

## 13. TRANSFORMACIONES, APORTES AL DESARROLLO Y DESAFÍOS DE OSE COMO EMPRESA PÚBLICA

Milton Machado

El seminario internacional organizado por la Dirección Nacional de Industrias (MIEM-DNI), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y el Transnational Institute (TNI) tuvo lugar en una fecha muy propicia para analizar el significado de Obras Sanitarias del Estado (OSE) como empresa pública del Estado. El 31 de octubre de 2004 tuvo lugar el llamado “plebiscito por el agua”, a través del cual los ciudadanos uruguayos decidieron mantener la provisión de los servicios en la órbita estatal y declarar el acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano fundamental. Teniendo muy presente la decisión asumida por la ciudadanía hace ocho años, en las páginas que siguen se analizan las transformaciones, los aportes al desarrollo y los actuales desafíos del organismo.

### **Obras Sanitarias del Estado: datos básicos de los servicios**

Para entender la significación de OSE como empresa pública es necesario en primer lugar considerar algunos datos esenciales de la entidad. OSE es el organismo estatal responsable del abastecimiento de agua potable en todo el país. La empresa cuenta con 4.600 funcionarios y 70 locales de atención al público. La cobertura de la red de agua tiene una extensión de 14.722 kilómetros, cubriendo al 98% de cobertura de la población nucleada (99% en las capitales departamentales) y el 94% de la población nacional, con una capacidad de producción anual de 330 millones de metros cúbicos de agua potable. OSE abastece a 365 localidades y cuenta con 1.043.000 conexiones, 72 plantas potabilizadoras, 734 perforaciones, 691 depósitos de reserva y distribución, y 22 embalses.

OSE también está a cargo del servicio de saneamiento a escala nacional, a excepción de Montevideo, donde el servicio es responsabilidad del gobierno departamental. La red de saneamiento tiene una extensión de 2.966 kilómetros, alcanzando un 40% de cobertura de la población nucleada en el interior del país (320.535 viviendas y 263.167 conexiones).

OSE no recibe subsidios de ningún otro organismo del Estado; se financia exclusivamente con la tarifa que pagan todos los uruguayos, la que de acuerdo a estimaciones de la empresa representa el 0,92% del ingreso familiar mensual. En el último ejercicio contable, del año 2011, el ente tuvo ingresos del orden de US\$ 350 millones, lo cual habilitó una inversión de US\$ 125 millones. La inversión significa recursos que se devuelven directamente en obras, con un resultado positivo del ejercicio superior a los US\$ 50 millones.

### **Agua y saneamiento en el Uruguay: antecedentes históricos**

¿Qué tipo de OSE queremos y para qué modelo de país? Para responder a estas preguntas es necesario revisar brevemente la historia de la empresa. OSE fue creada mediante la ley 11.907 del 19 de diciembre de 1952, por lo cual está celebrando su sexagésimo aniversario. Surge en el contexto del llamado *Estado empresario neotballista*, un modelo vigente entre los años treinta y principios de los setenta del siglo pasado, basado en una idea de desarrollo nacional “progresivamente dirigido por el Estado y orientado a la expansión de sus funciones sociales y económicas”, incluyendo la creación y expansión de empresas públicas “que se rigen de acuerdo a objetivos sociales y de promoción del desarrollo” (Bertino et al, 2012:5).

En términos más concretos, OSE fue un producto indirecto de la Segunda Guerra Mundial, derivado de la cesión de activos británicos como pago de la deuda acumulada por el Reino Unido durante el conflicto bélico. El saldo comercial a favor del Uruguay fue intercambiado por la propiedad de las empresas de transporte ferroviario, tranvías de Montevideo y la compañía de Aguas Corrientes (Nahum, 1993). Como ya ha sido señalado desde el ámbito de la historia económica, la fundación de compañías estatales en el Uruguay de mediados del siglo pasado “requería un amplio consenso político debido a que su creación implicaba profundas definiciones ideológicas en por lo menos tres ejes: monopolios/libertad de mercado; capital público/capital privado; inversión externa directa/capital nacional” (Jacob, 2012: 84).

Durante las primeras décadas de existencia de la empresa el modelo de gestión de OSE no sufrió cambios radicales. Las modificaciones principales comenzaron en la década de los 90, como resultado de ola neoliberal que afectó a la mayoría de los países de América Latina. El objetivo del neoliberalismo era minimizar el rol del Estado hasta limitarlo a ser “juez y gendarme”, dejando toda la actividad económica exclusivamente en manos de los agentes privados. La orientación ideológica hegemónica proponía cambios en la gestión de las empresas públicas, con una clara tendencia a “modificar sus objetivos, dándose primacía a la lógica de la empresa privada basada en la rentabilidad y, en los países donde este proceso es más fuerte, culmina en un amplio proceso privatización” (Bertino et al., 2012:5). En el caso uruguayo, el camino hacia la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento se inició en el año 1992, en el período inmediatamente previo al referéndum revocatorio de la ley que habilitaba la privatización de las empresas públicas. De acuerdo a las conclusiones de un estudio académico, el Directorio

de OSE de esa época, “seguramente visualizando la aplastante derrota del modelo privatizador (el referéndum logró un 72% de adhesión) comenzaba a transitar la vía de las ‘concesiones’ de obra pública para visualizar la participación privada en la gestión del agua”.

En ese marco, se aprobó una serie de concesiones de los servicios de agua en amplias zonas de los departamentos de Maldonado y Canelones, con el argumento de una supuesta falta de recursos estatales para invertir en su desarrollo. En 1993 se aprobó la concesión a Aguas de la Costa SA (perteneciente al grupo Aguas de Barcelona, filial de la transnacional Suez Lyonnaise des Eaux de Francia) para la zona al este del Arroyo Maldonado, y en el año 2000 se iniciaron las operaciones de la empresa Uragua SA (propiedad de un consorcio de corporaciones españolas liderado por la empresa Aguas de Bilbao Bizkaia) al oeste del Arroyo Maldonado. En conjunto, pasaron a estar habilitadas más de diez empresas privadas de diversa escala y perfil corporativo.

El área de actividades de las entidades privadas se transformaría, poco después, en el epicentro de la movilización social contra la privatización del agua y el saneamiento en el Uruguay. En 1998, la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) comenzó a prepararse para resistir la eventual privatización de los servicios de agua, ante la circulación de rumores de que el gobierno planeaba incrementar la participación privada en el sector. En octubre del año 2000, varias organizaciones sociales se nuclearon en la Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando (CDASCOP), predecesora de la coalición ciudadana que catalizaría la movilización en torno al plebiscito del agua del año 2005: la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), integrada por la CDASCOP, FFOSE, la Liga de Fomento de Manantiales y la Red Ecológica Social-Amigos de la Tierra, entre otras organizaciones sociales.

De esta manera se dio inicio a una nueva etapa en la gestión de la empresa. El 31 de octubre de 2004, en simultáneo con una elección nacional, se realizó el plebiscito mencionado al inicio de este capítulo. La voluntad del 64,7% de los uruguayos determinó la modificación del artículo 47 de la Constitución, posicionando al Uruguay como el primer país en el mundo en declarar que “el acceso al agua potable y al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”, al tiempo que se establecía que los mencionados servicios públicos “serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales”.

El giro producido en la gestión de la empresa a partir del plebiscito ha sido destacado por investigadores académicos en un estudio de reciente publicación: “se pone coto a la tendencia privatizadora” y, a partir del año 2005, se lleva adelante el cumplimiento del plebiscito, se mantienen bajas las tarifas (incluso se establece una forma de tarifa social para un sector de la población muy sumergido) y no se producen transferencias. Sin embargo, es un período de gran expansión de la inversión. El empleo deja

de caer e incluso crece moderadamente, lo que no impide que la productividad continúe aumentando, ahora a un ritmo bastante más moderado (Bertino et al., 2012:40).

### **Los aportes al desarrollo y los desafíos de OSE**

El nuevo significado de las empresas públicas en el presente contexto político-institucional uruguayo se sintetiza en una frase del anterior Presidente de la República, Tabaré Vázquez: “Queremos un mejor estado y un mejor mercado” (*La República*, 2006:3). Desde esta perspectiva, el Estado es concebido como un motor que opera en distintos ámbitos, articulando el conjunto de la sociedad, para garantizar la igualdad de oportunidades al conjunto de la ciudadanía, prevenir la desigualdad social y económica y ofrecer servicios públicos en base a criterios de eficacia y eficiencia. La síntesis propuesta por el ex presidente hace referencia a cambios en el modelo de gestión, así como en el significado y el rol que deberían asumir las empresas públicas alineadas con las nuevas estrategias del gobierno nacional.

En términos de aportes al desarrollo, el gran desafío de OSE es universalizar los servicios en base a las orientaciones previstas en la reforma constitucional. Asimismo, la empresa también tiene muy en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (ONU) en setiembre del año 2000, en particular el séptimo objetivo (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), donde se establece la meta de “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de las personas que carecen de acceso sostenible al agua potable segura y al saneamiento básico” (Naciones Unidas, 2012)). Ello significa brindar acceso sostenible de agua potable a la población que se abastece de fuentes no seguras y que, en consecuencia, se encuentra sometida a riesgo sanitario. También implica aumentar la cobertura de saneamiento mediante redes, incorporando a los índices de cobertura sistemas alternativos validados.

En esta perspectiva, OSE está en primer lugar orientada a la estatización de los servicios de agua potable que en la década de los noventa habían sido otorgados al sector privado para ser operados con fines de lucro. En segundo lugar, establecer una tarifa social y una tarifa rural, otorgando subsidios parciales a los sectores más vulnerables. En tercer lugar, asegurar el acceso al agua potable a los asentamientos irregulares, en forma compatible con las políticas de inclusión social y regularización promovidas por gobierno nacional. En cuarto lugar, extender el abastecimiento de agua potable a las localidades rurales del interior, incluyendo a sectores sociales históricamente marginalizados en el acceso a los servicios. En quinto lugar, se han promovido cambios legislativos orientados a la obligatorie-

---

1 En el año 2011 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley 18.840, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y preservar la calidad ambiental, la salubridad y la higiene. La ley establece la obligatoriedad de la conexión y brinda a OSE y a la Intendencia de Montevideo las herramientas para facilitar la conexión, además de establecer como delito conductas que perjudican el medio ambiente y la salubridad.

dad de la conexión al saneamiento,<sup>1</sup> a los efectos de poder aumentar la cobertura y así coadyuvar a la satisfacción plena de los objetivos de inclusión e universalización de los servicios de OSE. Bajo este nuevo marco político-institucional la empresa tiende a priorizar a los sectores más vulnerables, a los que menos habían sido tenidos en cuenta por las administraciones anteriores, asegurando la provisión de un servicio fundamental como es el agua potable.

En la presente etapa, la empresa responde a un modelo de gestión de una empresa pública basado en una serie de lineamientos estratégicos, una misión y una visión. La misión de la empresa establece que OSE deberá “contribuir a la protección de la salud y a la mejora de la calidad de vida de la sociedad brindando servicios públicos de agua potable a nivel nacional, y de saneamiento por redes colectivas en el interior, de forma eficiente, con una gestión sostenible, cuidando el medio ambiente”. De forma complementaria, la visión del organismo propone “ser una empresa pública de excelencia, comprometida con la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, que procure el acceso universal y la satisfacción del usuario, de forma eficiente y sustentable, con responsabilidad social, ambiental y participación ciudadana”.

Los nueve componentes estratégicos de la actual gestión de OSE son los siguientes:

1. *Universalización de los servicios acceso e inclusión social.* Una prioridad fundamental es asegurar el aprovisionamiento de agua a las pequeñas localidades rurales. OSE cuenta con un programa para poder asegurar que las escuelas y los caseríos aledaños de las zonas más aisladas en términos geográficos cuenten con acceso al recurso en igual cantidad y calidad que en el resto del país. Se espera que al finalizar el programa, en el año 2014, aproximadamente 20.000 uruguayos (6.000 viviendas) que hoy están en situación de riesgo sanitario en zonas rurales tendrán acceso al agua potable. También se trabaja en la formalización o regularización de asentamientos urbanos y la conexión a las redes de saneamiento. Al presente, la gran mayoría de las familias ubicadas en los asentamientos irregulares acceden al suministro de agua a través de conexiones no autorizadas. Para evitar la exposición a riesgo sanitario OSE procura evitar el corte del servicio de agua potable a estas poblaciones.
2. *Reducción del agua no contabilizada y eficiencia energética.* El objetivo es optimizar el recurso agua potable, controlar el funcionamiento de las redes y operar adecuadamente los sistemas. OSE está desarrollando distintas políticas de sustitución de 160 kilómetros de tuberías y de cambio de 77.000 medidores. También se procede a la sectorización de barrios y zonas, para controlar mejor el balance del agua con procesos automatizados. La empresa está impulsando proyectos pilotos y nuevas tecnologías para poder innovar en el campo de la telemetría (medición a distancia), lo cual tendrá un impacto positivo en el ciclo comercial operativo y significará una mejor facturación para la empresa pública.

3. *Calidad de agua y cuidado del medioambiente.* La empresa se ha comprometido a brindar un servicio con la calidad, cantidad, continuidad y precio más adecuados para los usuarios.
4. *Gestión de riesgo e impactos asociados al cambio climático.* Este eje estratégico implica adaptar planes, proyectos y obras con la adecuada previsión de cambios futuros. OSE tiene previsto, como respuesta a eventuales sequías, la elevación de la represa de Paso Severino (la principal fuente de abastecimiento de agua bruta) para la usina de Aguas Corrientes, como forma de asegurar el suministro de agua potable a toda la capital y la zona metropolitana. También están previstas nuevas obras para responder a inundaciones y la construcción de usinas en los departamentos de Durazno y Treinta y Tres, entre otros planes.
5. *Investigación, desarrollo e innovación.* La empresa se ha propuesto seguir apostando al desarrollo de nuevas tecnologías en el sector agua y saneamiento.
6. *Gestión de las prácticas de capital humano.* OSE se ha comprometido a desarrollar las competencias necesarias para el desempeño funcional. La empresa apuesta a la capacitación de los funcionarios para la aplicación efectiva del nuevo modelo de gestión y de modernización de la empresa, en distintas áreas. También se le da más importancia a la evaluación de la política de ingresos, definiendo de forma precisa las áreas estratégicas y las que requieren la contratación de personal permanente y presupuestado, en el marco de un plan de inversiones con plazos de 10 a 15 años, en consideración de sus costos.
7. *Sustentabilidad económica y financiera.* Desde la perspectiva de la actual administración de la empresa, la sustentabilidad significa una gestión eficiente y eficaz de los ingresos, los financiamientos, los gastos y las inversiones.
8. *Desarrollo de nuevos negocios.* OSE está constantemente explorando oportunidades de nuevos negocios en el país y en el exterior. Entre otras iniciativas, se ha creado Aguasur, una empresa de venta de tecnología, asistencia técnica y consultoría externa, que ya se ocupa de comercializar las plantas compactas y transportable para potabilización del agua (UPA) en el exterior.<sup>1</sup> En estos momentos también se está desarrollando otro prototipo, también concebido como unidades transportables, para el tratamiento de agua residuales.

---

1 Las Unidades Potabilizadoras de Agua (UPA) constituyen un sistema de producción de agua potable segura desarrollado por la propia empresa, integrando en su diseño los métodos convencionales de potabilización en una estructura compacta, transportable y de rápida puesta en funcionamiento. Dada su adaptabilidad a diferentes tipos de agua bruta, cada planta estandarizada permite producir y suministrar agua en regiones donde existan dificultades geográficas y sanitarias para el abastecimiento a la población. Ya existen más de 100 plantas operativas en el Uruguay y más de 200 en países de América Latina, Asia y África, incluyendo 10 unidades que están siendo usadas en las Misiones de Paz de militares uruguayos para la ONU.

9. *Mejora de la gestión.* OSE tiene como objetivo incorporar y sostener una cultura de calidad y de productividad de la gestión, sustentado en un sistema de planificación, de gestión y control que permita avanzar en el logro de los objetivos de la empresa pública en materia de responsabilidad social. En este sentido, la idea es mejorar y modernizar la gestión con políticas integrales, de gestión de la logística, de gestión de riesgos, de gestión de conocimientos. Los diversos módulos de la nueva gestión corporativa están orientados a mejorar la eficiencia del organismo para brindar un mejor servicio a los dueños de la empresa, que son todos los uruguayos.

La transformación del modelo de gestión de OSE, en los últimos años, ha implicado fortalecer la centralización de las áreas y los procesos estratégicos y descentralizar las actividades operativas. En otras palabras, la alternativa elegida significa mayor autonomía táctica y mayor dependencia estratégica. Los lineamientos estratégicos de OSE se definen en forma centralizada, para que todo el organismo tenga las mismas orientaciones de funcionamiento como empresa pública, en paralelo a la ampliación de la autonomía regional para que las funciones de mantenimiento y operación sean realizadas de manera más adecuada, en base a las particularidades de cada lugar.

También se han creado instrumentos innovadores, como la ya mencionada empresa Aguasur, una sociedad anónima cuya propiedad corresponde en un 95% a OSE y el restante 5% a la Corporación Nacional para el Desarrollo. Otra iniciativa a destacar es el Consorcio Canario, una sociedad anónima conformada por dos organismos estatales, cuya propiedad está compartida de forma equitativa (cada socio controla el 50%) con la Intendencia Departamental de Canelones, para ejecutar el proyecto integral de saneamiento pluvial y vialidad en la Ciudad de la Costa. En este componente del modelo de gestión la coordinación interinstitucional es concebida como un factor fundamental para implementar estrategias integrales de desarrollo.

La estrategia de la empresa implica la convergencia con políticas, programas y recursos desplegados desde una perspectiva de interés nacional, a través de diversos convenios y acuerdos con los distintos ministerios del Estado, en particular con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOT-MA). En particular, se han firmado convenios para la ejecución más efectiva —en términos de aprovisionamiento de los servicios de agua y saneamiento— de las políticas de vivienda y desarrollo ambiental.

Con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) la empresa está llevando adelante programas en conjunto en asentamientos irregulares urbanos y peri-urbanos. Se han desarrollado cooperativas sociales en el marco de proyectos socio-laborales más amplios, nucleando a trabajadores residentes en los asentamientos. Estas intervenciones posibilitan no sólo la construcción de redes, la regularización

o la formalización y la instalación de medidores, sino también la promoción de conductas de trabajo orientadas a la inclusión social y el desarrollo de una “cultura de pago”. Desde la perspectiva de la actual dirección de OSE “regalar el agua” no se considera la mejor opción. La opción alternativa es el otorgamiento de subsidios al consumo y la generación de una “cultura de pago”, al entender que el hacerse responsable de al menos una parte del costo real del servicio contribuye a mejorar la autoestima de la población de los asentamientos. Presentar una factura de OSE con una dirección precisa en muchos casos también habilita la posibilidad de obtener un trabajo formal.

Otro ministerio con el cual OSE tiene convenios, al igual que las otras empresas públicas del país, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En los últimos meses la empresa se ha integrado al plan *Yo estudio y trabajo*, una iniciativa importantísima para la inserción social y laboral de los jóvenes. OSE también ha firmado acuerdos con las intendencias departamentales y con la Junta Nacional de Drogas (JND), convenios laborales para jóvenes que han caído en el consumo de sustancias ilícitas, posibilitando nuevas oportunidades para jóvenes con dificultades de ingreso al mercado de trabajo.

La construcción de un modelo sostenible también implica considerar el desafío de la sustentabilidad financiera, en forma compatible con el objetivo de la universalización de los servicios de agua y saneamiento. OSE es hoy una empresa sustentable y autónoma, que como ya fuera indicado más arriba depende de los ingresos en concepto de tarifas que pagan sus usuarios, de forma exclusiva. Para solventar sus operaciones la empresa tiene una política de reasignación interna y de justicia social mediante subsidios cruzados: existen en el país zonas que son superavitarias y otras zonas que son deficitarias. Sería muy difícil llevar adelante las grandes obras de saneamiento o de plantas de tratamiento en el litoral del Río Uruguay, u obras de extensión de la red en determinados departamentos al norte del río Negro, si no existiera una política de subsidios cruzados, a través de la cual los sectores económicamente más prósperos posibilitan la financiación de proyectos en lugares deficitarios.

En definitiva, el gran desafío para OSE y para el conjunto de las empresas públicas del Uruguay es reconstruir el Estado como el escudo de los más vulnerables, como escudo de los pobres. Como bien lo ha expresado el Presidente de la República, José Mujica: “No se trata de que el Estado tenga que prescindir del mercado, sino que la vida de las sociedades implica mercado y mucho más. Es necesario contar con un Estado que encauce y empuje hacia el desarrollo y la justicia social”, sin olvidar que “el reparto y la equidad son acciones que deberán realizarse con una nítida conciencia dentro de límites que no cometan el error de hacer abortar el desarrollo” (Mujica, 2010). En el marco de una política de redistribución, de justicia social, de Estado protector, OSE y todas las empresas públicas tienen un gran desafío a asumir como factores de equidad y de desarrollo.



## Referencias

- Bertino, M., N. Mariño, M. Querejeta, M. Torrelli y D. Vázquez (2012). “Historia de una empresa pública uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del estado (OSE)”. Serie Documentos de Trabajo DT 25/12. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de la República.
- Jacob, R. (2012). “Sobre la creación de las empresas públicas. El camino lateral”. *Transformación, Estado y Democracia*, 50: 72-87.
- Mujica, J. (2010). “Audición del Presidente”. Radio M24, 17 de diciembre.
- Naciones Unidas (2012). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2012*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nahum, B. (1993). *Empresas Públicas en el Uruguay. Origen y Gestión*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental. Montevideo.
- Santos, C., S. Valdomir, V. Iglesias y D. Renfrew. (2006). *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Canilla.
- Vázquez, T. (2006). “Queremos un mejor Estado y un mejor mercado”. *La República*, 8 de diciembre.