

EL AGUA EN PORTO ALEGRE: UN BIEN PÚBLICO Y UNIVERSAL

POR HÉLIO MALTZ

Porto Alegre, una ciudad conocida en todo el mundo por el proceso de democracia participativa, capital de Rio Grande do Sul, el estado más meridional de Brasil, se siente también orgullosa por ser la sede del DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos), una empresa pública de agua y saneamiento que se ha convertido en todo un modelo de resistencia frente a las tendencias que impulsan la privatización.

En 2004, de entre todas las capitales de estado del país, se consideraba que Porto Alegre era la que contaba con una mejor calidad de vida y el índice de desarrollo humano más elevado. Sin duda alguna, el agua y el saneamiento fueron factores determinantes para llegar a esa conclusión.

El DMAE es una empresa de agua de propiedad pública cuya labor se centra en la inclusión social a través de programas de agua y saneamiento, y la desempeña con un firme compromiso con el desarrollo de la ciudad y la protección del medio ambiente. Aunque desde el punto de vista económico y administrativo es independiente del ayuntamiento, la empresa está sujeta a las políticas y normativas establecidas por éste.

La historia del agua y el saneamiento en Porto Alegre se remonta a principios del siglo XIX. Hasta 1961, la gestión de estos dos servicios dependía de un departamento municipal de la administración central. Cuando, a fines de los 50, la ciudad decidió solicitar un préstamo para ampliar los servicios hídricos, el ayuntamiento resolvió convertir el departamento de agua en una empresa de propiedad municipal, pero con independencia administrativa y económica. Este fue, de hecho, uno de

los requisitos que exigió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como garantía para la devolución del préstamo. La decisión permitió que el DMAE pasara de cobrar un impuesto sobre la propiedad, calculado según el valor del inmueble, a una tarifa determinada por el consumo de agua.

Con la creación del DMAE, además de la autonomía financiera, se introdujeron otras particularidades destacables, como el establecimiento de un consejo deliberativo que, más de 40 años después, sigue siendo un órgano importante en la práctica de lo que se conoce como “control social”, que permite que las actuaciones administrativas del departamento sean totalmente transparentes.

Entre las características más importantes que han convertido al DMAE en un modelo alternativo a la privatización del agua en todo el mundo se encuentran la sostenibilidad —tanto económica como tecnológica— y la responsabilidad en materia de agua potable y protección del medio ambiente. Cabe además citar como rasgo distintivo y fundamental el proceso democrático, encuadrado en el presupuesto participativo, que se sigue para tomar las decisiones.

Hasta 1994, la economía de Brasil sufrió grandes altibajos a causa de la variación en los tipos de cambio y la hiperinflación. A pesar de ello, el DMAE fue capaz de mantener y ampliar los servicios del municipio, lo cual es una prueba más de que, incluso en circunstancias adversas, una empresa pública bien gestionada puede dar buenos resultados.

No hay que olvidar que los trabajadores desempeñan un papel fundamental, pues han tenido que hacer frente a grandes dificultades técnicas como, por ejemplo, la plaga del llamado “mejillón dorado” (*limnoperna fortunei*), que bloqueaba las principales cañerías y otras instalaciones. Las investigaciones realizadas para solventar el problema han convertido al DMAE en uno de los puntos de referencia en esta materia en todo el país.

En los últimos años, el DMAE ha sido testigo del aumento de muchos de sus indicadores. En lo que se refiere al agua, el índice de población abastecida pasó de aproximadamente el 94,7%, en 1989, al 99,5%, en 2001, una cifra que se ha mantenido hasta el día de hoy. Los porcentajes de saneamiento también han experimentado un alza; en 1990, el 73% de la población disponía de recogida de aguas resi-

duales, un porcentaje que se elevó hasta el 84% en 2004. En el ámbito del tratamiento de aguas residuales, el incremento es aún más destacable; en 1989, apenas el 2% de la población disponía de este servicio, una cifra que, en 2002, había pasado al 27% porque en esos trece años se construyeron cinco plantas nuevas. En la actualidad, el DMAE prevé construir otra planta más para el tratamiento de aguas residuales y, con ella, se espera que el servicio llegue a cubrir el 77% de la población en un plazo de cinco años.

Es obligado referirse a la influencia de la participación pública, canalizada principalmente a través del presupuesto participativo, en los servicios del DMAE. Mientras que, durante la última década, el número de habitantes de la ciudad ha aumentado en un 8,5%, el número de hogares con conexión al tendido hídrico se ha incrementado en casi un 23%, y el número de hogares cubiertos por la recogida de aguas residuales, en torno a un 40%. La tabla que sigue recoge estos datos.

	1994	2004	Evolución
Número de habitantes	1.294.506	1.404.670	8,51 %
Hogares con conexión al tendido hídrico	459.706	565.358	22,98 %
Hogares con recogida de aguas residuales	342.178	480.114	40,31 %

Fuente: DMAE e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Hasta 1989, el DMAE desplegaba la mayor parte de su actividad en el centro y en las zonas acomodadas. Sin embargo, cuando los ciudadanos comenzaron a participar en los debates sobre las necesidades de la ciudad y a celebrar votaciones en las 16 regiones del municipio, se empezó a invertir también en el agua y el saneamiento de los barrios periféricos y marginales, con lo que ahora todo el mundo goza de acceso al agua.

De resultas de esta medida, se ha producido un descenso notable de las enfermedades transmitidas por el agua en toda la ciudad. A modo de ejemplo baste decir que Brasil ha experimentado en los últimos años un brote de cólera y que en Porto Alegre no se ha registrado ni un solo caso. Cuando se detectó la presencia del agente causante de esta enfer-

medad, el *vibrio cholerae*, en las alcantarillas de la ciudad, el sistema de tratamiento de aguas del DMAE, sometido a un estricto control, actuó como barrera.

Todos estos ejemplos son fruto de una gestión sólida que ha centrado su trabajo en conseguir que el DMAE siga siendo un organismo sostenible económicamente y, por lo tanto, capaz de reinvertir los beneficios en instalaciones de agua y saneamiento. En los últimos siete años, cerca del 70% del dinero invertido ha procedido del cobro de las tarifas. Esto se ha logrado mediante una fuerte política de control interno, con evaluaciones de los costes y una buena gestión de los gastos. El DMAE podría haber ampliado los servicios aún más pero, entre 1997 y 2003, no pudo conseguir préstamos de los bancos de crédito nacionales, ocupados más bien en promover la privatización del sector del agua en Brasil.

A fines de 2000, se presentó una ley ante el Congreso con el claro objetivo de privatizar el agua. El DMAE se colocó en la vanguardia de un movimiento de resistencia nacional que logró evitar que la iniciativa saliera adelante y que se retirara la propuesta. Con el actual gobierno central, cuya legislatura empezó en 2003, se está preparando un nuevo proyecto de ley que se está debatiendo en todo el país antes de enviarlo al Congreso— que persigue establecer una normativa nacional sobre el agua, el saneamiento, los residuos sólidos y las aguas pluviales.

La nueva política exhorta a las empresas públicas de agua estatales y municipales a colaborar entre sí, aunque también permite que las administraciones municipales opten por trabajar de forma independiente —como lo estipula la Constitución del país— o que recurran a una empresa estatal mediante un contrato a largo plazo.

Uno de los principales propósitos de la nueva legislación es el de fomentar la regulación y el control social de las empresas de agua, ya sean públicas o privadas, vinculando incluso la oferta de préstamos a aquellas empresas que respeten la ley.

El DMAE ya se ha adaptado a los puntos propuestos por el proyecto, sobre todo en lo que respecta al control social, y ha contratado a una consultoría que está trabajando en recomendaciones concretas para mejorar la administración de la empresa.

Nuestra estructura tarifaria se sostiene sobre una base de importantes subvenciones cruzadas. Las personas con menos ingresos se pueden aco-

ger a una tarifa social que les da derecho a usar 10 m³ de agua mensuales y pagar sólo cuatro. Además de esta, hay otros tres tipos de tarifas. Las personas que usan el agua sólo para cubrir sus necesidades básicas (consumen un máximo de 20 m³ mensuales) están subvencionadas por las que consumen entre 20 y 1.000 m³ por mes. Las tarifas del grupo de este último tramo de entre 20 y 1.000 m³ aumentan de forma exponencial, de modo que, pasado ese límite, son muy caras. Los grandes consumidores, como aeropuertos, centros comerciales e industrias, pertenecen a esta categoría. De este modo, los ricos que usan el agua para llenar sus piscinas, y no únicamente para cubrir necesidades básicas, subvencionan el agua de los pobres. Gracias a esta estructura tarifaria, podemos invertir sumas considerables en el mantenimiento y la ampliación de los servicios de agua y saneamiento. Además, cada año se genera un superávit de entre un 15 y un 25% del presupuesto anual, que también se destina a nuevas inversiones.

Es precisamente ahí donde entra la participación popular como parte del ciclo del presupuesto participativo. Los ciudadanos presentan sus necesidades, las debaten, las votan y, tras un estudio de viabilidad técnica, se incluyen en el presupuesto municipal del año siguiente. El DMAE se encarga de evaluar todas las obras relacionadas con el agua.

Durante las obras, se designa a un grupo de ciudadanos que se encarga del seguimiento y la supervisión de los contratistas, de modo que hay gente acompañando todo el proceso, desde la toma de decisiones hasta la ejecución de los proyectos. Se trata, en resumen, de un ejercicio de pleno control social.

Desde que se puso en marcha el presupuesto participativo, el DMAE ha cambiado tanto como el concepto de cobertura de las necesidades de la ciudad. La principal tarea del personal y los trabajadores del DMAE consiste ahora en escuchar a los ciudadanos y sacar adelante sus propuestas, lo cual ha conllevado un cambio drástico en la gestión. Esto significa que ya no recomendamos en qué hay que invertir; ahora son los propios ciudadanos los que discuten las necesidades y, si son técnicamente viables, se integran en el presupuesto del año siguiente.

Los administradores del DMAE también saben que es necesario contar con trabajadores motivados y capaces de cubrir las necesidades de la gente con un buen nivel de calidad, por lo que cada año se destinan grandes inversiones a, entre otras cosas, educación, sanidad, seguros y trans-

porte. Gracias a esta política, muchos trabajadores han podido beneficiarse de becas para cursar estudios secundarios o universitarios, así como asistir a cursos de formación sobre tecnología y gestión. Los resultados de las inversiones se detallan en una auditoría social, que se publica anualmente desde 2000, por los que el DMAE ha obtenido importantes premios nacionales de responsabilidad social.

Evidentemente, también los ciudadanos han desempeñado un papel destacado en los logros alcanzados por el DMAE durante todos estos años. El consejo deliberativo fue instaurado en 1961 y, desde entonces, ha representado a muchos sectores de la sociedad en su calidad de supervisor del DMAE, contribuyendo, de este modo, a los logros alcanzados por el departamento. La introducción del presupuesto participativo fue especialmente útil para acercar al DMAE aún más a la sociedad y estableció una nueva instancia de control de la empresa. Este acercamiento se produjo no sólo porque se empezó a prestar atención a las peticiones de los ciudadanos, sino también porque éstos comenzaron a participar en el seguimiento de la calidad de los servicios prestados.

El DMAE también ha conseguido establecer una estrecha relación con los usuarios a través de oficinas repartidas por toda la ciudad en las que, entre otras cosas, se pueden presentar quejas sobre las facturas o solicitudes para dividir el pago en varios plazos, una posibilidad interesante para las personas con ingresos bajos. También es posible ponerse en contacto con el DMAE a través del teléfono y obtener una gran cantidad de información en el sitio web donde, además, los usuarios pueden consultar, por ejemplo, si ya se ha programado un determinado servicio de mantenimiento o consultar el consumo mensual.

Hace poco, Porto Alegre fue seleccionada, junto a otro puñado de ciudades de todo el mundo, como uno de los municipios con mayor potencial para atraer inversiones en los próximos 10 años. Este dato se publicó en el informe internacional *World Winning Cities*, publicado por la consultoría inglesa Jones Lang LaSalle. En el estudio se analizaron 24 ciudades y sólo una de ellas, Porto Alegre, era brasileña.¹ Según

1. Véase <http://www.joneslanglasalle.co.uk/news01/nr1221.html>, además de http://www.joneslanglasalle.com.br/internet_noticia.asp?not_id=398&area=551.

la portavoz de la consultoría en Brasil, además de por su desarrollo económico, se escogió a Porto Alegre por su excelente calidad de vida, por ser un referente mundial en la práctica de la democracia participativa, y por ofrecer buenas condiciones para arrancar un negocio. No es difícil deducir que la existencia de una empresa pública de agua bien gestionada tuvo también su peso en esta elección.

Uno de los principales obstáculos que debe superar el DMAE es la amenaza de la privatización, ya que el departamento ha estado en el punto de mira de muchos de los defensores de esa vía. Porto Alegre es la única capital de más de 1.000.000 de habitantes que sigue teniendo su propia empresa municipal de propiedad pública. Esta amenaza se hizo patente durante la negociación de ciertos préstamos con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), que puso todo su empeño en transformar el DMAE en una sociedad y desvincularlo del ayuntamiento con el claro objetivo de privatizarlo. El departamento mostró una fuerte oposición a estas propuestas y, a pesar de ello, obtuvo los préstamos, lo cual da buena prueba del respeto del que goza.

No obstante, la amenaza de la privatización sigue estando latente y el DMAE no debe bajar la guardia. Puede que una gran empresa generara el mismo superávit que nosotros —seguramente más— porque carece de fines sociales y podría aumentar las tarifas. Después, podría enviar el dinero al extranjero en concepto de beneficios para la casa matriz. Nosotros, en cambio, se lo devolvemos a la gente de la que procede en forma de infraestructuras mejoradas para el suministro de agua y saneamiento.

Consideramos asimismo que, en caso de que se interrumpa el proceso del presupuesto participativo, se arrebatará a los ciudadanos un aspecto importante e innovador de la relación entre el gobierno y la sociedad.

Las empresas públicas de agua no son sólo viables, sino que pueden ser mejores que las grandes empresas en cuestiones sociales, económicas y técnicas. Así pues, todas las empresas públicas del mundo que son viables y funcionan bien deberían unirse para luchar enérgicamente contra la privatización del agua y para ayudar a aquellas que están trabajando por mejorar en calidad.

En los últimos años, se han celebrado numerosas conferencias en todo el mundo para debatir cuál es la mejor manera de prestar servicios de agua y saneamiento, algo que parece que Porto Alegre lleva ya años

haciendo. Se trata de un modelo que podría aplicarse en todo el mundo, siempre que se adaptara a las condiciones locales, es decir, a los recursos naturales, la legislación y la escala del proyecto.

Hélio Maltz trabaja en el Departamento Municipal de Agua y Aguas Residuales de Porto Alegre (Departamento Municipal de Água e Esgotos – DMAE).

Se puede contactar con el DMAE en la página web www.dmae.rs.gov.br