

Uruguay



Cambios en una sociedad amiga de lo público

Andrés Prieto

La ciudadanía uruguaya es claramente la más estatista de América Latina. Ante la asunción de un nuevo gobierno autodenominado progresista es de esperar que las políticas de expansión de la calidad y la cobertura de los servicios sociales respondan a la demanda ciudadana. Sin embargo, recientes sugerencias de cambio en la tradicional relación Estado-sociedad generan incertidumbre sobre el futuro de los servicios públicos en el país.

Diversas investigaciones han destacado los altos niveles de preferencia por lo estatal exhibidos por la opinión pública uruguaya (Barrán y Nahum, 1984; Panizza, 1990; Moreira, 1997; Bergara, 2005). De acuerdo al Latinobarómetro (una serie de encuestas de opinión pública aplicadas en varios países latinoamericanos), la aprobación que los uruguayos dan al libre mercado es por lejos la más baja de América Latina. Sólo los ciudadanos argentinos tienen una visión más negativa de la privatización que los uruguayos en toda la región. Lo curioso del caso es que las experiencias concretas de privatizaciones en el Uruguay –específicamente la venta a privados de activos del Estado– han sido muy escasas y de mínima significación.

Este *estatismo* de los uruguayos se hizo explícito al menos en tres momentos de la historia reciente. En primer lugar en 1992, cuando un referéndum derogó la llamada 'Ley de Empresas Públicas', que habilitaba la privatización de las principales empresas estatales. En segundo lugar en el año 2003, cuando otro mecanismo de iniciativa popular derogó una ley que abría la posibilidad de que ANCAP (la empresa petrolera nacional) se asociara con privados. Por último en 2004, cuando por decisión popular se aprobó una enmienda constitucional que

establece que la provisión de agua y saneamiento es una competencia exclusiva del Estado.

Esa preferencia por lo estatal tiene varios elementos explicativos. Algunas de sus claves tienen que ver con el funcionamiento del sistema político y las principales características que ha tenido el mismo a lo largo de la historia, el tamaño y la dinámica de la economía uruguaya y las bases sociales con que han contado los procesos de estatización (o desestatización) a lo largo de la historia. No obstante, al presente se observan ciertos cambios en las relaciones que históricamente los ciudadanos han mantenido con el Estado como gestor de servicios públicos, los que podrían estar indicando movimientos más o menos favorables a la desmonopolización y a la promoción de asociaciones público-privadas en esta área.

Claves históricas

La intervención del Estado en la sociedad y la economía uruguaya ha pasado por dos grandes etapas con características y orientaciones diferenciadas. La primera fase, de ampliación del poder y de intervención directa del Estado, comprende el período entre 1876 y 1955, aproximadamente. Hasta 1903 la ampliación del rol del Estado

en la economía y en la sociedad tuvo un signo ‘conservador’, que buscó consolidar el modelo capitalista en el país a través de la construcción y modernización de un aparato coactivo incontrastable. Este estilo de intervención buscaba dar garantías a la explotación empresarial de la ganadería para la exportación. En lo atinente a los servicios públicos, la mayoría estaba en manos de empresas extranjeras monopólicas. La provisión estatal se limitaba a la educación, buscando alcanzar la universalización de la enseñanza primaria, que además de gratuita, se estableció como laica y obligatoria.

El periodo *batllista*, denominado así por la influencia de las ideas del presidente José Batlle y Ordóñez, se inicia en 1903 (Barrán y Nahum, 1984). Se verifica entonces un aumento sustancial de la intervención estatal en diversas áreas estratégicas. En particular, se produce la estatización de varios de los servicios públicos en manos del capital extranjero: el suministro de energía eléctrica, los servicios portuarios, los ferrocarriles, el servicio de agua y el transporte público urbano. Asimismo, en 1931, se creó la empresa estatal ANCAP, proveedora de combustibles. En todos estos casos, la provisión de estos servicios por parte del Estado pasó a ser monopólica.

Los diversos sectores del empresariado nacional no tuvieron una política de oposición a la estatización de los servicios públicos mencionados. Por el contrario, estos sectores entendían que los servicios brindados por las empresas privadas extranjeras eran caros e ineficientes, y que en manos del Estado los mismos podrían ser brindados a menor costo y ampliados en cantidad y calidad. Por otra parte, en esta etapa histórica se verificó la expansión de un conjunto de beneficios sociales a los trabajadores: se aprobó la limitación de la jornada laboral a ocho horas diarias, se instauraron pensiones a cargo del Estado y se extendió la gratuidad de la educación hasta el nivel secundario.

La segunda fase se inició a mediados de la década de los cincuenta y se caracterizó por el estancamiento económico del país. En un contexto de crisis, el clientelismo político implicaba costos crecientes asociados al crecimiento del tamaño del Estado, por lo que comenzaron a generarse problemas de sostenimiento del presupuesto estatal. Así, los mismos sectores que anteriormente habían apoyado la estatización de los principales servicios, alzaron sus voces en contra del crecimiento del Estado y sus ‘ineficiencias’. A partir de ese momento, el Estado comienza un lento proceso de retracción, también a nivel de la provisión de los servicios públicos. El Estado

uruguayo actual muestra menores niveles de intervención en la economía, lo que nos habla de que la reforma liberal fue lenta y paulatina, pero persistente desde comienzos de los años sesenta.

Las principales reformas

El modelo económico general ha tenido un claro signo liberal desde fines de los años cincuenta, pero fue durante la década de los noventa que se intentó avanzar más en las reformas liberalizadoras. En particular, el gobierno del Partido Nacional (1990-1994) propuso al Parlamento una ley de privatización de las principales empresas del Estado que, a través del apoyo del otro partido conservador (Colorado), logró los votos suficientes para ser aprobada. Como respuesta, las principales organizaciones sociales del país –los sindicatos de trabajadores, la federación de cooperativas de viviendas por ayuda mutua y los estudiantes universitarios– junto a la coalición política de centro-izquierda Frente Amplio, activaron un referéndum que derogó la mencionada ley. La iniciativa de defensa de las empresas públicas recibió el apoyo del 55 por ciento del electorado, cerrándose así las puertas a la posibilidad de venta de los activos del Estado al sector privado.

Sin embargo, la decisión popular no eliminó la posibilidad de avanzar hacia un modelo de mayor intervención del sector privado en los servicios públicos. A partir de 1992 los partidos conservadores han intentado poner en práctica otras modalidades privatizadoras alternativas a la venta de las empresas estatales. En forma previa, desde el gobierno nacional se había empezado a promover un proceso solapado y relativamente invisible al interior de las principales empresas estatales. Las mismas perdían paulatinamente el carácter de entes estatales proveedores de servicios, pasando a ser gestionadas a partir de criterios directrices basados en la administración de empresas privadas (véase el análisis de los procesos de mercantilización y corporatización de la gestión pública ofrecido por McDonald y Ruiters en este mismo volumen).

Un cambio estratégico introducido en el funcionamiento de las empresas estatales fue la identificación de áreas ‘deficitarias’ en la gestión pública. Esta redefinición de la gestión posibilitó la contratación de empresas privadas. En muchos casos, quienes pasaron a asumir las nuevas responsabilidades de gestión fueron los propios trabajadores de la empresa estatal quienes, después de haber



recibido estímulos para abandonar la función pública, fueron contratados en forma 'tercerizada' o privada. Esta modalidad de gestión implica transferir al sector privado responsabilidades que anteriormente eran de competencia exclusiva del Estado. Esta tendencia se observa no sólo en las grandes empresas estatales de electricidad, agua, telecomunicaciones y combustibles, sino también en servicios operados por los municipios y otros organismos estatales que brindan servicios públicos, como la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Salud Pública, y la Universidad de la República.

Reformas en el sector energético

El sector energético uruguayo se ha caracterizado por una fuerte participación estatal, tanto en la función empresarial como en la función normativa. El suministro de energía en sus fuentes principales (combustibles derivados del petróleo, energía eléctrica y gas) estaba a cargo de una sola empresa en cada segmento, de carácter monopólico.

Interesa en particular analizar el caso de la energía eléctrica. La empresa estatal UTE, nacida a partir de la estatización de una empresa extranjera en 1912, tuvo carácter monopólico en todos los segmentos del sector –generación, transmisión y distribución– hasta el año 1980. A raíz de la construcción y operación de Salto Grande, una represa hidroeléctrica de carácter binacional, en ese año se creó la Comisión Técnica Mixta dependiente de las cancillerías de Uruguay y Argentina. A partir de ese momento, esta empresa estatal binacional compartió con UTE la generación de energía eléctrica para el Uruguay, permaneciendo la provisión del servicio enteramente en manos estatales.

En junio de 1997, se aprobó la Ley de Marco Regulatorio del sector eléctrico, por la cual se separaron las distintas etapas del negocio eléctrico, manteniendo el carácter de monopolio estatal solamente las etapas de transmisión y distribución. Se eliminó el monopolio en la generación, declarándose una actividad libre y abierta a la inversión privada. Asimismo, se creó la Unidad Reguladora de Servicios Energía y Agua (URSEA) y se aseguró el acceso libre a las redes de transmisión y distribución estatales. A través de esta ley se habilitaba a los grandes consumidores (empresas industriales, supermercados, etcétera) a contratar directamente su aprovisionamiento de electricidad con el sector privado.

Los sectores populares expresaron nuevamente su

oposición a una ley que interpretaban como una forma de privatización, pero la movilización popular no logró reunir el apoyo suficiente para derogarla a través de un referéndum. Este proceso tuvo importantes implicancias que explican en parte la evolución futura de las reformas de los servicios públicos en el Uruguay y ponen en debate el grado real de consenso ciudadano en relación a los servicios públicos. Si bien la mencionada ley tenía ciertas particularidades (se desmonopolizaba sólo una parte del servicio eléctrico), la hipótesis acerca del estatismo acérrimo de los uruguayos, quienes supuestamente ven de mala manera cualquier intervención del sector privado en los servicios públicos, quedaba en cierta forma desacreditada.

Así como los sectores políticos y sociales favorables a la privatización entendieron el mensaje del plebiscito de 1992, en 1997 interpretaron el resultado del fallido referéndum como si se tratara de una plena ratificación popular de una ley de desmonopolización (parcial) y se propusieron avanzar por esta vía en el futuro.

La reforma educativa

El sistema educativo nacional estuvo desde siempre organizado sobre la base de un subsistema público estatal y gratuito y un subsistema privado que no recibía subsidios estatales de ningún tipo, pero cuya regulación por parte de las autoridades educativas era mínima.

La educación pública, otrora orgullo del país, al momento del retorno a la democracia en 1985 –después de 12 años de dictadura– era considerada en crisis por la mayor parte del sistema político nacional y los sectores sociales vinculados a la educación. Se vivía una realidad de muy bajos salarios y de deterioro del nivel de formación de los docentes, con una infraestructura inadecuada, escuelas y liceos superpoblados y una currícula criticada por algunos por estar alejada de las necesidades del mercado y por otros por ser 'disciplinadora' y por no apuntar a la formación integral.

En este marco, tras el triunfo electoral del Partido Colorado, en 1996 fue lanzado un ambicioso proyecto de reforma de la educación pública. Aunque los rasgos esenciales –gratuidad, obligatoriedad y laicidad– que habían caracterizado históricamente la provisión del servicio se mantuvieron, algunos elementos de la reforma acentuaron el empobrecimiento de la calidad de la misma y optaron por la lógica de 'educar para el mercado laboral'.

A nivel de la educación primaria, los rasgos más destacables de la reforma fueron:

- La búsqueda de cobertura universal para niños de cinco años de edad y el avance en la cobertura de niños de cuatro años;
- Se instauraron de escuelas de tiempo completo en las zonas de mayor pobreza y marginación.
- A nivel de educación secundaria, varios elementos resultan destacables:
- Gestión guiada por el concepto de eficacia e implementada y dirigida por técnicos especialistas, con la absoluta exclusión del resto de la sociedad, incluidos los propios docentes.
- Un intento de descentralización, confiriendo mayor autonomía a los directores de los centros, incluso en la selección del personal. Los sindicatos de profesores denunciaron que este mecanismo buscaba evitar la oposición de los docentes y aumentaba el riesgo de prácticas 'clientelísticas' en las designaciones de cargos.
- Política educativa como política social: se concibieron los centros educativos como centros de permanencia de los estudiantes, buscando alejarlos de la delincuencia, las drogas, etcétera, cambiando el perfil de los mismos y disminuyendo el contenido educativo. De acuerdo a una analista: *"El punto en cuestión no es que la violencia, la drogadicción, la marginación, la desocupación y el hambre no sean problemas. El punto es que no son problemas educativos, aunque causen problemas a la educación"* (Zabala, 2001:148).
- Cambios en los contenidos curriculares, quitando énfasis a las humanidades y artes e incrementando el contenido 'pragmático' que prepara al joven 'para el mercado'.

Además, con la reforma se fortaleció el sistema educativo privado, al extenderse entre la población la percepción de que las deficiencias del sistema público se habían acentuado aun más.

En definitiva, la reforma en materia educativa no significó cambios en la propiedad del servicio, ni cambios en la responsabilidad estatal en la materia. Tampoco se entregó la gestión del sistema a privados, ni se instauró un sistema de 'vouchers' o subsidios a prestadores privados por alumno matriculado, como en el caso chileno.

La reforma implicó un cambio en la gestión del sistema educativo estatal en base al mayor poder de gerentes y programas dirigidos por técnicos especializados, una reorientación de la currícula menos interesada en formación para la ciudadanía y más para el mercado laboral, y un intento de descentralizar la gestión a nivel

de centros educativos, aumentando el poder de control de los directores de cada centro, similar al modelo británico (véase el análisis desarrollado por Needham sobre las reformas implementadas en el Reino Unido en este mismo volumen).

La salud pública y su demorada reforma

En relación a los servicios de salud, en el Uruguay existe una compleja articulación de agencias públicas y privadas, que ha vivido un deterioro paulatino.

El subsistema público está compuesto por:

- i. El Ministerio de Salud Pública, que además de ser responsable de normalizar, evaluar y fiscalizar la atención a la salud en todo el país brinda servicios a través de sus propios hospitales;
- ii. El Banco de Previsión Social, que actúa como intermediario, recibiendo y administrando el aporte de trabajadores y empleadores destinados a la atención médica por el sistema de prepago, y que es además proveedor directo de algunos servicios (atención al embarazo y la infancia);
- iii. La Universidad de la República a través de su propio Hospital de Clínicas, que es a la vez el centro de educación para estudiantes de las distintas ramas de la medicina;
- iv. Los programas Sanidad de las Fuerzas Armadas y Sanidad Policial, que poseen hospitales propios y brindan atención integral a militares y policías y sus respectivas familias;
- v. Los gobiernos municipales, que brindan exclusivamente atención ambulatoria de primer nivel.

La atención que brindan los hospitales y policlínicas del subsistema público es financiada a partir de la recaudación de tributos generales y no de tributos específicos cobrados para financiar este subsistema.

A su vez el subsistema privado, está compuesto por:

- i. Las Instituciones de Asistencia Médica Colectivas (IAMCs), conocidas como mutualistas, que son organizaciones sin fines de lucro que ofrecen, a través de un seguro de prepago, una cobertura integral. Se trata de organizaciones independientes del Estado y competitivas entre sí pero con tarifas reguladas;
- ii. Los seguros de atención médica enteramente privada.

A principios de los años sesenta, la cobertura de salud del país se basaba por un lado en un sistema privado (las llamadas *mutualistas*) que cubría las necesidades de las clases medias y altas de la sociedad, y por otro lado en un sistema público que cubría a quienes no podían pagar las



cuotas de las mutualistas. En años sucesivos el Estado comenzó a subsidiar la atención privada de sus empleados, a los que les realizaba pequeños descuentos en sus salarios para cubrir las cuotas de las mutualistas, subsidiando también de forma indirecta al propio sector mutual. En 1984, el mecanismo de cobertura se universalizó cuando todos los trabajadores públicos y privados del sector formal del mercado de trabajo adquirieron el derecho a integrarse a las IAMC. Para ello, se creó una oficina estatal específica responsable de regular la relación entre el trabajador y la mutualista elegida.

La fuerte tendencia redistributiva que orientaba esta política fallaba en dos elementos. Por un lado, las mutualistas no estuvieron en condiciones de asegurar la cobertura integral de salud a todos los trabajadores, a pesar de cobrar tickets adicionales para asistir a consultas con especialistas médicos o para retirar medicamentos, debiendo recibir cada vez mayores subsidios de parte del Estado. En segundo lugar, los recursos que los distintos gobiernos fueron destinando al subsistema propiamente estatal fue cada vez menor, con la consecuente reducción de la calidad de la atención para los sectores de menores recursos.

El resultado final, es el de una población estratificada en cuatro franjas:

1. Aquellos que no pueden cubrir los costos de afiliación a una mutualista y deben recurrir al subsistema público, el que sufre muy graves carencias de recursos para una correcta atención a la salud;
2. Aquellos que pagan una cuota mensual a las mutualistas, las que también se encuentran en franco deterioro. En muchos casos, estas personas sólo pueden abonar la cuota mensual pero sin estar en condiciones de seguir rigurosamente los tratamientos médicos, en tanto no pueden hacer frente al pago de los tickets antes mencionados;
3. Aquellos que siendo socios de las mutualistas pueden además afrontar el pago de tickets moderadores y otros servicios privados adicionales, como emergencia médica, servicio de acompañantes, etcétera;
4. Una cuarta franja constituida por sectores sociales con ingresos altos que contratan seguros privados de salud.

Al contrario de lo observado en los casos de la provisión de servicios educativos y de energía, el país optó por un sistema crecientemente privado de atención de la salud, con creciente recurrencia a subsidios estatales y cuya contracara es la disminución constante de los fon-

dos destinados al propio subsector público.

Los principales beneficiados han sido la corporación médica y los laboratorios, en vista del creciente gasto en salud de la población uruguaya y del aumento de los subsidios estatales, siendo los principales perjudicados los sectores de menores recursos. El país avanzaba así hacia un sistema de atención polarizado, con 'salud para los ricos' y 'salud para los pobres'. Si bien no han surgido proyectos de reforma consensuados, el nuevo gobierno de izquierda ha incluido en el presupuesto del Estado un proyecto de reforma del sistema de salud que ya ha generado reacciones de actores políticos y especialmente de los grupos empresariales que se benefician del status quo.

La reforma de la seguridad social

En el año 1995 Uruguay reformó su sistema de seguridad social, en lo que ha sido una de las más polémicas de todas las reformas liberalizadoras de la gestión pública (Filgueira, 2002). El país contaba hasta ese entonces con un sistema de reparto estatal de tipo pay as you go, que implicaba solidaridad intergeneracional: es decir, que los trabajadores activos aseguraban el cobro de jubilaciones y pensiones a aquellos que estaban en edad de retiro.

A mediados de los ochenta ya se percibían serios problemas estructurales en el sistema, si bien los mismos no parecían que fueran a generar un colapso inmediato. Estos problemas estaban conectados con:

- una estructura poblacional envejecida, que determinaba una relación pasivo/activo muy alta y sin signos a la vista de poderse revertir;
- la utilización del sistema de seguridad social como mecanismo de reparto de prebendas por parte de sectores del sistema político;
- deficientes sistemas de información y control sobre las pensiones que se otorgaban.

En el año 1989 un plebiscito propuesto por diferentes organizaciones de jubilados y pensionistas y sindicatos de trabajadores buscó establecer, a nivel constitucional, la obligación de que las pasividades fueran ajustadas según la evolución del salario medio. La iniciativa, que probablemente fuera una reacción contra las tendencias de los gobiernos a usar las pensiones como variable de ajuste de manera oportunista, contó con la aprobación popular del 72,5 por ciento del electorado. Esta iniciativa determinó aumentos importantes en las pasividades y consecuentemente en las erogaciones estatales, las que incidieron significativamente en las finanzas del Estado. En este sentido, la contribución estatal al sistema llegó en 1995 a 17

por ciento del Producto Bruto Interno, siendo una de las cifras más elevadas del mundo en ese momento.

El deterioro fiscal determinó que las mayorías parlamentarias aprobaran un cambio hacia un sistema mixto, organizado sobre dos pilares. El primero, de reparto intergeneracional, que se sostiene con aportes de parte de los ingresos de trabajadores y empleadores, así como del propio Estado. El otro pilar está constituido por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs) que administran cuentas de capitalización individual y que pueden estar en manos de empresas privadas o del propio Estado. De hecho, el Estado está presente en el segmento de capitalización individual a través de su propia AFAP, la que cuenta con el 38 por ciento de los afiliados totales del sistema y el 56 por ciento del acumulado del Fondo Ahorro Previsional.

Las AFAPs manejan en forma acotada sus inversiones. El 80 por ciento del capital de cada AFAP tiene que ser invertido en Bonos del Tesoro estatales, buscando dar seguridad a los contribuyentes a riesgo de perder rentabilidad en la inversión.

Si bien la reforma constitucional de 1989 permitió que en menos de una década se duplicara el valor real de las jubilaciones, este incremento de las pasividades incluyó a todos de la misma forma y no se previeron mecanismos de redistribución al interior del sistema. Asimismo, si bien es destacable el aumento del valor de las pasividades, este proceso significó una importante transferencia de recursos desde otros sectores de la sociedad uruguaya, además del mencionado deterioro fiscal. También generó una perfecta 'excusa' para aquellos que querían introducir un sistema de capitalización individual no solidario, que puede generar a futuro la desprotección de los sectores más vulnerables y riesgos de desintegración social.

El suministro de agua y la defensa de un derecho humano

Desde siempre, la provisión de los servicios de agua y saneamiento estuvo en manos del Estado. A partir de la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000) se abrió la posibilidad de privatizaciones en el sector. El argumento utilizado fue la no disponibilidad del capital necesario por parte del Estado para invertir en el saneamiento de la ciudad de Maldonado, donde se encuentra el principal balneario del país, Punta del Este.

La modalidad de participación del sector privado en el suministro de agua y saneamiento, adoptó la forma de

un contrato/concesión, a través del cual el agente privado construiría las instalaciones y asumiría la responsabilidad de la operación y manejo del sistema, así como de su mantenimiento. El contrato estipulaba también un plazo, luego del cual, las instalaciones pasaban a manos del Estado.

En este caso el papel de los organismos financieros internacionales fue decisivo. En 1999 el gobierno uruguayo accedió a un préstamo del Banco Mundial a cambio de que se diera continuidad a las concesiones en el suministro de agua y saneamiento en distintas zonas del país. A mediados del 2002 el gobierno uruguayo firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en la cual se comprometía a reducir los controles sobre el sector agua y saneamiento, con el fin de facilitar el ingreso de inversores privados, no sólo para la provisión de agua potable, sino también para la construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales (Santos, 2004).

La primera de estas concesiones se aprobó en 1998 beneficiando a Aguas de la Costa, un consorcio conformado por Aguas de Barcelona (subsidiaria de Suez Lyonnaise des Eaux) en calidad de operador, y dos empresas uruguayas. A su cargo quedaron los servicios de agua y saneamiento de una parte del departamento de Maldonado. Posteriormente, en el año 2000, se otorgó una segunda concesión a la compañía privada Uragua S.A., subsidiaria de la española Aguas de Bilbao, para suministro de agua y saneamiento en otra zona del departamento de Maldonado. El contrato en este caso era por 30 años, y la población que atendería serían unos 120 mil residentes permanentes y 600 mil turistas en el verano.

Los resultados concretos de estas concesiones fueron tarifas excesivas (varias veces superiores a las que cobraba la empresa estatal), niveles de contaminación del agua superiores a los admisibles, no cumplimiento de las metas de inversiones acordadas por contrato, y repetidos problemas ambientales. Ya en el verano de 2001, el balneario Piriápolis (el segundo en importancia en el país) quedó sin suministro de agua por cuatro días a causa de la rotura de una tubería.

En cuanto a la calidad del agua, vecinos de la zona denunciaron públicamente que no consumían el agua porque desde hacía mucho tiempo dejaba residuos y manchas marrones en piletas y sanitarios. En febrero de 2002, los laboratorios de la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE, responsable de la regulación



del servicio) recomendaron a la población hervir el agua para consumo, ya que no podía ser considerada potable. En abril, surgieron nuevamente problemas con la calidad del agua. Finalmente, en julio de 2003 y ante el peso de toda esta evidencia, el gobierno anunció que se había decidido la ‘salida ordenada’ de la empresa y que OSE reasumiría la provisión del servicio. Sin embargo, el anuncio no se concretó y la empresa siguió operando.

Ante todos estos hechos, organizaciones de vecinos, ambientales y sindicales, conformaron, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida, que buscó nuevamente promover una reforma constitucional que garantizara una mejor gestión y acceso al agua y saneamiento. En octubre de 2003, un año después de conformada, la Comisión presentó ante el Parlamento aproximadamente 300 mil firmas, necesarias para convocar el plebiscito de reforma constitucional, que tuvo lugar el 31 de octubre de 2004 y que resultara respaldado por el 64,7 por ciento de la ciudadanía.

En la reforma constitucional aprobada se establece que: *“El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales”, en el entendido que “el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”.*

Además el texto aprobado establece una cláusula muy clara hacia el futuro:

La prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto.

Un gobierno distinto y los desafíos del futuro

En marzo de 2005 una coalición de centro-izquierda (el FA-EP/NM, Frente Amplio-Encuentro Progresista/Nueva Mayoría) asumió el gobierno nacional, tras décadas de regímenes conservadores (véase Chavez, 2005). Poco tiempo ha transcurrido como para conocer a fondo cuales serán las políticas que se impulsarán en materia de servicios públicos, pero ya se puede señalar algunas tendencias. En primer lugar, es evidente que las reformas de carácter privatizador que se verificaron en los últimos años no serán revisadas por el nuevo gobierno.

En segundo lugar, hay una clara decisión de volver más eficientes y eficaces las empresas y servicios de res-

ponsabilidad estatal. La nominación de técnicos idóneos en los organismos de dirección de las empresas públicas, cambiando la modalidad tradicional de designación de políticos profesionales como directores, va en ese sentido. Se quiere evitar las empresas públicas sigan siendo parte del ‘juego político’, procurando que las mismas dejen de ser utilizadas por el partido gobernante para el uso y la conservación del poder. Esta dinámica había expandido el clientelismo y las inversiones ‘políticamente rentables’, profundizando la ineficiencia y la inequidad que habían caracterizado a ciertas áreas de la gestión pública.

En tercer lugar, si bien no se han tomado aún decisiones políticas concretas, algunos miembros del nuevo gobierno habían emitido (antes de las elecciones) opiniones personales favorables a la desmonopolización y la creación de oficinas reguladoras estatales. En este sentido, el actual viceministro de Economía y Finanzas, había manifestado que, en un contexto de ‘mercados competitivos’, sería necesario promover *“regulación fuerte que evite abusos monopólicos y promueva la competencia, participación directa de los usuarios y subsidios explícitos que amplíen el acceso a los servicios básicos a las capas sociales más excluidas”* (Bergara, 2001:46).

En cuarto lugar, más allá de las preocupaciones por aumentar la eficiencia en la provisión estatal de los servicios, también está presente la preocupación por hacer explícitos los subsidios a los sectores de más bajos recursos, buscando la cobertura universal de los mismos.

En quinto lugar, existe la voluntad (al menos al nivel declarativo) de dar participación a los usuarios de servicios y volver así más transparente la gestión de las empresas. El actual presidente de la República, Tabaré Vázquez, manifestó durante la campaña electoral:

¿Cómo hacen los usuarios de Salud Pública, o los usuarios de UTE, o los usuarios de las rutas nacionales, o los padres de alumnos escolares para ejercer sus derechos como usuarios de servicios públicos? ¿Cómo hacen para ejercer su derecho al control ciudadano? En tal sentido (...) el gobierno progresista: fomentará las vías de participación y control ciudadano (...), promoverá una Ley Básica de Participación Institucional que sistematice la normativa dispersa profundizando el reconocimiento del derecho a la participación de las organizaciones sociales. (...) Amigas y amigos: Ciudadanía, participación, descentralización (Vázquez, 2004).

En sexto lugar, si bien no se ha terminado de elaborar definitivamente la nueva ley nacional de educación, es de destacar la importancia que las nuevas autoridades le han dado a la educación en el nuevo presupuesto nacional de gastos e ingresos. El gasto en educación alcanzará al final del gobierno al 4,5 por ciento del PIB, cuando a fines de 2004 no llegaba al 3 por ciento.

Los cambios en materia educativa comienzan por la metodología participativa con que se está elaborando la nueva ley de educación, la que ya no vendrá prediseñada por técnicos, sino que se busca que sea fruto del consenso de autoridades y docentes. En el mensaje enviado por las autoridades educativas al Parlamento Nacional en ocasión de discutir el nuevo presupuesto nacional, se establece además que la conducción de la educación estará guiada por principios democráticos y de respeto a los derechos humanos. Además, se plantea la continuidad de aquellos elementos de la reforma educativa de 1996 que son considerados positivos, como la universalización de la cobertura educativa para los niños de cuatro y cinco años y el aumento del número de escuelas de tiempo completo.

Otra área a priorizar es la salud. En declaraciones públicas la Ministra de Salud Pública ha caracterizado al sector como 'inequitativo' y con bajos niveles de satisfacción del usuario. La principal novedad, mas allá de los cambios del modelo asistencial (priorización de la prevención, sistemas locales de salud, desarrollo de la investigación a nivel nacional en materia de medicamentos y tecnología médica, etcétera), está constituida por un cambio en la modalidad de financiamiento del sistema de salud. El gobierno está estudiando la implementación de un Seguro Nacional de Salud –incluido en el presupuesto nacional– que implicará que un financiamiento basado en aportes proporcionales a los ingresos de la familia, de manera de devolverle al sistema la equidad que perdió. A partir de un fondo constituido por este seguro, se hará un reembolso a instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud.

En síntesis, los desafíos para el futuro no son pocos ni menores. El movimiento popular uruguayo ha manifes-

tado una cultura de resistencia a los cambios privatizados en materia de servicios públicos, que ha posibilitado bloquear la venta de las empresas del Estado y revertir algunas concesiones a privados. La principal herramienta de resistencia ha sido la utilización de mecanismos de democracia directa previstos en la Constitución. El movimiento popular contó siempre con el apoyo de los partidos de centro-izquierda que actualmente integran el gobierno nacional. La construcción de un nuevo tipo de relación con el movimiento popular será un elemento a considerar cuando se propongan cambios en la gestión de servicios públicos.

Si el nuevo gobierno optara por el camino de la desmonopolización, la preocupación del Banco Mundial acerca de la carencia de instituciones fuertes para procesar las reformas del Estado se puede hacer realidad. Al menos en Uruguay (seguramente también en otros países de América latina), considerando la debilidad de la administración pública frente al poder de las empresas transnacionales, ello se podría traducir en la colonización de la esfera pública por parte de intereses privados.

Además, no es segura la efectividad de las regulaciones por parte de entidades públicas, considerando que las empresas privadas que asumirían la gestión de servicios públicos cuentan con ventajas de información y pueden presionar usando la propia inversión realizada en el sector, como armas para lograr menores controles y exigencias en la provisión de los servicios.

Por otra parte, si se impulsara la desmonopolización de los servicios públicos, la preocupación no debería quedar restringida a la eficiencia y eficacia, sino que debería extenderse a la equidad y al acceso como derecho humano. En este sentido, la reforma constitucional los servicios de agua y saneamiento promovida por iniciativa popular, además de modificar la situación que se estaba imponiendo como modalidad en el Uruguay marca un importante precedente a escala nacional e internacional. La Constitución del Uruguay establece a partir de ahora que la provisión de un servicio público es un derecho humano, que no puede estar subordinado a intereses mercantiles.



Referencias

- Barrán, J.P. y B. Nahum** (1984) *El problema nacional y el Estado: un marco histórico*. Montevideo: CINVE y Ediciones de la Banda Oriental.
- Bergara, M.** (2001) 'El diseño institucional de los servicios públicos: políticas de estado o polarización ideológica', en: *Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: CEE 1815 y Editorial Trilce.
- Bergara, M.** (ed.) (2005) 'Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: The Case of Uruguay'. Washington: Inter-American Development Bank (IADB).
- Chavez, D.** (2005) 'Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno', en D. Chavez, P. Barrett y C.A. Rodríguez Garavito (eds.) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2005.
- Filgueira, F.** (2002) 'La reforma del sector social: estatismo, desigualdad y privatización by default', en *Social Watch 2002*. Montevideo, Instituto del Tercer Mundo.
- Moreira, C.** (1997) *Democracia y Desarrollo en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Comisión Sectorial de Investigación Científica y Editorial Trilce.
- Needham, C. y A. Murray** (2005) 'The future of public services in Europe'. Londres: Catalyst, Unison y Ver.di.
- Panizza, F.** (1990) *Uruguay: batllismo y después*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Santos, C.** (2004) 'El día que las urnas harán agua', en R. Grosse, S. Thimmel y J. Taks (eds.) *Las canillas abiertas de América Latina*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht.
- Vázquez, T.** (2004) 'Una transición responsable'. Ponencia presentada en el seminario 'El Uruguay Democrático', Montevideo (20 de setiembre).
- Zavala, A.** (2001) 'El poder y el no poder del Estado en materia educativa', en *La Reforma Impuesta*. Montevideo: Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria y Editorial Nordan.