</sup> El brote de cólera que se manifestó en octubre de 2003, y que mató a siete personas y afectó a más de 600, habla por sí solo de la mala calidad del agua y los niveles de saneamiento.

Los datos sobre la cobertura siguen siendo objeto de debate. Ambas empresas calculan que hay un millón de personas sin conexión a la red. Sin embargo, algunos expertos consideran que el número de habitantes de Manila sin acceso directo a agua potable alcanza los cinco millones.<sup>4</sup>

En estos momentos, los diversos grupos que trabajan sobre el tema del agua coinciden en que se debería volver a nacionalizar la zona oeste (o al menos la zona oeste). Este consenso choca de frente con la postura del gobierno filipino, que pretende echar un cable a Maynilad mediante una falsa “adquisición”. Las condiciones finales de este plan aún no se han hecho públicas pero, entre las posibilidades sugeridas, se incluyen las siguientes: el gobierno vuelve a adquirir las acciones de

2. En septiembre de 2005, 1 peso filipino = 0,017 dólares estadounidenses / 0,014 euros.

3. Diokno-Pascual, M<sup>a</sup> Teresa, 2004. “Lessons from Suez-Maynilad Water Venture” (ponencia en la comisión de investigación del Parlamento de Bélgica sobre la privatización del agua). Brussels: 11.11.11.

4. Las concesionarias privadas registran una conexión por cada 9,2 personas, mientras las estadísticas demográficas de Manila indican que el hogar medio está compuesto por 4,6 personas. En un estudio sobre el suministro de agua en ciudades asiáticas, Arthur MacIntosh señala que el mejor indicador de la “cobertura” es el acceso al agua durante las 24 horas del día, un dato que no queda recogido en los informes de las concesionarias de Manila. Muchos hogares de Metro Manila sólo disponen de suministro de agua durante unas horas al día en días alternos. MacIntosh cuestiona también que los surtidores públicos, las conexiones compartidas, el agua envasada y la reventa de agua entre vecinos se puedan considerar como indicadores fiables para medir la “cobertura”. Véase MacIntosh, Arthur, 2003. *Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor*. Asian Development Bank and International Water Association.

Maynilad por el doble de su valor en el mercado; recuperación parcial de los préstamos de concesión no pagados; mantenimiento de la estructura empresarial existente (quitado a algunos ejecutivos clave de Maynilad y reduciendo la participación de Ondeo); y quizá lo más importante, mantener el *statu quo* que permita dejar intacto el carácter “privatizado” de la empresa con el mismo acuerdo de concesión y las mismas condiciones reguladoras.<sup>5</sup> El objetivo del gobierno central consiste en restablecer la salud financiera de Maynilad y atraer así a otros postores privados. No tiene ninguna intención de modificar el marco subyacente de la privatización ni de replantearse el hecho de que el suministro de agua es un servicio básico y el acceso al agua potable es un derecho humano fundamental.

#### RETOS DE UNA ALTERNATIVA PÚBLICA VIABLE

Si bien hay motivos fundados para defender la renacionalización de las empresas públicas de agua, sigue habiendo numerosos debates sobre los aspectos prácticos que implicaría esa opción. La historia —y, de hecho, el estado actual— del sector público filipino no presagia nada bueno en lo que respecta a la eficiencia o la responsabilidad del suministro de servicios. Los activistas filipinos del agua tienen que enfrentarse a un sector público corrupto, aparentemente inmune a las reformas, y eso es lo que explica que en 1997 no hubiera una resistencia fuerte a la privatización del agua. Los detalles y la viabilidad de las reformas del sector público se deben articular de forma coherente para poder presentar un programa de renacionalización que sea aceptable políticamente.

Esto nos lleva al quid de la cuestión de las luchas del agua en los llamados países en desarrollo. Por una parte, el suministro de agua se sitúa en un marco más amplio de lucha ideológica que nos obliga a rechazar la injusticia y la falta de humanidad del modelo que sigue la única lógica del beneficio. Por la otra, debemos hacer frente a las nece-

5. Diokno-Pascual, M<sup>a</sup> Teresa (2004) No to the Bailout (Declaración de Bantay Tubig sobre la operación de recuperación de Maynilad). Manila: Bantay Tubig.

sidades prácticas e inmediatas de las comunidades con las que trabajamos. Los pobres necesitan agua ya. Para ellos, el debate entre público y privado es algo lejano e irrelevante. Seguramente, se trata de un debate que preocupa más a aquellos que ya disponen de conexión y que padecen la pésima actuación de las concesionarias privadas. En cambio, los que siguen sin agua recibirán con los brazos abiertos a cualquier entidad que les preste suministro, una actitud que plantea tremendas dificultades para los que se oponen a la privatización. Por lo tanto, para las luchas del agua en países como las Filipinas, el acceso representa una cuestión crítica e inmediata.

En este contexto, la búsqueda de alternativas ha puesto sobre la mesa opciones que quizá son muy distintas a las propuestas por otros movimientos implicados en la misma lucha. Ofrecemos a continuación una serie de posibilidades sobre las que estamos dispuestos a trabajar dados los tremendos obstáculos a los que nos enfrentamos en Manila.

#### ELEMENTOS PARA UNA ALTERNATIVA PÚBLICA

Todo organismo público que pretenda substituir a las concesionarias privadas debe cumplir una serie de requisitos:<sup>6</sup>

##### 1) VIABILIDAD OPERATIVA

*Recursos económicos para financiar un buen programa de gasto de capital dirigido especialmente a hacer llegar el servicio a las zonas más pobres y reparar las partes más deterioradas de la red.*

*Capacidad institucional para poner en práctica los objetivos en materia de obligaciones del servicio.* Es necesario demostrar que una empresa u organismo público puede contar con personal capacitado, comprometido con el servicio y responsable. Se debe institucionalizar un sistema de incentivos para promover los buenos resultados y medidas punitivas en caso de incumplimiento de los objetivos.

6. Bantay Tubig ha realizado varios debates sobre el tema de las alternativas, y el Institute for Popular Democracy también ha efectuado varias investigaciones al respecto. Las ideas que se esbozan en este texto son una síntesis de los debates e investigaciones realizados durante tres años (2001-2004).

## 2) ENTORNO POLÍTICO Y MARCO LEGAL PROPICIOS

*Una amplia política nacional para prestar una cobertura universal de agua en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos generales para la reducción de la pobreza.* Las agencias del agua, los departamentos del gobierno y las unidades de los gobiernos locales deberían coordinar sus esfuerzos con la motivación común: suministrar agua para todos y, especialmente, para los sectores pobres. El presidente Arroyo ha anunciado un programa de 10 puntos en el que se menciona que, en cinco años, el acceso al agua será universal (en todo el país), pero no detalla qué prioridades y preferencias se seguirán (sistemas gestionados por las comunidades en lugar de por el sector privado, por ejemplo).

*Legislación de las normas y regulaciones que regirán la empresa de agua pública, incluidos estándares de rendimiento y penalizaciones por su incumplimiento.* Es también necesario crear un nuevo sistema de regulación independiente (esta cuestión se detalla más abajo).

## 3) LEGITIMIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

*Preparación social, formación continua y diálogo para desarrollar un consenso y un compromiso sobre las responsabilidades, los derechos y las obligaciones en materia de agua.* Las empresas privadas han ignorado de manera deliberada estos aspectos o se han dedicado a iniciar proyectos de autopromoción o “marketing social”. La participación de la comunidad no forma parte de las operaciones privadas a menos que ésta incida directamente sobre los beneficios. La participación comunitaria en la gestión de los recursos hídricos, la prevención de escapes y de conexiones ilegales, e incluso en el mantenimiento colectivo del sistema de agua se puede fomentar con personal sobre el terreno que se encargue de estar en contacto con los vecinos, así como de ofrecer y recoger información sobre estos temas. Puede que, en el futuro, haya que aumentar las tarifas para poder invertir en mejoras en las zonas sin servicio o con un servicio deficiente. Hay que convencer al público de que se ha definido una vía hacia la reforma y de que ésta se va a seguir de manera sostenida. Los ciudadanos deben tener la seguridad de que el dinero que destinen a la empresa pública (sea a través de impuestos o de subvenciones cruzadas) no acabará en manos de funcionarios o contratistas de obras públicas corruptos.

*Transparencia en los procesos técnicos y financieros de la empresa pública.* La complejidad de procesos como los reajustes tarifarios no ha permitido que haya un debate público amplio sobre la fijación de los precios y los mecanismos de regulación. Sin embargo, las comunidades han demostrado tener un buen conocimiento de los diversos aspectos que entraña la gestión del agua —como los estándares de medición y reticulado—, como lo evidencian las campañas realizadas por asociaciones municipales para acabar con la venta de agua a granel. Bantay Tubig trabajó junto a la Asociación de Propietarios Unidos por el Agua para que Manila Water dejara de vender agua a granel en sus pueblos. La venta de agua a granel supone que, a la entrada del pueblo, se instala un contador “matriz” colectivo y la comunidad entera paga tarifas comerciales en lugar de tarifas residenciales. La empresa pública también debería garantizar el acceso del público a libros de cuentas, mapas de gastos de capital, índices de precios, auditorías, procedimientos reguladores, etc. Esta transparencia daría pie a una participación mayor y más significativa de comunidades, organizaciones, funcionarios de gobiernos locales y otros actores importantes a la hora de definir políticas y tomar decisiones. Esto debe complementarse con nuevos sistemas de representación y otros mecanismos institucionales que sirvan para mantener a raya a los encargados de la toma de decisiones. Una opción sería, por ejemplo, que los miembros de la junta del Sistema Metropolitano de Agua y Alcantarillado (MWSS) alertaran al público cuando las cosas fueran mal. Otra posibilidad pasaría por crear una oficina de defensa de los derechos del consumidor que ayudara a procesar a los funcionarios que incurrieran en alguna falta.

*Una cadena clara de responsabilidad y rendición de cuentas.* Las empresas públicas de agua, antes y después de la privatización, eran gestionadas por burócratas y personal inaccesibles a los que el público ni siquiera conocía. Sólo los cobradores y los ingenieros trataban directamente con los usuarios. Hay una Oficina Central de Asuntos del Consumidor, pero las preguntas y las quejas no se tratan en las ramas locales de las empresas.

Una estructura alternativa debería designar al personal responsable de cada área específica de la administración (cobertura, servicio, reparaciones, medición y facturación, etc.). Lo ideal sería que hubiera un

personal asignado a cada zona para atender las preguntas e inquietudes de las comunidades.

#### 4) SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Varios estudios han analizado ya las condiciones que acompañan a los préstamos concedidos por bancos para el desarrollo y agencias multilaterales.<sup>7</sup> Dado que las transnacionales también han renunciado a invertir en las empresas públicas de agua, la financiación sigue siendo una cuestión problemática para las alternativas públicas. Se han sugerido otras fuentes de financiación como, por ejemplo, la cofinanciación entre el gobierno central y los gobiernos locales, la conversión de las autoridades del agua en sociedades, la titularización (emisión de bonos municipales para proyectos de agua), etc.

*Subvenciones cruzadas y ajustes tarifarios.* Algunas concesionarias privadas han puesto en marcha un sistema de facturación social, de modo que por los primeros 10 m<sup>3</sup> de agua se paga la tarifa mínima y el precio va aumentando de manera progresiva a medida que se sobrepasan determinados tramos. Sin embargo, los altos costes de conexión (4.000-6.000 pesos o unos 100 dólares estadounidenses) impiden que los hogares más pobres puedan obtener agua potable. Así pues, la principal barrera al acceso universal se halla en las elevadas tarifas de conexión. A pesar de ello, resulta irónico que muchas familias urbanas pobres dediquen hasta el 20% de sus ingresos mensuales a adquirir agua envasada a un precio hasta un 500% más caro que el del agua corriente. Un hogar medio de Manila, que consume 30 m<sup>3</sup> mensuales, paga unos 4 dólares por mes, mientras que una familia urbana pobre sin conexión dedica 20 dólares por mes para comprar 6 m<sup>3</sup> de agua durante el mismo período.<sup>8</sup> La familia pobre, además, tiene que hacerse cargo del coste adicional que supone ir a buscar y transportar el agua comprada, hervirla y almacenarla, por no hablar de los riesgos para la salud. Manila Water ha exigido que las comunidades paguen por las

7. Hall, David, 2004. Water Finance: A Discussion Note. Artículo presentado en el Foro Social Mundial de Mumbai.

8. MacIntosh, A. (2004), Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor. Asian Development Bank.

tuberías que llegan hasta sus hogares, lo cual supone a veces un obstáculo insalvable para aquellas familias que viven a cierta distancia de las cañerías principales. En las zonas pobres, las familias también tienen que pagar las tuberías que van más allá del contador, lo cual puede resultar muy caro porque Manila Water (a diferencia de Mayniland) instala los contadores a la entrada de los poblados informales y no cerca de las viviendas.

Cada vez está más claro que, si el gobierno central no concede préstamos o invierte capital, tendrán que ser los propios usuarios los que sufragan los costes de ampliación y reparación que permitan conseguir un acceso universal al agua sin tener que pagar por la conexión. Esto se tendrá que financiar aumentando las tarifas de grupos con determinados ingresos, lo cual, dados los antecedentes de las dos empresas, provoca una resistencia notable. Las tarifas de todos los usuarios pueden servir para financiar conexiones individuales y líneas de ampliación para comunidades enteras. De hecho, en lugar de que los beneficiarios directos tengan que pagar parte de los costes de la infraestructura, debería ser posible que un número mayor de consumidores pague por esas conexiones durante un período de tiempo más dilatado.

MacIntosh esboza algunos de los principios que se podrían usar para orientar esos incrementos tarifarios: 1) que aquellos que tengan conexiones, sobre todo los que disponen de suministro las 24 horas del día, deberían pagar más para financiar nuevas conexiones; 2) las estructuras tarifarias deberían adaptarse al perfil de renta de la ciudad, que debería estudiarse minuciosamente antes de proponer los aumentos; y 3) debería ponerse un límite al precio del agua que, idealmente, no debería exceder el 5% de los ingresos del hogar.<sup>9</sup>

Bantay Tubig subscribe esos principios, pero sólo en el contexto de un escenario público reformado. No podemos defender más aumentos de precio bajo el sistema actual ni bajo la situación pública que había antes de la privatización, que era igual de inviable. Sería una postura injustificable y políticamente ingenua dadas las anteriores subidas de

9. *Ibíd.*

precios que no se tradujeron en mejoras del servicio ni en ampliaciones de la cobertura.

#### 5) SISTEMA REGULADOR FUNCIONAL E INDEPENDIENTE

No está de más insistir en la necesidad de una buena regulación, incluso trabajando con la hipótesis de un escenario público. La regulación es necesaria para garantizar que se cumplen las obligaciones del servicio de suministro, para determinar un precio “eficiente”, para conservar el agua, para exigir profesionalidad al personal administrador, y para asegurar la viabilidad económica de la empresa, sobre todo si cuenta con ayudas públicas. La equidad debería ser otro de los objetivos explícitos que se fijaran los reguladores de las empresas públicas de agua, un objetivo que podría chocar con la función reguladora de elaborar modelos de fijación de precios “eficientes”.

Si el objetivo general del suministro de agua es el de complementar los objetivos para la reducción de la pobreza, ese “choque” sería discutible. Se ha demostrado que las ayudas concedidas para instalar conexiones —e incluso para usar agua— tienen un efecto notable en la reducción de la pobreza. Los reguladores de una empresa pública se pueden guiar por ese principio y establecer que el servicio esté obligado a garantizar una conexión universal y, al mismo tiempo, equilibrar los precios por el uso y otras tarifas fijas.<sup>10</sup>

#### OPCIONES POSIBLES

Los elementos mencionados para una alternativa pública pueden hallar expresión en una serie de opciones, cuyas ventajas y limitaciones se describen a continuación.

- *Opción totalmente pública*

En este caso, toda la empresa se renacionaliza y se pone punto y final

10. Chrisari, O.; Estache, A. and Price, C., 2001. *Access by the Poor in Latin America's Reform Subsidies and Service Obligations*. World Institute for Development Economics Research.

a las políticas de privatización. Olvidando que se trata de algo improbable (el gobierno de Arroyo no da señales de estar estudiando esta posibilidad ni hay una reivindicación popular en este sentido), esta opción conllevaría: 1) La rescisión del contrato de concesión de Manila Water en la zona este. Esto sería problemático si tenemos en cuenta que su rendimiento ha sido ligeramente mejor que el de Maynilad e incluso que el de la empresa pública que funcionaba antes de la privatización. 2) Reformas radicales y masivas en el Sistema Metropolitano de Agua y Alcantarillado (MWSS). Volver al modelo de gestión que había antes de la privatización no sólo sería inadmisibile para los habitantes de Metro Manila, sino que desacreditaría la postura que aboga por volver a nacionalizar el servicio. A menos que se elabore un plan de reformas coherente y operativo, esa posibilidad sigue siendo inimaginable por el momento. 3) Recursos nacionales/municipales para una adquisición. El gobierno actual está hundido en una crisis fiscal que, de no solucionarse en los próximos dos o tres años, podría degenerar en la quiebra económica. No hay fondos públicos para financiar la empresa.

- *Un operador público frente a una concesionaria privada*

El gobierno central podría optar por hacerse cargo de la zona occidental ya que, al fin y al cabo, no se arriesga a perder nada que no se haya concedido ya a Maynilad. Es cierto que se deberán emprender reformas, pero la entrada de nuevos administradores y una nueva estructura de gestión podrían servir como mecanismo de transición mientras se pone en práctica un programa de reformas integral. Manila Water seguiría operando en la zona este y, de ese modo, cumpliría con una función de referencia en lo que se refiere a los precios y el nivel del servicio. Esto evitaría que el servicio público de la zona oeste se anquilosara y se volviera a convertir en un organismo gubernamental corrupto e ineficaz. Por otra parte, tampoco hay que olvidar que la actuación de Manila Water en la zona Este dista mucho de ser perfecta. De hecho, se ha quedado muy lejos de alcanzar sus objetivos de eficiencia y necesita ponerse al día lo antes posible sin aumentar los precios por encima de la tasa de inflación. Podría ser que las propias limitaciones económicas de la empresa, así como la orientación comercial

de sus operaciones, le impidan seguir la agenda del presidente Arroyo sobre cobertura universal de agua potable en la zona que se le ha concesionado. Para conseguir algo así, por ejemplo, habría que eliminar todos los costes de conexión que se cargan directamente a los nuevos usuarios (normalmente pobres).

En ciudades como Washington, la amenaza de la privatización sirvió para revitalizar a la empresa pública de agua, que estaba moribunda. El caso de la Autoridad de Agua y Saneamiento (WASA) de esa ciudad demostró que el sector público puede operar con eficacia siempre que se den determinadas condiciones: 1) autonomía financiera; 2) poder para establecer estructuras tarifarias siguiendo determinados procesos, libres de injerencias políticas; 3) competencias para recaudar fondos (mediante bonos, por ejemplo); 4) poder de negociar acuerdos laborales (dada la necesidad de racionalizar al máximo); y 5) indicadores para la cuantificación de la “eficiencia” que permitan efectuar buenas comparaciones con el sector privado (como índices de reducción de las tarifas, niveles del servicio, etc.).<sup>11</sup>

• *Concesiones menores, participación de los gobiernos locales en las empresas de agua*

La propuesta de dividir Metro Manila en zonas concesionarias menores podría solventar una serie de problemas endémicos a una empresa de agua que abastece a 12 millones de personas. Esas zonas podrían quedar bajo la gestión o supervisión de unidades del gobierno local (o de un grupo de éstas) que tengan 1) un vínculo directo con las comunidades de su zona, y 2) una fuerte motivación política para suministrar agua a sus zonas. Los gobiernos locales también podrían legislar para recaudar o destinar fondos a la empresa pública de agua.

También se podrían realizar comparaciones entre gobiernos locales, algunos de los cuales optarían quizá por designar concesionarias privadas por su cuenta y riesgo. Al fin y al cabo, esto ofrecería elementos para la comparación entre comunidades.

11. Gutiérrez, Eric, 2002. Washington D.C's Continuous Internal Improvement Alternative—An Initial Inquiry on PSP in Water and Sanitation in the US. London, WaterAid.

- *Cooperativas*

Las cooperativas de Binangonan, Rizal, funcionan desde hace 30 años en esta zona de las afueras de Metro Manila, que sigue sin cobertura de las concesionarias. Estas cooperativas han recaudado fondos entre sus comunidades, gestionan conjuntamente el sistema hídrico y obtienen unos beneficios que reinvierten en la empresa.

Sin embargo, según el acuerdo de concesión, las concesionarias tienen derecho a hacerse con esas cooperativas cuando se expanden hacia esos barrios, sin tener que indemnizar a las comunidades por las inversiones previas. Esta política debe anularse y hay que animar a las comunidades a seguir experimentando con el método cooperativo, que ha demostrado ser viable y participativo.

## CONCLUSIÓN

Las propuestas citadas se pueden seguir estudiando, se pueden pulir o combinar para que el modelo público de agua sea una alternativa viable incluso en un panorama tan problemático como el de Manila. El fiasco del agua en esta ciudad no tiene por qué acabar convirtiéndose en una de esas crisis insalvables sobre la que nadie sabe qué hacer. La lucha contra la privatización en Manila sigue en pie mientras nosotros —activistas nacionales e internacionales— seguimos intentando convencer a nuestros conciudadanos, presionamos a nuestros gobiernos y a las instituciones financieras internacionales, y trabajamos con las comunidades para que no quepa duda de que nuestra defensa por un modelo público de agua es mejor por una razón muy simple: funciona.

*Carla A. Montemayor pertenece a Bantay Tubig  
(Red de Vigilancia del Agua de las Filipinas).*