

RECIFE, BRASIL: LA CIUDADANÍA COLABORA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

POR ANTONIO MIRANDA

CONTEXTO

Recife tiene 1,5 millones de habitantes y es la capital del estado de Pernambuco, situado en el nordeste de Brasil. Más de dos tercios de la población vive en la pobreza; la mitad de éstos, bajo la línea de pobreza oficial. Recife es una ciudad costera y en su perímetro se cuentan más de 60 ríos, canales y arroyos —incluido el mayor manglar urbano del mundo— que están completamente contaminados por las aguas residuales. Sólo el 27% de los habitantes dispone de alcantarillas, y menos del 10% cuenta con servicios de tratamiento básico. A esto hay que sumar que Recife se ha visto sujeta a racionamientos de agua —mediante cortes programados— durante los últimos 21 años. Cerca del 12% de la población carece de conexión regular al tendido de agua.

Esta dramática situación es fruto de un gobierno municipal que no regula y controla el suministro de estos servicios —aunque, según la Constitución del país, sería el organismo encargado de hacerlo—, que se han traspasado a una empresa pública estatal (provincial) llamada Compesa. Esta empresa tiene un historial de actuación muy pobre debido a varios factores. Compesa fue uno de los operadores públicos estatales que se crearon durante la dictadura militar, es decir, durante un período en que no había ningún interés en la participación municipal o, mejor dicho, en cualquier tipo de participación popular. Por lo tanto, no es de extrañar que Compesa haya sido el peor proveedor estatal de servicios públicos durante los últimos años.

LA PROPUESTA: PRIVATIZACIÓN

En 1999, el gobernador estatal decidió privatizar Compesa con el consentimiento tácito del que por aquel entonces era el alcalde de Recife. La gente estaba tan enfadada con Compesa que la idea contaba con el apoyo de varias figuras clave. Sin embargo, con las elecciones municipales de 2000, la situación dio un brusco viraje: João Paulo, el candidato del Partido de los Trabajadores, fue elegido por un mandato de cuatro años. Paulo, claramente comprometido con una agenda social y partiendo de un enfoque antineoliberal, decidió asumir el reto y conseguir que el municipio participara en los asuntos relacionados con el agua y el saneamiento. Fue así como se creó el primer departamento municipal para este tipo de servicios que, en su primera declaración institucional, anunció ser contrario a la privatización de Compesa y, con ello, el proceso se detuvo en seco (en el sentido literal del término).

Este hecho suscitó una serie de reacciones que intentó vincular este nuevo enfoque con el posible empeoramiento de los servicios. Poco después, las negociaciones para obtener un préstamo de 84 millones de dólares estadounidenses del Banco Mundial para invertir en infraestructuras de Recife y de la ciudad vecina de Olinda volvieron a poner sobre la mesa el tema de la privatización de los servicios de agua. El Banco Mundial insistía en que la privatización era un requisito indispensable para obtener el préstamo. Pero el alcalde se mostró claro y firme: Recife no pensaba aceptar un acuerdo con esos términos. Y no sólo eso, sino que el ayuntamiento presentó un nuevo plan institucional para mejorar el funcionamiento de Compesa, manteniendo la empresa como proveedor público y sometiéndola a mecanismos de control social. Las negociaciones, llegadas a ese punto, estuvieron a punto de interrumpirse pero, finalmente, el Banco Mundial aceptó la propuesta de Recife. El préstamo se firmó en 2003 sin que se hiciera mención alguna a la privatización.

EL DESAFÍO: CREAR UNA ALTERNATIVA VIABLE

Como los ciudadanos —especialmente, los pobres— no estaban nada satisfechos con Compesa, no fue sencillo defender la continuidad

de la empresa. La complejidad de la cuestión y sus diversas perspectivas llevaron al ayuntamiento a iniciar lo que se llamó “Primera Conferencia Municipal sobre Agua y Saneamiento”, un proceso de siete meses (entre 2001 y 2002) durante el que se organizaron 20 reuniones vecinales a las que acudieron 4.000 personas. Durante este proceso, los 4.000 participantes eligieron a casi 400 representantes para asistir a una sesión deliberativa. Entre estos representantes, había tanto ciudadanos de a pie (más del 60%) como personas de organizaciones de la sociedad civil (cerca del 27%). El poder de voto de los representantes del gobierno —del ámbito municipal, estatal y federal— no llegaba al 7%. Estas cifras explican por sí mismas el valor de la participación popular en un proceso deliberativo, es decir, de toma de decisiones.

Evidentemente, todos los representantes recibieron la información necesaria para poder tomar sus propias decisiones sobre varias cuestiones relacionadas con el agua y el saneamiento. Durante aquellos siete meses, se empleó un gran número de instrumentos de desarrollo de capacidades. Se usaron talleres, seminarios, artículos, comunicados de prensa, charlas, actos culturales y, en definitiva, todas las herramientas necesarias para mejorar los conocimientos de los representantes y para que éstos dispusieran de información tanto favorable como contraria a la privatización.

Al finalizar el proceso se votaron y aprobaron más de 160 decisiones. De todas ellas, cabe destacar algunas: oponerse a la privatización de los servicios de agua y saneamiento de Recife; conservar a Compesa como proveedor, pero someterlo a una reglamentación y un control estrictos del ayuntamiento; crear un consejo municipal de agua y saneamiento como órgano principal encargado de adoptar decisiones estratégicas en este ámbito; y establecer un ente municipal cuyas actividades complementaran a las de Compesa y que consistieran principalmente en realizar obras y prestar servicios en los barrios marginales, el problema más importante y urgente que se debía abordar.

El mecanismo para vincular a Compesa con el municipio es un “contrato de concesión”, en el que se establecen las normas, los objetivos, las competencias y las penalizaciones. Con este acuerdo, parecía que el modelo institucional estaba ya bien definido teóricamente con la legitimidad de un proceso de toma de decisiones muy democrático. Pero,

¿qué opinaban de todo esto Compesa y su propietario, el gobierno del estado?

LAS NEGOCIACIONES CON COMPESA

En primer lugar, nos dimos cuenta de que las negociaciones se desarrollarían en un entorno más favorable si pudiéramos poner en marcha algún tipo de proyecto piloto. Había una buena base desde la que partir: una iniciativa de cooperación entre Compesa y el ayuntamiento en una comunidad de más de 30.000 personas para reconstruir y ampliar una red de agua y alcantarillado que ya existía pero que prácticamente no funcionaba y carecía de mantenimiento. El alcalde eligió esta comunidad y se la propuso al gobernador del estado pues, aunque son rivales políticos, ambos participan en asociaciones administrativas en beneficio de los ciudadanos. Fueron pocos los analistas políticos que confiaron en este compromiso pero, a pesar de ello, éste comenzó a materializarse muy pronto en diversos ámbitos, como el del transporte urbano y la vivienda. Todo esto sucedió a pesar de que desde Compesa se mostró una clara resistencia a la cuestión del agua y el saneamiento, básicamente por motivos empresariales. Para Compesa, que en el pasado fue “intocable”, estas negociaciones representan una auténtica amenaza. En el momento en que escribo estas líneas, las negociaciones para el contrato de concesión marchan a buen ritmo, y se espera que la firma tenga lugar en marzo de 2005.

LOS OBJETIVOS

Los principales objetivos del contrato de concesión estarán sujetos a los plazos fijados para alcanzar la cobertura universal de servicios de calidad. En el caso del suministro de agua, la propuesta inicial plantea acabar con los cortes programados en los próximos cinco años. En lo que se refiere al alcantarillado, se persigue una cobertura del 100% (con el tratamiento adecuado) en los próximos 20 años. Estas prioridades se han definido de acuerdo con el proceso de presupuesto partici-

pativo, que se organiza tanto en Recife como en Porto Alegre. Puede que, a primera vista, 20 años parezcan muchos, pero hay que tener en cuenta que eso significa que, cada año, se sumarán a la red más de 55.000 personas, lo cual representa una cifra enorme incluso en una ciudad de 1,5 millones de habitantes.

Se han fijado también otros objetivos en materia de estructura tarifaria y precios: garantizar el derecho al agua teniendo en cuenta que el pago sea asequible; asegurar que se cumplan los estándares de funcionamiento y mantenimiento; y consolidar la transparencia y la responsabilidad del suministro del servicio en su conjunto, lo cual será uno de los asuntos de mayor importancia para el consejo municipal.

LA FINANCIACIÓN

En la actualidad, Compesa tiene un superávit en Recife que se traspasa a más de un centenar de pequeñas ciudades del estado de Pernambuco. Esta ayuda intermunicipal, aunque representa una buena fuente de recursos para las comunidades pequeñas, es muy injusta desde el punto de vista de los habitantes pobres de Recife. El uso de este superávit se estudiará detalladamente, y las decisiones —abiertas y transparentes— que tomará el consejo deberán considerar los intereses de aquellas personas más necesitadas de mejoras, independientemente del lugar en el que vivan. Estamos convencidos de que, con estos criterios, se destinarán a Recife muchas más inversiones. Además de esto, se decidió asignar también una cantidad considerable del presupuesto municipal, ya que las inversiones en agua y saneamiento equivalen a un gran ahorro para la sanidad pública.

A pesar de ello, las inversiones en agua y saneamiento exigen un desembolso lo bastante importante (y a largo plazo) como para necesitar de préstamos con una amortización a largo plazo, tanto de bancos y agencias nacionales como multilaterales. Lógicamente, hay que negarse a aceptar requisitos demasiado estrictos, y las tasas de interés deben ser justas, pero lo cierto es que la correlación de fuerzas en este sentido sigue siendo poco favorable.

LA GESTIÓN

La clave de la sostenibilidad de estos servicios radica en el consejo municipal de agua y saneamiento. Este organismo, constituido de manera democrática y centrado en el consumidor, se hará cargo de todo lo relacionado con estos servicios, desde la cobertura y la calidad hasta el mantenimiento, pasando por la fijación de los precios. Durante la primera conferencia se acordó que sólo el 25% de los votos de este consejo procedería del gobierno. Otro 25% procederá de los trabajadores y el 50% restante, de representantes de la sociedad civil (organizaciones y participantes a título individual). Una vez se consolide el modelo, la “caja negra” permanecerá siempre abierta, con lo que se evitará cualquier tipo de manipulación política por parte del equipo de gestión, ya sea sobre las tarifas o sobre el resto de decisiones estratégicas.

AMENAZAS Y OPORTUNIDADES

Este nuevo acuerdo implica un nuevo equilibrio de fuerzas. Por parte del ayuntamiento, existe una firme voluntad de ceder la autoridad sobre la toma de decisiones al consejo municipal. Compesa, seguramente, no compartirá esta prioridad, ya que cuanto más poder tenga, menos interferirá el consejo. Así pues, la principal amenaza se halla en la posible —y probable— oposición de Compesa. De nuevo, una vez establecido el modelo, el proceso se regirá, para bien o para mal, por la democracia. A pesar de todo, las posibilidades que se abren con esta experiencia presentan un componente revolucionario, ya que el presupuesto participativo irá acompañado de una combinación de democracia directa y representativa que, en lugar de tomar caminos opuestos, irán de la mano.

UN MOVIMIENTO GLOBAL

No cabe duda de que el seguimiento global de experiencias como ésta es la manera más eficaz de transmitir y aportar nuevas ideas, de compartir aprendizajes y de disuadir a los gobiernos de que dismantelen

mecanismos válidos —transparentes y responsables— de participación popular. Aquellos que siguen soñando con hacer de este mundo un lugar mejor, no pueden caer en la ingenuidad, sino que deben seguir luchando manteniendo los pies sobre la tierra.

Antonio Miranda es el jefe de los servicios municipales de agua y saneamiento de la ciudad de Recife.

Para obtener más información, escribir a amirandaneto@yahoo.com o visitar los siguientes sitios web:

www.recife.pe.gov.br (sólo en portugués),

www.assemae.org.br (sólo en portugués).