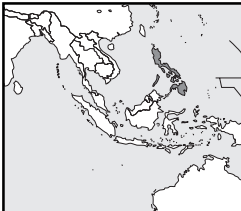


El caso del agua: tarifas más caras por peores servicios

MA. VICTORIA R. RAQUIZA



En agosto de 1997 fue privatizada la institución gubernamental que abastecía de agua potable a 11 millones de habitantes de Manila, la Metropolitan Waterworks and Sewerage Services (MWSS). El caso de la MWSS desmiente el argumento de que la privatización automáticamente provee de fondos adicionales al gobierno o mejora la eficacia y eficiencia de la administración de las empresas. Sí refuerza, en cambio, la idea de que la recuperación de costos y el lucro son los objetivos principales de la privatización, incluso a un costo socioeconómico enorme para consumidores y ciudadanos.

Las tres olas de la privatización

En 1984, presionado por la creciente deuda, el gobierno de Marcos se vio obligado a aceptar la condición del Banco Mundial para formular una política que definiera y limitara expresamente la participación en la economía de empresas estatales o controladas por el Estado. La política de privatización también comprendía la enajenación de empresas estatales que no generaran ingresos y la generación de fondos obtenidos por la venta de dichas empresas y otros activos para financiar programas de desarrollo estatales, como la reforma agraria. Esta política estaba contenida en dos de los últimos decretos presidenciales de Marcos. En su primer año en el gobierno (1986), la presidenta Corazón Aquino anunció que continuaría con las políticas de privatización de su antecesor.¹

Las privatizaciones se llevaron a cabo en tres oleadas,² caracterizadas por el Departamento de Finanzas como la «reprivatización» (primera), dirigida a recaudar ingresos; la «privatización de la infraestructura» (segunda), dirigida a movilizar al sector privado para construir infraestructura; y la privatización de los «sectores sociales» (tercera), en la cual el gobierno considera su papel como el de «facilitador».³

La primera ola comenzó justo después de la Revolución EDSA de 1986 y comprendió la enajenación de las empresas estatales, la mayoría de las cuales fueron compañías confiscadas a los amigos y familiares del depuesto presidente Marcos. La segunda oleada comenzó en 1990, primero abarcando al sector energético y luego a otros sectores como la infraestructura (carreteras, aeropuertos, puertos marítimos), los servicios públicos (como el agua) y la informática. Está previsto que la tercera y actual oleada, que comenzó a mediados de los 90, cubra servicios sociales como la vivienda, el correo y los fondos jubilatorios.

Problemas de acceso a la educación pública de calidad

La educación primaria y, hasta cierto grado, la secundaria, continúan bajo control estatal. Sin embargo, el sector privado desempeña un papel importante en el campo de la educación preescolar, técnica/vocacional y superior. En 1997, el sector privado recibía al 51,4% del total de preescolares, el 82% del estudiantado técnico/vocacional, el 79% de los alumnos terciarios y aportaba 42,7% del total del gasto en educación.⁴

1 Leonor Briones, «Impacts of Privatization on Distributional Equity: The Case of the Philippines». Ponencia presentada en *Interregional Expert Group Meeting on the Impacts of Privatization on Distributional Equity*, PNUD, 20-24 de septiembre de 1993, Nueva Delhi, India.

2 Lauro Ortille, «Privatisation in the Philippines». *Challenges and Opportunities in Energy: Proceedings of the 2nd Workshop on Economic Cooperation in Central Asia*. 1998 Manila: Banco Asiático de Desarrollo <www.adb.org/Documents/Conference/CAREC/Energy/chap15.pdf>.

3 Filomeno Sta Ana «Reforming the Pension System: Is Privatization a la Chile the Best Route?» Documento inédito, 1997.

4 Rene Raya «Financing Education in the Philippines». *Action for Economic Reforms*. Trabajo inédito, diciembre de 2001.

Los problemas que enfrenta el sector de la educación pública no refieren simplemente al acceso sino también a la calidad. Aunque la matriculación neta es relativamente alta para los promedios regionales, el índice de conclusión de educación primaria no supera el nivel del 67,6% alcanzado en 1990. La mala calidad de la enseñanza es citada por diversos estudios ordenados por el gobierno como la razón principal de los bajos índices de conclusión del nivel primario. Son fundamentales más docentes, libros de texto, aulas para mejorar la calidad de la educación básica y disminuir las tasas de deserción. Al proporcionar más recursos a la educación primaria y secundaria la aplicación de reformas presupuestales será muy importante para generar beneficios sociales mayores.

Atención médica de calidad: cara e inaccesible para la mayoría

El acceso a la atención de la salud pública es otra historia. Mientras la educación suele recibir entre el 18% y el 22% del presupuesto nacional (sólo superada por el servicio de la deuda y las partidas para los gobiernos locales), las partidas para la salud se han mantenido a lo largo de los años en el entorno del 3%. Sólo 1% de la población pobre está cubierta por el sistema de seguro de salud pública. Además, el Programa Nacional de Seguro de Salud favorece al tratamiento hospitalario, usualmente disponible en comunidades urbanas y de clase media, pero con frecuencia inaccesible para los habitantes del medio rural. El especialista en salud pública Jonathan Flavier señala que la atención médica de calidad, inaccesible y demasiado cara para la mayoría, hace tiempo que está «privatizada».

En los últimos cinco años, la política del gobierno ha sido la de alentar a los hospitales públicos, especialmente a los especializados (como los centros del corazón, pulmones y riñones) a independizarse financieramente adoptando medidas de recuperación de costos, entre otras. Este tipo de plan de privatización, conocido como la «corporatización» de la atención de la salud pública, con frecuencia se justifica sobre la base de la equidad social, ya que muchos pacientes de hospitales especializados provienen de la clase media y alta y, por lo tanto, tienen los medios para pagar.

Por otra parte, no se puede negar que estos hospitales, a través de sus programas para indigentes, también atienden a un sector considerable de la población pobre. En este sentido, es importante que los ingresos obtenidos con la «corporatización» beneficien directamente a los programas sanitarios para los pobres. Los esfuerzos actuales para imponer subsidios cruzados recibieron muchas críticas debido a problemas de planteo y aplicación, pero eso no significa que los mismos deban eliminarse, sino mejorarse. No obstante, a largo plazo el Estado debe dar prioridad a la salud básica aumentando su presupuesto; algo que no sucederá pronto en el gobierno de Arroyo. Se calcula que el presupuesto de salud de 2003 descenderá un 4%, mientras el gasto en defensa aumentará un 7%.

La privatización de las empresas públicas: el caso del agua

En agosto de 1997, fue privatizada la institución gubernamental que abastecía de agua potable a 11 millones de habitantes de Manila, la Metropolitan Waterworks and

Sewerage Services (MWSS). Esta medida (considerada la mayor en el mundo para una empresa de servicio de agua) fue elogiada por su principal arquitecto, el Banco Mundial.⁵ Pero el resultado de la privatización de la MWSS reveló muchas fallas.

La privatización de la MWSS fue realizada mediante un contrato del tipo «construir-administrar-transferir», por el cual la propiedad sigue siendo del Estado, pero las instalaciones, equipos, inventarios, incluyendo todos los registros y transacciones, se entregan al sector privado. Luego de un plazo de 25 años, todo lo que fuera dado en concesión y construido por los concesionarios volverá a manos del Estado. La Oficina Reguladora del gobierno (OR) está encargada de fijar las tarifas del agua y asegurar que los concesionarios cumplan el contrato.

Las dos ofertas ganadoras fueron de dos familias oligárquicas filipinas, los Ayala y los López, que ganaron la licitación asociándose a dos compañías de agua transnacionales, International Water (EEUU) y Lyonnaise des Eaux (Francia), respectivamente. El consorcio de los Ayala, la Manila Water Company, Inc., obtuvo la concesión de la Zona Este, mientras al consorcio de los López, Maynilad Water Services, Inc., le correspondió la concesión de la Zona Oeste.

La privatización de la MWSS tuvo el objetivo de resolver la crisis que afectaba al sector del agua. Ambos concesionarios debían mejorar el abastecimiento (que entonces sólo cubría al 67% de la población): ampliar los servicios de saneamiento (que cubría al 8%) y reducir el 58% de pérdidas de agua (también llamada agua no generadora de ingresos o NRW), debido a robos y fugas. También prometieron bajar las tarifas del agua.

Menos de un año después de haberse otorgado los contratos, los dos concesionarios del agua solicitaron aumentar las tarifas a la OR. Esta medida, opuesta ferozmente por grupos de ciudadanos, no fue autorizada. Pero para principios de 2001, las dos compañías presionaban para modificar los contratos de manera que pudieran cambiar las tarifas aun sin la autorización de la OR. Según los dos concesionarios, estaban soportando pérdidas como consecuencia de la devaluación de la moneda, producto de la crisis financiera asiática, y exigían la flexibilidad para ajustar automáticamente los precios cuando así lo necesitaran.⁶

A pesar de enormes protestas de grupos de ciudadanos, la presidenta Arroyo, a través del Directorio de la MWSS, aprobó una enmienda al contrato de concesión en octubre de 2001, que le dio a Maynilad y Manila Water la facultad de subir automáticamente las tarifas del agua sin la autorización de la OR.

«Tarifas más caras por peores servicios»

En 2002, cuatro años después de la privatización, los habitantes de la Zona Oeste pagan un cargo básico promedio de PHP 15,46 (USD 0,30) por metro cúbico de agua, es decir, más que la tarifa vigente antes de la privatización (PHP 8,78 - USD 0,17). Los habitantes de la Zona Este, mientras tanto, pagan una tarifa inferior de PHP 6,75 (USD 0,13). Sin embargo, costos adicionales como el IVA de 10%, el 10% del recargo ambiental, y las medidas de ajuste por divisa significan que la tarifa total del agua en Maynilad es PHP 20 (USD 0,39), mientras la de Manila Water representa PHP 10 (USD 0,20). Dichas tarifas son superiores a los costos anteriores a la privatización.⁷ Recientemente se accedió a la solicitud de las dos empresas para realizar otra suba de precios del agua en enero de 2003. En particular, a Manila Water se le concedió una suba de tarifas de PHP 14,22 (USD 0,28) por metro cúbico, a partir del 1 de enero de 2003, a la que le sucederán ajustes anuales hasta 2005. Por otra parte, Maynilad solicitó una tarifa nueva de PHP 30 (USD 0,59), pero se le concedió sólo PHP 26 (USD 0,51). Las solicitudes se basan en el plan de tarifas bonificadas que es obligatorio según los contratos enmendados.⁸

Un estudio de la coalición Freedom from Debt Coalition (FDC) revela que la eficacia no ha mejorado con el régimen privatizado. Entre 1997 y 2001, la proporción de agua no generadora de ingresos era 7% superior para Maynilad.

Asimismo, el agua no generadora de ingresos aumentó del 45,2% al 48,3% en el caso de Manila Water, aunque la empresa pretendía bajar dicha proporción un 16%.⁹ Además, 20% de los habitantes de las Zonas Este y Oeste aún siguen sin conectarse al sistema del agua.¹⁰ Peor aún, los contratos enmendados permiten a los concesionarios reducir o posponer sus objetivos de gestión. No es de sorprender que muchos grupos de ciudadanos hayan criticado al gobierno por cobrar «*dagdag presyo, bawas serbisyo*» (tarifas más caras por peores servicios).

Asimismo, no todas las obligaciones financieras de la MWSS fueron absorbidas por Maynilad, como lo exige el contrato. Por ejemplo, la MWSS debió obtener un préstamo para pagar los préstamos vencidos de Maynilad, que también había solicitado una moratoria en el pago de todos sus haberes de concesión a partir de 2001 debido a sus dificultades financieras.

Al parecer, el generoso margen concedido a Maynilad por el gobierno no bastaba. En diciembre de 2002 Maynilad notificó a la MWSS que terminaba el contrato porque no podía cumplir su responsabilidad de atender a las inquietudes de los prestamistas, una disposición estipulada en una de las enmiendas incorporadas al contrato. Como tal, Maynilad no consiguió un préstamo por USD 350 millones del Banco Asiático de Desarrollo y varios bancos comerciales privados, por las dudas generadas acerca de la viabilidad de Maynilad.

En lo que concierne a la MWSS – y a grupos ciudadanos como FDC –, Maynilad había recibido demasiadas concesiones y sus problemas económicos sólo respondían a su propia austeridad, como la ineficiencia en el desembolso de los fondos y la mala prioridad en el gasto (por ej., salarios ejecutivos superiores al promedio). Pero no se puede pasar por alto el panorama general para tener una idea mejor de las dificultades económicas de Maynilad: la deficitaria empresa matriz, Benpres, enfrenta USD 600 millones de dólares en préstamos de próximo vencimiento. Se supo que los bancos no están dispuestos a otorgarle más crédito. Como tal, FDC asegura que esta situación afectó severamente la capacidad de Maynilad para invertir en la mejora de los servicios. El gobierno intervino y solicitó un acuerdo de transacción: una opción es concederle a Maynilad una moratoria de cinco años en el pago de las tasas por concesión, lo cual implicaría PHP 14.000 millones (USD 262 millones) de pérdidas en ingresos para el gobierno. Esto provocó una disputa jurídica, y el tema se encuentra ante un panel de arbitraje. Grupos como FDC se preparan para emprender acciones colectivas y exigirle al gobierno que deje de favorecer a oligarcas como los López, y que se haga cargo de las operaciones de Maynilad en la zona Oeste.

Si la privatización ha de funcionar tanto para inversores privados como para el interés público, primero deben adoptarse varias medidas. Una es un fuerte marco regulatorio que controle efectivamente toda conducta corporativa indebida. Eso incluye la adopción de una ley que prohíba la concentración de más de una empresa pública en manos de una sola familia o grupo de interés, y el fortalecimiento de medidas antimonopólicas para limitar las prácticas corporativas desleales, como el arreglo de precios, etc.¹¹ Igual de importante es que el organismo regulador tenga la capacidad financiera para supervisar independientemente las obligaciones contractuales, a diferencia del caso de la MWSS que, debido a la falta de recursos, dependía de los datos que recibía de las mismas entidades que se suponía debía regular. Finalmente, deberá confirmarse la participación de grupos de ciudadanos y movimientos sociales, y no sólo del sector empresarial, en los organismos reguladores.

El caso de la MWSS desmiente el argumento de que la privatización automáticamente provee de fondos adicionales al gobierno o mejora la eficacia y eficiencia de la administración de las empresas. Si refuerza, en cambio, la idea de que la recuperación de costos y el lucro son los objetivos principales de la privatización, incluso a un costo socioeconómico enorme para consumidores y ciudadanos. ■

5 Violeta Q. Pérez-Corral, *MWSS: Anatomy of a Privatization Deal*. Quezon City: Freedom from Debt Coalition, 1998.

6 Malou Tabios, Rhoda Viajar Jollete Fajardo. «Breaking New Ground: the Water Privatization Campaign». *PAIDI*. Vol. 11, Nos. 1-2, noviembre de 2001. Quezon City: Freedom from Debt Coalition.

7 Entrevista con la especialista en agua del FDC Jollette Fajardo, 31 de octubre de 2002.

8 La bonificación de las tarifas permite a los concesionarios revalidar los supuestos que hicieron en el momento de la presentación de sus ofertas de licitación con el fin de realizar los ajustes necesarios.

9 Entrevista con Jollette Fajardo.

10 Jocelyn Cuaresma, y Rommel Rabanal. «Is there water after privatization? The case of the MWSS.» Trabajo inédito. Octubre de 2002.

11 Pérez-Corral, *op. cit.*