

LA PRIVATIZACIÓN DEL SUMINISTRO DE AGUA EN CHINA

Por Au Loong Yu y Liu Danqing

El acceso a agua potable es un derecho humano básico. Sin embargo, las transnacionales se han ido apropiando del agua que, de bien público común, ha pasado a ser una mercancía susceptible de ser comercializada. En China, se ha estado privatizando el suministro de agua durante los últimos 15 años y esto ha derivado, entre otras cosas, en la aparición de gigantescas empresas de agua chinas, un fenómeno que se está produciendo con 'el auge de China' como telón de fondo.

China es un país pobre en agua dulce, puesto que la disponibilidad per cápita de este recurso representa sólo una cuarta parte de la media mundial. El problema se ha visto exacerbado por la contaminación de ríos y el nivel freático del suelo, consecuencia de la invasión industrializadora y urbanizadora. Hoy día, dos tercios de las ciudades chinas adolecen de un suministro de agua dulce inadecuado y, en 110 de ellas, la situación es de una gravedad crítica. Mientras tanto, en los últimos siete años, el uso de agua per cápita en China ha disminuido en un 1,7%.

La infraestructura para el suministro de agua sufre tanto por la falta de inversiones como por la mala gestión. El problema es más agudo en las zonas más pobres de China, algunas de las cuales tienen conductos de abastecimiento de agua que se remontan a la década de 1940. Eso significa que los pobres se ven obligados a beber agua de mala calidad. Debido a la falta crónica de inversiones en las zonas rurales, 360 millones de campesinos carecen de acceso a agua corriente. Entre éstos, se encuentran también hogares que padecen de una grave escasez de agua potable porque no disponen del dinero necesario para excavar pozos profundos. En muchos lugares, el nivel freático ha descendido y, para conseguir agua segura, los pozos deben alcanzar una mayor profundidad.

DE BIEN PÚBLICO A MERCANCÍA

Según el gobierno chino, la solución a la escasez de agua dulce pasa por la comercialización y privatización del suministro hídrico. Se suele aducir que uno de los factores que subyacen a la falta de agua potable radica en que la gente carece de una cultura de conservación del agua. Por lo tanto, se cree que la principal reforma en el sector del suministro de agua debería consistir en imponer una cuota o tarifa sobre el agua, no sólo para obligar a la gente a ahorrarla, sino también para generar financiación para futuras inversiones. Tras 15 años de políticas neoliberales en el suministro de agua, está claro que lo único que se ha conseguido ha sido el enorme aumento de la penetración en el mercado y los elevados beneficios obtenidos por las empresas de agua a expensas de los sectores pobres.

Antes de 1979, bajo la antigua economía centralizada, los servicios públicos –incluido el suministro de agua– dependían de empresas estatales. Los servicios se suministraban como un bien público. Así, las tarifas del agua eran muy bajas y los departamentos de agua recibían subvenciones de las autoridades centrales. Los contadores eran una rareza y el agua tenía una

cuota fija (en Beijing, era de apenas 0,12 renminbi¹ por tonelada). No obstante, debido a las pocas inversiones en infraestructuras para el suministro de agua (una consecuencia necesaria de priorizar la acumulación de agua por encima del consumo) el agua no solía reunir los requisitos mínimos de calidad y las fugas constituían un problema grave. La mala gestión, los trámites burocráticos y el fenómeno de la ‘tiranía del productor’ bajo una economía centralizada perjudicaban aún más las necesidades de los consumidores.

El tercer pleno del Comité Central del Partido Comunista de China en 1979 dio el pistoletazo de salida a las reformas de mercado en todos los sectores de la economía. En 1980, las tarifas fijas del agua se eliminaron y comenzaron a introducirse contadores de agua de forma generalizada. En 1984, se comenzaron a aplicar tarifas de agua progresivas, que podían llegar a duplicarse en caso de que el consumo excediera un determinado volumen. De todos modos, aunque las tarifas del agua aumentaron, siguieron siendo asequibles para la mayoría de las personas. Además, la reforma animó a los usuarios a conservar el agua sin que ello supusiera abandonar la idea del agua como bien público.

Hasta ese momento, la reforma se fue despegando de forma razonable. No fue hasta 1991, en el contexto del gran salto adelante hacia la plena integración en el capitalismo mundial, que el gobierno central decidió olvidar el principio tradicional del agua como un bien público e iniciar una nueva estrategia para suministrar agua siguiendo principios comerciales. Así, estableció una nueva política con respecto a las tarifas del agua e insistió en que las empresas estatales operaran con fines lucrativos. Para convencer al público, la propaganda del partido señaló a dos culpables por el fracaso en el suministro de agua: el hecho de que el agua se tratara como un bien público y la falta de ahorro de agua de los hogares. Sin embargo, esta retórica pasaba por alto un factor importante. Y es que, debido a la falta crónica de inversiones, el problema de las fugas de los conductos era tan grave que el volumen de agua malgastada debido a éstas era mayor que el consumido por los hogares. Tras años de constantes aumentos en las inversiones de infraestructuras para el suministro de agua, en 2002 se dio a conocer que, según un estudio realizado en 408 ciudades, el índice medio de fugas se situaba en el 21,5%, lo cual representa 10.000 millones de metros cúbicos de agua y tres años de ahorro nacional de agua.

MIENTRAS TANTO, SE HA PUESTO EN MARCHA TODA UNA SERIE DE REFORMAS DEL AGUA DESDE 1991:

1. La responsabilidad del suministro de agua y el tratamiento de aguas residuales en los contextos urbanos se ha traspasado del gobierno central a los gobiernos municipales. Éstos últimos han ayudado, en muchos casos, a establecer grandes empresas de agua o empresas de servicios públicos mediante fusiones regionales que, después, suministran agua de acuerdo a principios comerciales (aunque, técnicamente, las tarifas del agua siguen supeditadas a la supervisión de los gobiernos locales). Actualmente, aunque esas empresas sigan siendo de titularidad estatal o el Estado conserve en ellas una participación mayoritaria, actúan del mismo modo que cualquier operador comercial privado.

¹ En septiembre de 2006, 1 renminbi chino = 0,126 dólares estadounidenses / 0,099 euros. El renminbi es el nombre oficial de la moneda de China, también conocida como yuan, que sería su unidad base.

2. El gobierno central empezó a permitir que el capital privado, tanto nacional como extranjero, invirtiera en el mercado del agua chino. Así fue como empezaron a invertir en China, además de empresas de agua privadas del país, grandes transnacionales como Suez, Veolia y Thames Water. Estas empresas invirtieron un gran volumen de capital privado –que superaría los 400.000 millones de renminbi durante la última década– o invirtieron en nuevas plantas depuradoras de agua mediante contratos BOT (construcción-explotación-transferencia). Por consiguiente, han obtenido unos beneficios muy jugosos de un mercado que factura anualmente 18.000 millones de renminbi. Esto, se le llame como se le llame, es una privatización en toda regla.

EL PRECIO DEL AGUA SUBE, LOS POBRES SUFREN

La privatización del mercado de suministro de agua ha desembocado en importantes aumentos en el precio del agua. Un estudio reciente revela que la tarifa media del agua en 35 ciudades pasó de 0,14 renminbi por tonelada en 1988 a 1,26 renminbi en 2003, es decir, que el precio se ha multiplicado por ocho en 15 años. En Beijing, el incremento ha sido aún más acusado: entre 1989 y 2003, la tarifa del agua aumentó en nueve ocasiones, pasando de 0,12 renminbi a 2,9 renminbi o, por decirlo de otro modo, se multiplicó por 23. De acuerdo con las estadísticas del Estado actualizadas en septiembre de 2005, la tarifa media del agua pagada por los consumidores es de 2,29 renminbi por año².

Por otra parte, según un estudio realizado por Dong Fuxiang en 1985, en aquellos hogares donde la factura del agua representa un 2,5% de los ingresos mensuales, se considera que el agua no está al alcance del bolsillo y, de ahí, la necesidad de conservarla. En 2000, una investigación realizada en 5 provincias encontró que, entre la quinta parte de los hogares más pobres, la factura del agua sobrepasaba con mucho el 2,5% de los ingresos mensuales (véase la tabla).

Facturas de agua y electricidad de los hogares como porcentaje de ingresos mensuales³

Hogares	Factura de agua como porcentaje de ingresos mensuales (%)	Factura de electricidad como porcentaje de ingresos mensuales (%)
1/5 de hogares con ingresos bajos	4,19	11,62
1/5 de hogares con ingresos medio-bajos	1,87	5,05
1/5 de hogares con ingresos medios	1,26	3,55
1/5 de hogares con ingresos medio-altos	1,20	2,69
1/5 de hogares con ingresos altos	1,40	2,37

² “China Water shares are very profitable”, Li Tingsheng, Wanbao Weekly, número 639, 9 de enero de 2006.

³ “The issue of China water business”, Li Qiang, Shenyan, Tao Chuanjin, Zhou Xiaozheng, China People’s University Press, 2005, Beijing, p. 59.

La tabla nos indica que, entre los hogares con menores ingresos, las facturas de agua y electricidad suponen actualmente un 15,8% de los ingresos medios mensuales, por lo que se han convertido en un pesado lastre para la economía doméstica. Un libro titulado “La conciencia de ahorro del agua” recoge estrategias adoptadas por los hogares con ingresos bajos para economizar en las facturas: desde abrir la llave para que el contador de agua no registre ningún flujo a usar el agua de los aseos públicos, a donde, a lo largo del día, concurren muchísimas personas para lavar ropa, alimentos y todo tipo de enseres.

UN ELEVADO RENDIMIENTO GARANTIZADO PARA LAS TRANSNACIONALES DEL AGUA

El mundo de los negocios siempre acoge con satisfacción un aumento en las tarifas del agua. Por eso, el capital extranjero está acudiendo a China, para hacerse con un trozo del pastel del mercado privado del agua. La inversión de Suez en la Empresa de Agua de Tanzhou, en Guangdong, inauguró la presencia de las transnacionales en el mercado del suministro de agua chino. Suez formó una sociedad conjunta con New World Development, el holding sino-francés con sede en Hong Kong, para construir 15 plantas depuradoras de agua en toda China.⁴

El gobierno chino sólo autoriza la entrada de inversiones extranjeras para el desarrollo de plantas depuradoras de agua y plantas de tratamiento de aguas residuales, reservándose así el control sobre los conductos. Ése es el principal motivo por el que Suez se dedica principalmente a la construcción y la gestión de este tipo de plantas. Durante la última década, Suez ha construido más de 100 plantas de agua y dirige directamente 13 de ellas. Veolia empezó más tarde pero, en 1997, pudo adquirir una participación del 55% en una planta de agua dirigida por el Departamento de Agua de Tian Jin. Se trata del primer caso en que una empresa extranjera se hace cargo de una planta de agua ya existente.

Estas empresas extranjeras consiguen grandes beneficios con el mercado del agua chino debido, fundamentalmente, a un sistema de rendimiento garantizado que oscila entre el 12 y el 18% de los ingresos brutos de una determinada operación. En el pasado, se decía que la gestión de plantas de agua era uno de los negocios más rentables en China. Sin embargo, en 1997, el gobierno chino anunció el fin del régimen de rendimiento garantizado para el capital extranjero en todos los sectores comerciales, incluido el del agua. A pesar de ello, según fuentes bien informadas, muchos gobiernos locales aún se las apañan para burlar esta nueva política y ofrecen a las empresas extranjeras un rendimiento garantizado sobre sus inversiones, aunque sea inferior al concedido en décadas anteriores.

En 1996, cuando el gobierno municipal de Shen Yang firmó un contrato con China Water Company (cuyo accionista mayoritario es Thames Water) para la construcción conjunta de la planta de agua Número 9, el ente municipal garantizó a la empresa privada un rendimiento sobre la inversión nada despreciable: desde el segundo al cuarto año de funcionamiento, el rendimiento garantizado para China Water Co. sería del 18,5% de los ingresos brutos; del quinto al decimocuarto, del 21%, y del decimoquinto al vigésimo, del 11%.

Ese elevado rendimiento garantizado casi llevó a la bancarrota a la Empresa de Agua de

⁴ “Behind the 3.3 billion RMB water business”, Wang Yuan, Nangfang Weekend, 9 de enero de 2004, <http://www.people.com.cn/GB/huanbao/1072/2288779.html>

Shen Yang, que es propiedad del gobierno municipal. La empresa suministraba agua a los hogares a una tarifa de 1,4 renminbi por tonelada, pero la adquiría de China Water Co. Ltd. a una tarifa de 2,5 renminbi por tonelada. Dado que el gobierno había dejado de subvencionar el suministro de agua, la empresa sufrió unas pérdidas de 200 millones de renminbi. El director general de la Empresa de Agua de Shen Yang se lamentaba de que

*Con este acuerdo, la inversión de capital extranjero está libre de todo riesgo. Por lo tanto, China Water Co. pudo recuperar lo que había invertido en los primeros cinco años de funcionamiento y, después, se dedicó a ganar dinero durante los próximos 15 años.*⁵

La pregunta es obligada: ¿cómo es posible que el gobierno municipal firmara un contrato parecido, que era totalmente favorable a la empresa extranjera y suponía un elevado coste para el gobierno municipal? A principios de marzo de 2002, el sitio web del diario *Nanfang Daily* tenía lo siguiente que decir al respecto:

Detrás de la elevada tasa de rendimiento se halla la sombra de la corrupción (...) El ex director general de la Empresa de Agua de Shen Yang, Chi Ruoi, fue primero ascendido a vicesecretario del gobierno municipal y, posteriormente, encarcelado por su papel en un importante escándalo de corrupción en la región. Durante el ascenso y posterior declive de Chi Ruoi, la Empresa de Agua de Shen Yang se topó con graves problemas financieros. Había tantos factores sospechosos en torno al caso que hubo incluso quien lo tildó de 'la verdadera historia de un complot del agua'.

La Empresa de Agua de Shen Yang tuvo que vender la mayoría de sus activos para cubrir las deudas contraídas con el contrato de China Water Co. antes de decidirse a forzar un enfrentamiento con la empresa. En 2000, las dos partes alcanzaron un acuerdo mutuo, por el que la Empresa de Agua de Shen Yang recuperaba el 50% de su participación en la planta Número 9 y el rendimiento garantizado de China Water Co. se reducía al 14%. De este modo, la Empresa de Agua ahorró 200 millones de renminbi y China Water se aseguró un rendimiento del 14%, un porcentaje que, al fin y al cabo, tampoco está tan mal.

Pero si las transnacionales del agua sufrieron un revés el fin del sistema de rendimiento garantizado, el hecho es que se vieron más que compensadas con la mayor apertura del mercado del agua en China. Cuando China se incorporó a la OMC en 2001, abrió sus mercados de agua sin ningún período de transición. En 2002, el gobierno chino anunció que abría al capital extranjero la construcción de conductos de agua y la venta directa al detalle de agua, por lo que el capital extranjero dispone ahora de acceso directo al efectivo derivado de los ingresos de los hogares.⁶ Ese mismo año, China Water Co. estableció una sociedad conjunta con la Empresa de Agua de Shen Yang, cuyo contrato cubre todo lo que va desde la construcción de conductos a la venta al detalle de agua, pasando por el tratamiento de las aguas residuales.

EL AUGE DE LOS GIGANTES DEL AGUA CHINOS A EXPENSAS DE EMPLEADOS Y CONSUMIDORES

Aunque el capital extranjero está afluyendo al mercado del agua de China de forma creciente, debido al tamaño del país, ese capital extranjero apenas representa el 1% del conjunto de dicho

⁵ "Foreign water company in China", *Financial Journal*, 9 de julio de 2001.

⁶ "Behind the 3.3 billion RMB water business", Wang Yuan, *Nangfang Weekend*, 9 de enero de 2004, <http://www.people.com.cn/GB/huanbao/1072/2288779.html>

mercado. Los principales actores siguen siendo empresas del Estado o controladas por éste, la mayoría de las cuales cotiza en bolsa o está en espera de hacerlo. Esas empresas, entre las que cabría citar a Beijing Capital Co., (Grupo) Shenzhen Water Co. o Tsinghua Tongfang Co., ya se han revelado como actores protagonistas en el negocio del agua. Su influencia trasciende con creces las fronteras de sus ciudades de origen y participan en la gestión de plantas de agua o servicios de suministro de agua de regiones enteras. En algunas ciudades y regiones, están implicadas incluso en prácticas oligárquicas.

Además, están también involucradas en fusiones verticales, de modo que controlan la gestión de centrales hidroeléctricas, la administración de cuencas, la construcción de conductos, el suministro de agua, el tratamiento de aguas residuales y la fabricación de maquinaria para el sector del agua. El Grupo Shenzhen Water Co., una sociedad conjunta cuyo accionista mayoritario es el gobierno y que acumula unos activos que superan los 6.000 millones de renminbi, ha sido la primera empresa en adoptar esta estructura vertical. Además, la empresa gestiona compañías de agua que quedan muy lejos de la región de Shenzhen. Por lo tanto, no es de extrañar que las transnacionales del agua extranjeras tengan la impresión de que les ha surgido un inesperado competidor delante de sus narices.

Estos gigantes nacionales del agua siguen pareciendo pequeños si se comparan con otros como Suez o Veolia. Sin embargo, no se debería subestimar todo su potencial. Las empresas de agua chinas gozan de un apoyo gubernamental mucho mayor, tanto directo como indirecto, que las transnacionales extranjeras. Después de tantos años de otorgar concesiones excesivas al capital extranjero, las empresas chinas y las elites gobernantes están más que resueltas a hacerse con 'la parte que les corresponde' en el mercado.

No obstante, el auge de los gigantes nacionales del agua suele producirse a expensas de los empleados estatales. Para poder desbancar a las empresas extranjeras, las empresas de agua chinas han recortado drásticamente sus plantillas. Ciertos informes sugieren que las empresas de agua chinas, si desean ser tan rentables como los gigantes internacionales del agua, podrían tener que reducir a la mitad sus 280.000 empleados. El criterio de referencia internacional indica que sólo se necesitan 8 trabajadores por cada 10.000 toneladas de agua producida. En 1995, cuando New World Development, el holding sino-francés, se hizo cargo de la planta de agua Número 8 de Shen Yang, despidió a 200 de los 300 empleados originales. Por otro lado, los afortunados que conservan el puesto de trabajo experimentan importantes recortes salariales. Entre los empleados del servicio del agua, hay un dicho popular:

Trabajamos duro todo un año, pero lo que ganamos equivale a una cena de los ricos.

Llevamos décadas trabajando duro y todo lo que conseguimos a cambio es desempleo.⁷

A pesar de las promesas del gobierno, los intereses y las necesidades de los consumidores durante la reforma del agua no han permanecido a salvo de la gestión burocrática y las prácticas monopolísticas. El reciente informe de un diario informaba a sus lectores de que:

Entre las empresas de agua y los hogares se plantean muchas cuestiones, discusiones y tensiones que, a fin de cuentas, tienen su origen en la monopolización del suministro de agua. La creación de monopolios ha conducido a aumentos en las tarifas, abusos en la facturación, pagos forzosos y cortes de suministro. Estas acciones afectan negativamente a los intereses de

⁷ "A discussion on the mentality of employees under marketisation of water and the appropriate policy to deal with it", China Water Net, 12 de enero de 2005, www.cnwaternes.com

*los consumidores.*⁸

Debido al régimen de partido único y a la supresión de la libertad de asociación y expresión, la indignación que experimenta la gente por todos los problemas relacionados con el agua no se puede plasmar en acciones positivas y populares. Ése es el principal motivo que explica la ausencia de una campaña de base, a pesar de la erosión continuada del derecho de acceso a agua potable y asequible.

Au Loong Yu es un activista sindical de Hong Kong, miembro de la junta editorial de Globalisation Monitor, una organización dedicada a la sensibilización sobre la globalización y al fomento de la colaboración solidaria con trabajadores chinos, y dirigente destacado de la Alianza Popular de Hong Kong contra la OMC.

Liu Danqing es licenciada por la Universidad Católica de Fujen, Taiwán, y trabaja como voluntaria en Globalisation Monitor.

El artículo fue publicado por primera vez en septiembre de 2006, en la edición china de “Por un modelo público de agua”.

⁸ “What is so troubling about water supply in Zhengzhou?”, Dahe Daily, 16 de diciembre de 2005, <http://www.hnby.com.cn>