

Capítulo seis

Políticas empapadas:  
El agua se hace “pública” en Malasia

por Martín Pigeon



Entre 2005 y 2006, el Parlamento Federal de Malasia enmendó la Constitución y votó dos leyes que permitieron una amplia reforma del sector del agua. Esta reforma autorizaba al gobierno federal a expropiar todos los recursos que habían pertenecido previamente a los operadores locales de agua, públicos y privados, y a acelerar el desarrollo de activos con fondos gubernamentales. A los operadores se les ofrecería más adelante contratos de arrendamiento a corto plazo para gestionar los activos revitalizados, pero el objetivo principal era que el sistema de agua del país pasara a un más estricto control y supervisión públicos.

Es todavía muy temprano para sacar conclusiones sobre el alcance de este plan de reestructuración a largo plazo, pero entrevistas a fondo con importantes actores revelan una serie de lecciones, tanto negativas como positivas, y plantean interrogantes sobre la estrategia de implementación elegida y los supuestos que motivaron el cambio de política. En parte como respuesta a una serie de fallas de las compañías privadas de agua en el país, la reforma de Malasia fue un intento de crear un sistema nacional de administración pública del agua. Al mismo tiempo, la reforma buscó crear competencia entre operadores y facilitar los mecanismos de mercado en un marco de gobernabilidad unificado y ostensiblemente despolitizado en todo el país. Como tal, este estudio sobre la renacionalización del agua en Malasia se llevó a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional y por ello difiere de los otros casos en este libro, que estudian casos a nivel municipal; sin embargo, los efectos de la reestructuración en Malasia se dejan sentir a nivel local y el caso plantea preguntas similares acerca de la ideología y la visión política que están detrás de la idea de pasar la gestión del agua de manos privadas a manos públicas.

El capítulo comienza con un análisis del contexto en que tiene lugar la reforma del agua en Malasia y de las dinámicas políticas en juego. Estos antecedentes ayudan a explicar por qué antes del 2006 el sistema de agua del país estuvo caracterizado por una buena cobertura, pero por un rendimiento técnico irregular y un historial polémico de contratos de concesión privados. Después examinamos las reformas federales subsiguientes en el sector del agua y los ambiciosos objetivos que se establecieron para hacer el agua “pública”. Aunque se han conseguido algunos logros importantes en este aspecto, hay preguntas inquietantes sobre la persistente naturaleza comercializadora de la gestión del agua en el país y acerca de suposiciones poco realistas sobre la despolitización del agua.

## El contexto político: una democracia dominada por un solo partido

Después de la independencia del Reino Unido en 1957 y de su constitución como país en 1963, Malasia se convirtió en una monarquía constitucional federal de sistema Westminster, con 13 estados y tres territorios federales. Una sola coalición de partidos de base étnica llamada Frente Nacional (*Barisan Nasional*, BN) ha dominado la vida política desde la independencia, bajo diversos nombres, y uno de sus miembros, el partido Organización Nacional de Malasios Unidos (*United Malays National Organisation*, UMNO) ha jugado un papel clave en la coalición (todos los primeros ministros hasta la fecha han surgido de este partido). Malasia es un país eminentemente multicultural, en el que los malasios ejercen el control del sistema político pero sólo representan poco más de la mitad de la población. Las otras dos grandes comunidades son la china, que constituye el 24% de la población e históricamente la élite económica y de negocios del país, y la india, que constituye el 7% y está compuesta principalmente por tamiles. La vida política está parcialmente estructurada por estos grupos demográficos, con algunas políticas pro malayas (políticas *Bumiputera*) que generan resentimiento en las otras comunidades.

El gobierno malasio ha sido descrito por sus críticos como autoritario y extensamente dependiente del clientelismo.<sup>1</sup> Los medios de comunicación tradicionales están controlados principalmente por el gobierno y por los partidos del Frente Nacional (BN); no obstante, Internet está legalmente protegida de la censura y parece haber jugado un papel en el reforzamiento de la oposición en las elecciones de 2008, cuando ganó en cinco de los 13 estados, incluido el próspero estado clave de Selangor. La sociedad civil y los movimientos sociales organizados tienen cierta fuerza, pero las organizaciones seculares son todavía pequeñas, muy a menudo formadas por individuos no malayos, y se concentran en las grandes ciudades de Kuala Lumpur y Penang.<sup>2</sup>

Con una tasa media de crecimiento anual del 6,5% en los últimos 50 años, Malasia ha sido desde su independencia una de las economías de más rápido crecimiento en Asia. Este crecimiento se debe a que se beneficia de su posición estratégica a lo largo del Estrecho de Malaca, una de las rutas más importantes del comercio global, puesto que por este estrecho pasa una cuarta parte de las mercancías del mundo. Propulsada inicialmente por las exportaciones de recursos naturales, la

economía del país se ha desarrollado hacia una estructura más multisectorial, con el sector industrial como principal impulsor del crecimiento desde la década de 1980. Este crecimiento y diversidad estuvieron históricamente orientados por el Estado, pero en fechas más recientes se han privatizado en gran medida. Una proporción creciente de la población es urbana y de clase media, con un Índice de Desarrollo Humano relativamente alto para la región.

## **Antes de la reforma del sector del agua**

Malasia tiene una gran cantidad de agua disponible, puesto que alberga una de las selvas más antiguas del planeta y recibe algunos de los niveles más altos de precipitación. En 2009, el 85.3% de su suministro bruto de agua procedió de ríos,<sup>3</sup> proporción que poco a poco ha ido disminuyendo a partir de la construcción de más embalses y proyectos para la explotación de agua subterránea que todavía están en curso. La calidad del agua se está degradando debido a la destrucción del medio ambiente en las zonas de captación, la deforestación, y la contaminación industrial y de monocultivos (especialmente el aceite de palma). La cantidad de agua disponible también está disminuyendo a causa del cambio climático. Hasta 2005, los estados tenían exclusiva responsabilidad sobre el suministro del servicio de agua a sus ciudadanos, a menudo una de sus principales prerrogativas. En general, el desarrollo de la infraestructura hídrica en el país ha sido técnicamente sólido y socialmente progresista. Desde la independencia, el gobierno ha priorizado el suministro de agua asequible y universal como objetivo clave de desarrollo y la infraestructura del agua ha sido incluida en todos los planes quinquenales de desarrollo del país desde 1966. Esta priorización ha permitido que la tasa de acceso al agua potable salte de aproximadamente un 23% de la población en 1950, a un 91.6% en el año 2009 (96.8% para usuarios urbanos, 86.5% para los de zonas rurales).<sup>4</sup> Esta amplia cobertura se ha alcanzado gracias a préstamos sin interés del gobierno federal a los gobiernos locales para inversiones de capital, y a subsidios a los estados para mantener bajas las tarifas de agua.

No obstante, algunos estados presuntamente abusaron de la disponibilidad de préstamos federales y utilizaron esos fondos para otros fines, situación que se tradujo en un elevado endeudamiento<sup>5</sup> y, en algunos lugares, en infraestructura inadecuada: el estado de Pahang, por ejemplo, todavía tiene una elevada tasa de fugas, ya que en 2009 se perdió el 59.9% del agua, casi el doble del promedio

nacional de 36.6%.<sup>6</sup> La sensibilidad política de las tarifas de agua disuadieron a muchos de estos estados de imponer alzas – algunos no han aumentado los aranceles desde la década de los 80 – con lo que, en lugares donde los ingresos por las tarifas de agua eran el principal recurso financiero para el mantenimiento, se creó un círculo vicioso de endeudamiento y de degradación de la fiabilidad del sistema.

Cuando se enfrentaron al rápido crecimiento de las necesidades económicas de la industria y no pudieron (o no quisieron) invertir al ritmo deseado, otros estados se montaron en la ola de privatizaciones que afectó al país a fines de la década de 1980 y otorgaron contratos de concesión a operadores privados locales de agua, sobre todo en los estados más ricos y poblados de Selangor y Johor, donde se concentra la mayor parte de las industrias. Esto permitió rápidas mejoras de la infraestructura, pero dio lugar a repetidas e impopulares alzas tarifarias de agua que afectaron desproporcionadamente a los más pobres, así como a una opacidad generalizada sobre el suministro de los servicios de agua (en particular, sobre los contratos de concesión) y a deudas cada vez mayores por parte de los operadores privados, quienes no pudieron convencer a las autoridades públicas de imponer tarifas lo suficientemente altas como para recuperar su costo total. Además, la evidencia empírica muestra que estos sistemas privatizados no sirvieron para mejorar la eficiencia.<sup>7</sup>

Algunos sistemas públicos tuvieron un buen desempeño durante este periodo, y el mejor fue *Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang* (PBAPP) en el estado de Pulau Pinang, una compañía corporatizada pero bajo control público. La excelente administración de esta compañía la convierte en punto de referencia para el país: proporciona el agua más barata del sudeste asiático, pero obtiene el mejor rendimiento nacional en términos de control de fugas, servicio al usuario y políticas favorables a los más pobres.<sup>8</sup>

La crisis financiera asiática de 1997 fue un punto de inflexión para el sector del agua de Malasia. Combinada con una excepcional sequía ocasionada por el fuerte fenómeno de El Niño en 1997-1998, la crisis reveló que los sistemas no eran tan robustos como se pensaba, ni económica ni medioambientalmente. Esto reforzó el diagnóstico de que la calidad y cantidad del agua en la superficie estaba disminuyendo, así como las sospechas sobre la desigual eficiencia técnica, el endeudamiento y las fallas en los contratos de concesión. Este diagnóstico

provocó un debate sobre la necesidad de amplias reformas de todo el sector a nivel nacional.

### Recuadro 1 El fracaso de IWK

La privatización del agua a través de contratos de concesión resultó impopular en el país debido a la magnitud del incremento de las tarifas que causó, pero la desastrosa experiencia de *Indah Water Konsortium* (IWK) también tuvo un papel importante. Hasta 1993, los sistemas de aguas residuales del país estuvieron administrados por gobiernos locales, y en general estaban en mal estado, debido a la falta de inversiones y de mantenimiento. IWK, una compañía creada por uno de los empresarios más ricos del país, Vincent Tan Chee Yioun (también, según se dice, un familiar cercano al entonces primer ministro Mahathir Mohamad), contactó con el gobierno para proponer hacerse cargo y mejorar el sistema de aguas residuales mediante una concesión nacional. La concesión se otorgó en 1993, sin licitación. Las bases legales de IWK para la facturación de los clientes no estuvieron claras y las negativas a pagar se extendieron pronto por todo el país. Esto puso en peligro la viabilidad financiera de la compañía, lo que condujo al gobierno a intervenir para bajar las tarifas de alcantarillado y a inyectar cientos de millones de ringgits (1 MYR=0.25 USD, según la tasa de 1998) en préstamos blandos a largo plazo al tiempo que garantizaba por contrato a los accionistas de IWK un porcentaje mínimo de beneficios.<sup>9</sup> La compañía cambió de dueño tres veces en sus cuatro primeros años de existencia, y en 2001 el gobierno tuvo que comprar más acciones de IWK que estaban en posesión de *Prime Utilities* (una empresa de Malasia con cotización en bolsa y en la que Vincent Tan todavía poseía el 30% de los títulos).<sup>10</sup> Para entonces, la deuda de IWK ascendía a 700 millones MYR, la mayor parte adeudada al gobierno, que ya había prestado más de 1 mil millones MYR en total a la empresa. No obstante, el gobierno pagó 200 millones MYR para comprarla de nuevo, es decir: la compró a un precio más alto que el que había recibido por el acuerdo sobre el contrato inicial de concesión.<sup>11</sup> La compañía en la actualidad todavía está administrada por el ministro de finanzas.

## La reforma: ambiciones políticas y hoja de ruta

La Asociación para el Agua de Malasia (*Malaysia Water Association, MWA*), una agrupación profesional del sector del agua del país, fue la primera en impulsar la reforma; en el año 2001, junto con funcionarios federales de la Unidad de Planificación Económica del Departamento del Primer Ministro, sugirió una serie de medidas al gobierno federal.<sup>12</sup> Algunas se incluyeron en el Octavo Plan (2001-2005) pero en general este intento inicial fue infructuoso dadas las sensibilidades de los gobiernos locales en torno a sus competencias. Sin embargo, las negociaciones entre el gobierno central y los estados continuaron hasta lograr, en principio, un acuerdo. El 2004, el recién creado Ministerio de Energía, Agua y Comunicaciones – el agua se convertía por primera vez en cartera de un ministerio en Malasia – lanzó una serie de reformas para enfrentar los desafíos que MWA había identificado. En agosto de ese año, el ministerio encargó a la consultora de negocios KPMG que dirigiera las consultas, con los siguientes objetivos (según redacción del consultor):

- Proponer una estructura industrial viable, de bajo costo, para los servicios de agua y alcantarillado en el país;
- Ayudar al Gobierno Federal a poner en práctica una política y un marco regulador para el desarrollo ordenado y sostenible de la industria de servicios de agua;
- Llevar a cabo estudios comparados basados en otros organismos regulatorios internacionales para el agua, que sirviesen como guías para el establecimiento de la propuesta Comisión de Servicios Nacionales;
- Conducir un estudio para enmendar la Constitución federal en caso de que el Gobierno Federal asumiera de los estados la función reguladora de los servicios de agua;
- Preparar dos conjuntos de proyectos de ley: Proyecto de Ley para la Industria de los Servicios de Agua, para regir sobre la industria del agua; y un Proyecto de Ley de la Comisión de Servicios de Agua Nacional, para establecer la formación del órgano regulador.<sup>13</sup>

La reforma propuesta consistía en la unificación de la política y de la regulación de los servicios de agua y aguas residuales a nivel federal, y en el establecimiento de un

modelo de negocio que permitiera una transición económica para la recuperación total de costos como objetivo a largo plazo. Esta recuperación era una condición necesaria para poner fin a la dependencia del sector de financiación incierta basada en decisiones políticas. Este enfoque en los “servicios de agua” en lugar del “agua” en general, ya era una limitación importante de la respuesta al diagnóstico inicial de la crisis, en el sentido de que la gestión de los recursos hídricos no se incluyó en la reforma y siguió siendo la responsabilidad única de los estados. En realidad, los estados no querían perder el control de las áreas de captación del agua por razones políticas y económicas (algunos tenían actividades de negocios rentables en estas tierras, en particular en la explotación forestal). Otro defecto de la reforma fue la negativa de los estados del este, Sabah y Sarawak (en la isla de Borneo), a unirse al proceso.

A pesar de estas preocupaciones, las reformas se iniciaron con una enmienda a la Constitución como primer paso. Ésta fue votada en ambas cámaras del Parlamento en enero de 2005 y, al ser aprobada, movió el abastecimiento y los servicios de agua del Listado Estatal de competencias exclusivas al Listado Concurrente de responsabilidades compartidas entre gobierno federal y estados, y transfirió los ingresos por agua de los estados al gobierno federal. El único cambio que se introdujo en la regulación de los recursos hídricos fue la creación de un Consejo Nacional de Recursos Hídricos, presidido por el primer ministro y encargado de la coordinación a nivel nacional de las políticas sobre recursos hídricos.

Los próximos pasos en el proceso de reformas tuvieron que ver con la adopción de dos leyes en el año 2006: la Ley de la Industria para los Servicios de Agua (*Water Services Industry Act*, WSIA; Act 655), una exhaustiva ley que ofrecía los detalles de la reforma, y la Ley de la Comisión para los Servicios de Agua Nacionales (*National Water Services Commission Act*; Act 654) que establecía un regulador nacional independiente con amplios poderes para monitorear y hacer cumplir la ley, el *Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara* (SPAN). Una nueva empresa pública se creó bajo la autoridad directa del Ministerio de Finanzas, la *Pengurusan Aset Air Berhad* (PAAB), cuya principal tarea era facilitar la recaudación de fondos para todo el sector nacional del agua al menor precio posible.

El objetivo de la reforma era utilizar los “beneficios internos” tanto del sector público como del privado; es decir, obtener acceso barato a la financiación mediante el sector público, y prestar servicios eficientes y comercialmente sólidos a través del



sector privado. Por un lado, PAAB estaría encargada de obtener financiamiento en el mercado con la calificación crediticia del gobierno; y por el otro, les compraría todos los activos de agua a los operadores existentes en el país (excepto en Sabah y Sarawak) y se los arrendaría a estos mismos operadores después. La diferencia consistía en que los operadores se convertirían después en administradores de un bien público federal, se transformarían en corporaciones, si ya no lo eran, y estarían expuestos a presiones de competitividad (debido a que estos contratos de arrendamiento duraban sólo tres años).

Se tenía la esperanza de que estas medidas condujeran a la prestación de un servicio eficiente. En teoría, se esperaba que PAAB financiara los gastos de capital, y los operadores los gastos de operación; es decir, PAAB estaría a cargo de grandes proyectos como embalses, plantas y otras grandes infraestructuras, ya fueran de nueva construcción o sustituciones de las ya existentes, mientras que los operadores se harían cargo de pequeños proyectos de infraestructura además de tareas de mantenimiento y gestión.

## Recuadro 2 La Comisión Nacional para los Servicios de Agua

La Comisión Nacional para los Servicios de Agua (*Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara*, SPAN) se creó en abril de 2007 para convertirse en el ente regulador independiente clave de la nueva arquitectura institucional creada por las reformas del agua de 2006 en Malasia. Además de su presidente (no ejecutivo) y director general, entre ocho y 10 personas forman parte de la Comisión, todas ellas designadas por el Ministerio de Energía, Agua y Comunicaciones por un periodo de dos años. Los actuales miembros son funcionarios del gobierno federal (3), ejecutivos de firmas de construcción privadas (2), abogados de empresas (2) y un representante de una organización no gubernamental de consumidores. La Comisión se reúne una vez al mes.

La propia Comisión dirige a una administración compuesta por 149 personas (cifras de 2009), con cuatro oficinas regionales en el país y sede en Cyberjaya, a media hora de Kuala Lumpur. El papel de SPAN es crucial, ya que (junto al renombrado Ministerio de Energía, Tecnología Ecológica y Agua) emite licencias y reglamenta a todos los profesionales de la industria del agua que

operan en el país (contratistas para los servicios de agua, operadores del suministro de agua públicos y privados, operadores y contratistas de alcantarillado públicos y privados, fabricantes/proveedores, e incluso fontaneros). Estas licencias son un requisito legal obligatorio, puesto que WSIA establece que cualquier persona que opere un sistema de agua sin dicha licencia se enfrentará a una fuerte multa, e incluso es posible que a pena carcelaria. SPAN está destinado, fundamentalmente, a diseñar un “marco sólido, estable y transparente para realizar revisiones tarifarias periódicas”.<sup>14</sup> El sistema actual obliga a los operadores a utilizar costos estándar de la industria determinados por el regulador para mantener a estos operadores bajo presión competitiva. Esto significa que las tarifas se examinan dentro de un marco técnico, no político.

Los operadores de agua, públicos y privados, deben presentar un plan de trabajo para obtener sus licencias y firmar un contrato de arrendamiento por tres años con PAAB que les permite operar el sistema. SPAN los monitorea mediante Indicadores Clave de Rendimiento que se centran en la calidad del agua y presión, agua no contabilizada, y atención al cliente, con un enfoque de evaluación comparativa. Los poderes de SPAN para lograr el cumplimiento de estos parámetros son importantes, e incluyen la capacidad legal de tomar medidas de tan largo alcance como la sustitución de toda la gestión de un operador en caso de que repetidamente no cumpla con los objetivos asignados. El control que ejerce SPAN también depende de la información directa del consumidor, con un departamento entero encargado de recibir y tramitar las quejas en estrecha colaboración con el Foro del Agua de Malasia, que es una organización de consumidores específicamente creada para este fin y financiada por SPAN.

El papel de SPAN es esencial para salvaguardar las dimensiones públicas, sociales y medioambientales de la gestión del agua mediante el monitoreo de operadores constituidos como corporaciones, cuyo único objetivo estructural es alcanzar al menos el equilibrio contable propio. La idea es que esta eficiencia operativa se derive de la relación de independencia entre el regulador y los operadores, y que esta eficiencia sea la fuente de legitimidad para avanzar hacia la recuperación total de costos.

Una de las características singulares de esta reforma fue su aspiración de desarrollar una nueva estructura institucional específica para el sector del agua malasio que rompiera con modelos anteriores. En palabras de Dato' Sri Dr Lim Keng Yaik, ministro de Energía, Agua y Comunicaciones entre 2004 y 2008: “El modelo de reforma que estamos emprendiendo es único y espero que sirva de guía tanto para países en desarrollo como para países desarrollados.”<sup>15</sup> El actual presidente ejecutivo de SPAN, Dato' Teo Yen Hua, también explica la lógica detrás del cambio de política: “En general, las concesiones para la privatización a largo plazo no se adecúan al sector del agua. Incluso el Banco Mundial ha aceptado este hecho. Tampoco hay una solución que sirva para todo. Ningún modelo puede satisfacer las necesidades de todos los países.”<sup>16</sup> El presidente de MWA, Ahmad Zahdi Bin Jamil, ofrece una visión distinta sobre las ambiciones de esta reforma para la industria del agua de Malasia, que según él está encaminada a “transformar a Malasia en el centro de la actividad del agua para los países en desarrollo”.<sup>17</sup> El consultor de KPMG, Chin Yoong Kheong, que tuvo un papel principal en el diseño de la reforma y en facilitar el proceso de consultas, también utiliza este tono audaz al describir la reforma:

En pocas palabras, hemos logrado esculpir un modelo de negocio viable para una industria que en la actualidad no está en recuperación total de costos (o deficitaria según contabilidad convencional) para tener acceso a bonos de calificación AAA a largo plazo. A través de PAAB hemos ampliado el alcance y aumentado la profundidad del mercado de bonos específicamente para la industria de servicios de agua, sin añadir una carga financiera indebida al gobierno federal. PAAB es una iniciativa de asociación público-privada que aprovecha las fortalezas tanto del sector público como del privado. Estamos entrando en territorio inexplorado y sabemos que tenemos un plan estratégico ganador.<sup>18</sup>

En efecto, si el concepto de asociación público-privada no es nuevo, la idea de expandir su aplicación a todo un país de manera sistemática es algo inaudito. La esfera de acción de esta reforma, y sus aspiraciones, son temas de orgullo para la mayoría de las personas entrevistadas para esta investigación, en particular para las organizaciones de consumidores, a quienes se les ha dado un papel destacado en la tramitación de las reclamaciones de los clientes y en el asesoramiento a SPAN, y quienes insistieron en que el sistema hace posible un alto nivel de transparencia,

lo cual rompe con prácticas anteriores en el país. Otros entrevistados y fuentes también señalan las amplias consultas abiertas que tuvieron lugar antes de la reforma con el fin de obtener la aceptación más amplia posible de todas las partes implicadas. Incluso mencionan el hecho de que los dos proyectos de ley fueron desclasificados para permitir un debate público antes de que fueran votados en el Parlamento, una medida descrita como inusual en el sistema político de Malasia. Esto no quiere decir que todo el mundo estuviera de acuerdo con las reformas, pero el proceso fue lo suficientemente inclusivo como para permitir que las reformas siguieran adelante.

La hoja de ruta de las reformas se ha insertado de la siguiente manera en los planes quinquenales del país:

- Estabilización (2001-2005): El Octavo Plan fue el primer paso para la reforma, con la corporatización de las autoridades estatales del agua, y supervisó la planificación de la reestructuración de la industria nacional de los servicios de agua.
- Consolidación (2006-2010): Este plan abordó la puesta en marcha de SPAN, la aplicación de la Ley de la Industria para los Servicios de Agua (WSIA) de 2006, la transferencia a PAAB de los activos relacionados con el agua por su valor negociado y el desarrollo de la nueva infraestructura del agua; también facilitó a los proveedores de servicios que se deshicieran de activos para centrarse en la eficiencia y la eficacia.
- Hacia la eficiencia (2011-2015): Este plan pone en marcha un mecanismo de fijación de tarifas para permitir la recuperación total de costos que debe estar completamente en vigor en 2013, y también integra los servicios de abastecimiento de agua y los servicios de aguas residuales; el plan representa el primer esfuerzo para la introducción de tarifas integradas de agua y alcantarillado.<sup>19</sup>

## **De bruces contra la realidad: problemas políticos y prácticos**

Como con cualquier reforma, el verdadero trabajo comenzó con la implementación. Es, sin embargo, todavía muy temprano para evaluar adecuadamente los resultados, debido a demoras en el proceso: A mediados del 2011 sólo cinco estados (Melaka, Negeri Sembilan, Perlis, Johor y Pulau Pinang) habían transferido sus activos y pasivos a PAAB, y no fue hasta junio de 2011 que el último de ellos

firmó un acuerdo con PAAB. De acuerdo con datos de noviembre de 2010 proporcionados por SPAN,<sup>20</sup> el rendimiento técnico ha mejorado en tres de estos estados (no se facilitaron datos sobre Perlis), con una reducción del agua no contabilizada gracias a mejoras en las mediciones, en el mantenimiento, y en la eficiencia de los sistemas de facturación, así como de acciones contra las conexiones ilegales. Esto es particularmente reseñable en Johor, donde los activos eran propiedad del operador actual, *SAJ Holdings*, una compañía privatizada (subsidiaria de la corporación hídrica malasia *Ranhill*). En estos tres estados, la cobertura hídrica alcanzó el 100% en áreas urbanas y más del 99.5% en las rurales, y los ingresos por concepto de tarifas aumentaron.

La reforma debe verse también a la luz del panorama general de rampante centralización del país. Como garantía, los gobiernos locales obtuvieron protección legal contra cualquier participación privada en PAAB y contra cualquier cambio en la zonificación de los terrenos en los que se encuentran los sistemas de agua, por lo que cualquiera de estos dos eventos automáticamente activaría la devolución de los bienes a los gobiernos locales. Sin embargo, se percibe incertidumbre política en el horizonte. En cuanto a relaciones laborales, la corporatización en curso de los operadores públicos (alcanzada ya en Negeri Sembilan y Kedah y en marcha en Perlis, Pahang, Labuan y Perak) ha sido recibida con fuertes críticas por los sindicatos, que señalan los bajos salarios y la degradación de las condiciones laborales, y temen que sus empresas sean privatizadas una vez que terminen de corporatizarse y se hagan rentables. Otros críticos señalan otra debilidad de esta reforma: la exclusión de cuestiones más amplias sobre la gestión de los recursos hídricos, que socava la posibilidad de acciones serias relacionadas con la disminución de la calidad y cantidad del agua de superficie.

### Recuadro 3 Luchas por el agua en Selangor

Las rivalidades entre los gobiernos federal y locales siguen siendo importantes aun después de la amplia reforma malasia del agua. Una gran batalla política sobre asuntos hídricos ha tenido lugar en el estado de Selangor, el más rico y poblado del país, donde en 2008 la coalición política de la oposición *Pakatan Rakyat* ganó. Desde 1997, los gobiernos anteriores habían

privatizado gradualmente los sistemas de agua. En primer lugar, las partes rentables del sistema (las plantas de tratamiento de agua) fueron entregadas a una empresa privada local llamada *Puncak Niaga*, que obtuvo un lucrativo contrato de concesión para abastecer de agua a la entonces empresa pública de suministro. En segundo lugar, fueron concedidos dos contratos de construcción, gestión y transferencia (contratos BOT, *Build-Operate-Transfer*) para nuevas plantas de tratamiento del agua, con lo cual entraron en juego tres compañías privadas para operar las instalaciones de tratamiento de agua en Selangor. Con posterioridad, todo el sistema de suministro y facturación fue corporatizado y eventualmente privatizado por la compañía *Syabas*, en la que Puncak Niaga compró una participación del 70% (y el estado mantuvo el otro 30%).

A fines de 2008, comenzaron las conversaciones entre el estado de Selangor (liderado por la oposición) y las cuatro compañías. El objetivo era negociar las condiciones de una recompra de activos. Dos compañías aceptaron la oferta de los gobiernos locales pero no Puncak Niaga ni su subsidiaria. SPAN y PAAB se involucraron en las discusiones, pero muy pronto éstas se convirtieron en una encarnizada lucha política entre el estado de Selangor, por una parte, y PAAB/SPAN más las corporaciones de agua, por otra, con Selangor reprochándole a PAAB haber valorado activos en favor de Puncak Niaga. También acusó a PAAB de tener una preferencia ideológica hacia el sector privado. Pero algunos críticos dicen que la motivación fue política: El presidente ejecutivo de Puncak Niaga, Tan Sri Rozali Ismail, que pertenece a UMNO (el partido en el poder a nivel federal y por tanto con influencia en las decisiones de PAAB), fue el tesorero de su sección local en Selangor<sup>21</sup> y probablemente un importante contribuyente a las finanzas del partido.<sup>22</sup> Mientras tanto, el estado le rechazó a Syabas un incremento de las tarifas de un 37%, lo que aumentó las deudas de estas compañías, al extremo de que en marzo de 2011 los bonos de las corporaciones Syabas y Puncak Niaga fueron degradados por agencias de calificación de riesgos, lo que llevó al gobierno a intervenir en junio de 2011 con la compra de estos bonos por PAAB para salvar las empresas.<sup>23</sup>

Pero otros elementos tienden a mostrar que el mismo modelo contiene más fallas sustanciales, en particular a nivel de PAAB, la empresa pública de activos estratégicos. Para obtener los fondos que se necesitan para desarrollar la infraestructura, PAAB recauda fondos en los mercados internacionales de bonos. Las agencias de calificación de riesgos consideran que la garantía que le otorga el Ministerio de Finanzas a PAAB, así como el carácter estratégico de sus activos, significan que el riesgo de crédito de PAAB es el mismo que el de Malasia. PAAB puede por tanto acceder a fondos con una tasa de interés anual promedio del 2.5-3%, muy por debajo de las posibilidades de recaudación de fondos de cualquier compañía privada malasia. La idea original era que PAAB actuara de intermediario financiero, sólo cobrando a los operadores sus gastos fijos más intereses (la tasa del contrato de arrendamiento en realidad debía determinarse de acuerdo a principios de asequibilidad, y no teniendo en cuenta el valor real de los activos). Sin embargo, parece que con el tiempo ese principio general cambió: En la actualidad, SPAN y PAAB clasifican a los operadores en diferentes categorías, según su capacidad de reembolso, y las tasas de arrendamiento están basadas en un porcentaje fijo del valor de los activos. A los operadores más débiles que en ese momento ya habían firmado un contrato de arrendamiento, se les aplicó una tasa anual del 3 al 4%, pero el operador de Johor (SAJ) tiene que pagar una cuota de arrendamiento de hasta el 6% sobre el valor de activos (240 millones MYR al año para los activos valorados en 4.03 mil millones).<sup>24</sup> Esta tasa de interés sigue siendo más baja que la que SAJ puede obtener en los mercados, pero el doble de lo que la propia PAAB debe reembolsar, de modo que la tasa está obviamente muy por encima de los costos de operación de PAAB. En suma, la pretendida “financiación barata” del sector del agua se ha convertido para PAAB en una máquina de hacer dinero. Al ser consultado sobre el tema, PAAB sostiene que necesita incrementar sus tasas para cubrir sus gastos de operación.<sup>25</sup> Semejante costo añadido al financiamiento de proyectos de agua es aun más sorprendente dado que, en el sistema anterior, los gobiernos locales podían solicitar préstamos sin interés para el desarrollo de infraestructura hídrica, y además este modelo institucional se estableció teóricamente para “cerrar la brecha entre la sostenibilidad a largo plazo y la necesidad inmediata de fondos”.<sup>26</sup> Un entrevistado sugirió que este cambio de política de tasas de interés tuvo lugar en paralelo al cambio de primer ministro en abril de 2009 (Najib Razak fue ministro de finanzas bajo el ex primer ministro Anwar Ibrahim) dando a entender el establecimiento de un conjunto de prioridades políticas nuevas, pero esta afirmación no pudo corroborarse con otras fuentes.

Esta complicada relación con la política puede verse en otra esfera de las actividades de PAAB. Esta compañía está dirigida por ejecutivos formados en banca de inversión y cuenta con el reducido número de alrededor de 80 personas en plantilla, de las cuales sólo el 10% tiene formación en ingeniería u otras especialidades técnicas. Como resultado, todas sus inversiones en infraestructura se realizan mediante licitaciones públicas. Los ejecutivos de PAAB dicen que tienen rigurosos sistemas internos de gobernanza que impiden el acceso privilegiado y la influencia externa, pero como hemos visto en el caso Selangor (véase el Recuadro 3), PAAB recibió presiones del gobierno cuando subcontrató servicios. Que PAAB sea una “empresa de total propiedad del Ministerio de Finanzas Incorporated”<sup>27</sup> y que Malasia tenga un largo historial de licitaciones sesgadas, no sirve para tranquilizar nadie (nótese que Malasia es uno de los pocos países del mundo donde partidos políticos poseen empresas privadas).

Un último problema potencialmente grave radica en la división de responsabilidades entre PAAB y los operadores para los trabajos de infraestructura. Varios entrevistados explicaron que se suponía que PAAB sólo asumiría grandes proyectos de infraestructura y los operadores permanecerían a cargo de pequeños trabajos de expansión y mantenimiento. Sin embargo, el umbral entre obras menores y mayores es ahora de 1 millón MYR<sup>28</sup> (aproximadamente 330,000 USD), con un tope de 10 millones MYR al año por operador. La consecuencia es que la mayor parte de los trabajos de infraestructura son subcontratados por PAAB, lo cual crea excelentes oportunidades de negocios para las compañías privadas de construcción e ingeniería así como para consultorías, y también plantea muchas interrogantes: ¿Cómo se identificarán las obras de alta prioridad cuando la totalidad de los 11 estados tienen que acudir a PAAB para obtener financiación? ¿Cómo se respetará el calendario de obras? ¿Hasta qué punto es más eficiente coordinar licitaciones desde la capital que dejar a los operadores locales que las organicen internamente? No hay respuestas fáciles a estas preguntas, pero ya se puede percibir el riesgo de reproducir a nivel nacional lo que las reformas intentaron evitar a nivel local: una estructura institucional pesada, tecnocrática, poco responsable e ineficiente para administrar los activos del agua.

Para algunos operadores con buenos rendimientos, como PBAPP (Pulau Pinang), la reforma es contraproducente, en el sentido de que podría incrementar sus costos financieros, retrasaría la ejecución de grandes obras de infraestructura y reduciría



considerablemente su actual autonomía de gestión – PBAPP finalmente firmó un acuerdo con PAAB en junio de 2011. El hecho de que la reforma se aplique de manera uniforme para todos los operadores, independientemente de su rendimiento operativo, parece ser una de sus claras limitaciones. Pese a que, el presidente ejecutivo de SPAN declaró públicamente que: “Tampoco hay una solución que sirva para todo. Ningún modelo puede satisfacer las necesidades de todos...”, el síndrome del “modelo perfecto” parece haber golpeado una vez más en Malasia.

## Conclusión

La reforma del sector del agua de 2006 en Malasia fue un intento audaz de definir un modelo nuevo y consistente para el sector del agua del país y apartarse del viejo modelo de privatización por medio de concesiones. Captó considerablemente la atención de la política y priorizó los problemas del agua en su agenda. Es más costoso que el sistema anterior, que se beneficiaba de las subvenciones para infraestructura hídrica mediante préstamos sin interés del gobierno central, pero se supone que esto podría ser compensado con un marco institucional diseñado para ejercer mayores controles sobre la forma en que se utiliza el dinero público, y también con la creación de un incentivo de rendimiento derivado de la presión competitiva que genera el cumplimiento de un conjunto de indicadores clave de rendimiento. El nivel de ganancias que los operadores pueden extraer de los activos que les son arrendados también se supone que está estrechamente regulado. Este nuevo marco tiene por objeto armonizar los sistemas de agua en todo el país, lo que potencialmente podría reducir las discrepancias entre estados ricos y pobres y garantizar la aplicación de una serie de indicadores y patrones de rendimiento.

La “despolitización de las tarifas” y la “recuperación total de costos” han sido elementos centrales de estas reformas. Las consecuencias más inmediatas han desplazado la toma de decisiones sobre el ajuste tarifario del nivel político local a un nivel nacional tecnocrático, de un ámbito en el que el debate público y los desacuerdos son la norma a uno donde el consenso es necesario, y de un entorno de críticas de los partidos de la oposición a otro de cooperación por parte de consumidores y organizaciones no gubernamentales. Esto es crucial, y probablemente fue la motivación principal para las reformas, dadas las múltiples quejas de los operadores privados sobre la renuencia de los gobiernos locales a establecer tarifas de agua a niveles rentables. El discurso de recuperación de costos, por su parte,

es un parco intento de proteger la industria de servicios de agua de la política institucional y este recorrido ideológico se puede apreciar a lo largo de las reformas. El supuesto tecnocrático es que un marco de gobernanza cuidadosamente definido puede resolver todos los desafíos del sector del agua, sin el desorden político que acarrearán los debates.

Aunque es muy pronto para evaluar totalmente las consecuencias de estas reformas, sus resultados hasta el momento son mixtos. El lado positivo es que existe un compromiso más amplio con una estrategia nacional de administración pública de los servicios de agua; se ha configurado un mecanismo que transmite sistemáticamente las quejas de los usuarios al regulador, y parece que la cobertura del servicio y su fiabilidad técnica mejorarán en el corto y medio plazo debido a nuevas inversiones de capital público. No obstante, comienzan a aparecer grietas: la exclusión de temas sobre gestión de recursos hídricos más allá de los confines de la prestación de servicios es particularmente peligrosa debido a mayores impactos ambientales de los sistemas de agua; al parecer, los gerentes no integrarán esta dimensión más amplia en sus indicadores de rendimiento. Por otra parte, es muy probable que los operadores de agua corporatizados traten de aumentar sus beneficios desmedidamente a través de la degradación de condiciones laborales y la limitación del cumplimiento de las regulaciones al mínimo, como suele ocurrir en las asociaciones público-privadas.

Aun más problemático es el iluso intento de despolitizar la gestión del agua: los cambios de prioridades políticas de PAAB, así como sus vínculos políticos, muestran que el sector del agua está todavía influenciado por la política, pero esta política ya no es institucional y, por tanto, ya no está regulada por un sistema de controles y equilibrios de intereses e ideas que se expresan públicamente. Esto sitúa al recién centralizado sector “público” del agua de Malasia a merced de intereses que pueden ser lo suficientemente poderosos como para influir en la toma de decisiones de PAAB y de SPAN, y muestra que, irónicamente, al ampliar la brecha entre el debate público abierto y la formulación de políticas, esta intervención pública para solucionar la temida crisis del agua de Malasia pudo, a la larga, haber debilitado la capacidad del país para responder a ella.

## Notas finales

- 1 Halvorsen, T. (2010) Malaysia's bridge is falling down. *The Huffington Post*, 19 de julio. [http://www.huffingtonpost.com/thor-halvorsen/malysias-bridge-is-falli\\_b\\_651617.html](http://www.huffingtonpost.com/thor-halvorsen/malysias-bridge-is-falli_b_651617.html) (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 2 Weiss, M.L. (2006) *Protest and possibilities: Civil society and coalitions for political change in Malaysia*. Stanford, California: Stanford University Press, p. 110.
- 3 Malaysia Water Association (2010) *Malaysia water industry guide*. Kuala Lumpur: MWA, p. 21.
- 4 *Ibid*, p. 36.
- 5 En 2004, la deuda acumulada por los operadores locales alcanzaba 8 mil millones MYR, más del doble de los ingresos anuales del sector del agua del país; véase, Lee, K.Y. (2010) *Reforming the water sector in Malaysia*. Global Water Summit, París.
- 6 *Ibid*, p. 35.
- 7 Lee, C. y Lee Yoong, H. (2007) *Efficiency in the Malaysian water industry*. Semenyih, Malasia: Universidad de Nottingham, Campus de Malasia.
- 8 Santiago, C. (2005) Public-public partnership: An alternative strategy in water management in Malaysia. En Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, *Reclaiming Public Water – Achievements, struggles and visions from around the world*, pp. 55-61. Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.
- 9 Mody, A. (2000) Contingent liabilities in infrastructure: Lessons of the East Asian crisis, 28 de mayo.
- 10 Chong Yen, L. (2001) IWK bailout a wastage of public funds. *MalaysiaKini*, 19 de abril. [www.malaysiakini.com/news/2090](http://www.malaysiakini.com/news/2090) (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 11 Chong Yen, L. (2001) IWK bailout shows perils of privatisation. *MalaysiaKini*, 19 de abril. <http://www.malaysiakini.com/news/2133> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 12 Chin, Y.K. (2008) *The water tablet – Malaysian water reforms*. Putrajaya, Malasia: Ministry of Energy, Water and Communications.
- 13 *Ibid*, pp. 14-15 (traducido al español).
- 14 Traducción al español. Teo, Y.H. (2010) *Regulatory Leaders Dialogue – Strengthening the regulatory climate for water and public utilities: Towards greater sustainability*. Presentación del Presidente Ejecutivo de SPAN ante la National Water and Utilities Summit, Kuala Lumpur, 28 de septiembre.
- 15 *Ibid*, p. vi (traducido al español).
- 16 Traducción al español. Teo, Y.H. (2009) Water sector reforms in Malaysia. *Water Utility Management International* 4(1): 16-17.
- 17 Malaysia Water Association (2010), *op.cit.*, p. 17 (traducido al español).
- 18 Chin (2008), *op.cit.*, p. xix (traducido al español).
- 19 Teo (2010), *op.cit.*

- 20 *Ídem.*
- 21 Tan, N. (2010) How SYABAS is stealing billions of our money from under our noses. *Jelas.info*, 20 de noviembre. <http://jelas.info/2010/11/19/how-syabas-is-stealing-billions-of-our-money-from-under-our-noses/> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 22 *Free MalaysiaKini* (2010) Rozali holds grudge against S'gor MB, 29 de agosto.
- 23 Leong, H.Y. (2011) Acqua SPV buys RM5.8bil Selangor water bonds. *The Star Online*, 3 de junio. <http://biz.thestar.com.my/news/story.asp?file=/2011/6/3/business/8829269&sec=business> (se accedió el 23 de enero de 2012).
- 24 PAAB (2009) *Pengurusan Aset Air Berhad signs landmark water restructuring deal with Johor – First private water concessionaire to give up concession*. Nota de prensa, Kuala Lumpur, 11 de marzo.
- 25 Mohd Farid Nawawi, PAAB's Chief Risk Officer, entrevista del autor, 28 de enero de 2010.
- 26 Chin (2008), *op. cit.*
- 27 Traducción al español. PAAB. <http://www.paab.my/>.
- 28 Teo (2010), *op.cit.*