

Capítulo 8

Daniel Chavez
Pablo Messina
Martín Sanguinetti

LA COVID-19, EL AGUA Y EL ESTADO EN URUGUAY: NUBES OSCURAS SOBRE UN MODELO EXITOSO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Uruguay ha sido el caso atípico en una de las regiones del mundo más afectadas por la pandemia, ya que durante las primeras etapas de la crisis logró contener la expansión del coronavirus mucho mejor que otras naciones latinoamericanas. La sólida y larga tradición de empresas estatales del país, un robusto sistema sanitario y el acceso universal a los servicios básicos han sido factores clave de la baja incidencia de la covid-19 durante el año 2020. Sin embargo, el ascenso al poder de una coalición conservadora y neoliberal ha generado oscuros nubarrones sobre la empresa nacional responsable del agua y el saneamiento Obras Sanitarias del Estado (OSE) y otras entidades estatales. De profundizarse la tendencia al debilitamiento del sistema público, las capacidades del país para enfrentar la emergencia sanitaria, social y económica a mediano y largo plazo se verán gravemente afectadas.

Este capítulo analiza las razones objetivas de los buenos resul-

tados exhibidos por este país en la primera fase de contención de la covid-19, así como los impactos y perspectivas de un conjunto de iniciativas legislativas y presupuestarias impulsadas por el gobierno durante la pandemia.

INTRODUCCIÓN

Al momento de publicación de la versión original en inglés de este libro, en noviembre de 2020, la pandemia de covid-19 sigue expandiéndose. Mientras la llamada *segunda ola* ha obligado a nuevas medidas de confinamientos en varios países europeos, América Latina está pasando a ser la región más afectada, con más de diez millones de infecciones confirmadas y casi la mitad de las muertes en todo el mundo. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, la propagación del virus en Uruguay ha sido lenta, la capacidad hospitalaria no se ha visto sobrecargada y ha habido tiempo suficiente para mejorar la capacidad de respuesta del sistema sanitario en caso de un futuro repunte de las hospitalizaciones.¹

En este contexto, Uruguay ha generado el interés de periodistas y científicos que destacan el supuesto “triumfo” del país en la lucha contra la covid-19 (*BBC News* 2020, *The Economist* 2020, Taylor 2020). Desde la perspectiva de un investigador estadounidense, los resultados positivos del país son producto de su “bien organizado y eficiente sistema de salud pública y la sólida fe de los uruguayos en el Estado” (Spires 2020). A finales de septiembre, un corresponsal de *The Guardian* informaba que miles de argentinos habían “salido en masa hacia Uruguay para escapar de la pandemia” (Goñi 2020) y afirmaba que “el país otrora conocido como ‘la Suiza de Sudamérica’ por su alta calidad de vida y sus antiguas leyes de secreto bancario, Uruguay se está convirtiendo ahora en otra Nueva Zelanda”.

¹ La versión original de este capítulo fue redactada en el tercer trimestre de 2020. En los meses siguientes, la expansión de la covid-19 en Uruguay se tornó más preocupante, con un ascenso acelerado de casos positivos y el agravamiento de la situación sanitaria en los dos países limítrofes: Argentina y Brasil.

Por la misma época, otro comentarista (Pribble 2020) argumentaba que el éxito de Uruguay podría ser explicado en base “a las buenas razones que los ciudadanos tienen para confiar en el sistema”, teniendo en cuenta la existencia de un “Estado de bienestar expansivo que proporciona un acceso casi universal a las pensiones, el cuidado de los niños, la atención sanitaria y la educación”. Este analista afirmaba que, en contraste con la situación observada en Estados Unidos y otros países donde el virus se estaba expandiendo de forma exponencial, en Uruguay “la confianza política y el apoyo a la democracia animan a la gente a seguir las recomendaciones de salud pública, con un sistema de salud pública confiable y que contribuye a frenar el avance de la enfermedad”.

En este capítulo argumentamos que los resultados positivos observados en los primeros meses de la pandemia no fueron necesariamente el producto de las medidas ejecutadas por el gobierno, sino que deben ser entendidos en el marco de un sistema de entidades estatales con una larga historia, que proveen servicios esenciales y que han contribuido a configurar la peculiar identidad política, social y cultural del país.

También argumentamos que este legado histórico está siendo ahora amenazado. A diferencia de varios otros países considerados en este libro, Uruguay cuenta con OSE y otras empresas del Estado muy robustas y con una cobertura nacional, que permite garantizar el acceso a los servicios esenciales de agua y saneamiento durante pandemias y otras crisis sanitarias.

LA APARENTE EXCEPCIONALIDAD DEL ESTADO URUGUAYO

La aparente excepcionalidad uruguaya durante la primera fase de la pandemia se torna más evidente si tenemos en cuenta que este país limita con dos de las naciones más afectadas. El 12 de octubre de 2020, el vecino del norte, Brasil, ya era noticia mundial por sus 5.082.637 casos confirmados y 150.198 fallecidos. Argentina, el vecino del oeste, registraba hasta ese mismo día 883.882 infecciones

y 23.581 defunciones. Con una población menor, de 3,5 millones de habitantes, Uruguay registraba hasta entonces ‘solo’ 2.268 casos positivos y 50 fallecimientos por covid-19. Panamá, otro país latinoamericano con una población similar (4 millones) ya había acumulado más de 100.000 casos y casi 3.000 defunciones en el mismo periodo.²

El primer caso de covid-19 se registró el 13 de marzo de 2020 en la capital del país, Montevideo. Con el apoyo (o al menos sin oposición) de todos los partidos políticos, el gobierno decretó la cancelación de eventos públicos y el cierre de bares, iglesias, centros comerciales, estadios, teatros, salas de conciertos y otros espacios públicos. También se suspendieron las clases en escuelas, institutos y universidades, y se reforzaron los controles de ingreso desde los países fronterizos. Sin embargo, a diferencia de otros países de la región, el gobierno uruguayo nunca ordenó un *lockdown* total u obligatorio. Las clases se reanudaron paulatinamente en todos los niveles del sistema educativo y, a partir de abril, el gobierno autorizó la reapertura gradual de empresas y entidades públicas y privadas.

En el marco de la transición a la llamada *nueva normalidad*, tanto el Poder Ejecutivo como las instituciones más representativas de la sociedad civil (en particular los sindicatos y las cooperativas) han promovido el uso de mascarillas, el respeto al distanciamiento físico y el aislamiento voluntario de las personas con mayor riesgo sanitario como formas de protección de los sectores más vulnerables. Estas medidas son especialmente importantes si se tiene en cuenta que Uruguay tiene la más alta proporción de personas mayores de 60 años de América Latina.

El ya citado artículo publicado por el diario británico *The Guardian* (Goñi 2020) listaba varias razones como factores que explica-

² Todas estas cifras han sido extraídas del boletín estadístico de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con datos actualizados diariamente: <<https://covid19.who.int>>.

rían los buenos resultados exhibidos por Uruguay:

¿Por qué Uruguay ha tenido tanto éxito contra la pandemia? Porque el gobierno llamó a los científicos y respetó sus consejos. La gente lo entendió y, a su vez, respetó las recomendaciones del gobierno de usar máscaras y distanciarse socialmente sin que tuviera que ser obligatorio. Tenemos una democracia sólida con reglas económicas que no cambian con cada nuevo presidente, libertad de prensa sin restricciones, ausencia de corrupción, una muy rápida red de internet gestionada por el Estado en todo el país, una red eléctrica basada en energía 100% renovable, un sólido sistema de salud pública, transparencia, respeto por las instituciones y un fuerte respeto por la ciencia.

Esta forma de relacionamiento entre la sociedad y las instituciones públicas es el legado de un modelo de desarrollo centrado por el Estado que ha ido evolucionando (incluyendo marcados retrocesos en momentos concretos) durante varias décadas. A principios del siglo XX, durante los gobiernos de José Batlle y Ordoñez -un presidente de perfil socialdemócrata temeroso de la creciente conflictividad social y política del país y del mundo- entre 1903 y 1907 y entre 1911 y 1915, el Estado uruguayo instauró varias reformas legislativas muy avanzadas para la época, incluyendo el seguro de desempleo, la licencia de maternidad remunerada, el divorcio a petición de la esposa y la jornada laboral de ocho horas (véase Caetano 2019). En las décadas siguientes, la clase obrera también conquistó un sistema de negociación colectiva que permitía la negociación entre sindicatos, empresarios y el Estado para fijar los salarios y las condiciones de trabajo. Tras un largo proceso de regresión económica, política y social durante la posguerra -que culminó con una dictadura militar entre 1973 y 1985 y un posterior proceso de reconstrucción democrática marcado por los conflictos sociales- la coalición de izquierda Frente Amplio triunfó en las elecciones presidenciales

y legislativas de noviembre de 2004 y asumió el poder en marzo de 2005, dando inicio a la llamada *era progresista* (Garcé y Yaffé 2014).

A lo largo de 15 años, durante los gobiernos del Frente Amplio encabezados por Tabaré Vázquez y José Mujica entre 2005 y 2020, se revitalizaron los derechos laborales y el marco de negociación tripartita, con mejoras en los indicadores económicos, las tasas de empleo y las condiciones de trabajo, en paralelo al reconocimiento de nuevos derechos sociales. El gobierno también se propuso modernizar y fortalecer las empresas estatales y otros organismos públicos que en décadas anteriores habían apuntalado el desarrollo del muy particular modelo uruguayo de Estado de bienestar (Chavez y Torres 2013).

Sin embargo, la “era progresista” terminó el 24 de noviembre de 2019, cuando Luis Lacalle Pou Herrera, candidato de una alianza de partidos de derecha conocida como la *coalición multicolor*, ganó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Pocos meses después de asumir el gobierno (el 1 de marzo de 2020), la coalición de derecha ya ha generado múltiples nubarrones que amenazan seriamente la primacía del Estado y la continuidad del modelo uruguayo de prestación de servicios públicos.³

LAS EMPRESAS DEL ESTADO Y EL SISTEMA PÚBLICO URUGUAYO

Uno de los principales componentes de la estrategia de Uruguay para hacer frente a la pandemia ha sido su alta capacidad de de-

³ La “coalición multicolor” está integrada por las dos agrupaciones políticas tradicionales -el Partido Nacional y el Partido Colorado- en alianza con el minoritario Partido Independiente y Cabildo Abierto, un nuevo partido dirigido por un antiguo comandante del ejército que incluye componentes neofascistas y de extrema derecha. El Frente Amplio, fundado en 1971 y autodefinido como “fuerza política democrática, popular, antioligárquica y antiimperialista”, es también técnicamente una coalición integrada por más de 15 partidos de izquierda (comunistas, socialistas, socialdemócratas, ex guerrilleros, liberales y cristianos progresistas), pero en la práctica funciona como un partido unificado, con un programa común para todas las elecciones nacionales y locales a las que se ha presentado desde su fundación.

tección temprana, vigilancia y rastreo. Según datos de la primera semana de octubre de 2020, en Uruguay se realizaban 117 tests por cada caso confirmado de covid-19, muy por encima de sus vecinos del Cono Sur: apenas 1,5 en Argentina y 19,7 en Chile, por la misma época.⁴ Estos indicadores no habrían sido posibles sin la preexistencia de condiciones objetivas: el fuerte papel del Estado en general y de las empresas públicas en particular. Como los resumen dos analistas uruguayas (Ubal and Demirdjian 2020):

A nivel estructural, el país se ha caracterizado históricamente por una fuerte presencia estatal, por contar con una buena cobertura pública de salud en términos comparativos con la región, por un sistema de saneamiento mediante redes que alcanza a 63% de sus habitantes y un acceso al agua potable casi universal. Desde 2007, el país cuenta con un sistema integrado de salud público-privado creado durante el primer gobierno de la coalición de izquierda Frente Amplio, que garantiza la atención a la población con independencia de su nivel de ingresos. Otra fortaleza estructural es la existencia de una universidad pública –la UdelaR, que atiende a 86% de la matrícula universitaria del país– e instituciones científicas que ponen sus desarrollos al servicio de la sociedad, y que aseguraron la disponibilidad de pruebas diagnósticas ya en los primeros meses de la pandemia.

La existencia de una sólida red de instituciones estatales ha permitido que incluso antes del inicio de la pandemia Uruguay ya fuera uno de los pocos países de América Latina –junto a Cuba, Costa

⁴ Datos del portal *Our World In Data* a partir de fuentes oficiales: <<https://ourworldindata.org/coronavirus-testing#tests-per-confirmed-case>>. En el caso de Uruguay, la capacidad científica y tecnológica desarrollada por organismos del Estado ha sido fundamental, ya que los laboratorios de la Universidad de la República y otras entidades públicas fueron los encargados de procesar el 67% de los tests, con datos actualizados al 12 de agosto de 2020 (Ubal y Demirdjian 2020).

Rica y Colombia– que han alcanzado el nivel de cobertura sanitaria universal recomendado por la Organización Mundial de la Salud, que significa “asegurar que todas las personas reciban los servicios sanitarios que necesitan, sin tener que pasar penurias financieras para pagarlos” (OMS 2020). El actual sistema sanitario uruguayo fue creado hace entre 2005 y 2009, cuando se reformó el modelo anterior para establecer un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con reformas sucesivas para crear el Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS) y una estructura de financiamiento a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA). El modelo uruguayo no es perfecto y ha generado críticas desde la izquierda (con la propuesta de creación de un sistema enteramente estatal) y la derecha (con críticas al supuestamente excesivo rol del Estado en el sistema actual); no obstante, ha sido capaz de enfrentar exitosamente los inmensos desafíos planteados por la pandemia (Ferreira Maia 2020).

Muchos años antes de que Uruguay generara titulares en los medios internacionales por sus resultados contra la pandemia, el país ya se había tornado una referencia para investigadores y activistas sociales de todo el mundo interesados en su larga historia de resistencia a la privatización de los servicios de agua. La lucha comenzó en 1992, el mismo año en el que la ciudadanía uruguaya revocó por referéndum una ley que habilitaba la privatización de las empresas públicas del país. En el año 2004, a través de otro referéndum se aprobó una reforma constitucional, promovida por la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) junto a otros sindicatos y organizaciones populares nucleados en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNAV), que estableció que el agua es un derecho humano y prohibió su privatización (véase Santos et al. 2006).

En el período posterior al referéndum, las organizaciones sociales centraron su lucha en asegurar el cumplimiento del mandato popular de 2004 que reconoce al Estado como único proveedor del servicio de agua y saneamiento, la reglamentación de otras leyes vinculadas al sector hídrico –en particular la Ley Nacional de Aguas Ley No 18.610– y la protección de las cuencas hidrográficas. En los

últimos años, el movimiento popular ha focalizado sus acciones en la derogación de la Ley No 19.553, de riego agrario, aprobada en 2018, que a entender de FFOSE y de la CNAV viola el mandato popular del año 2004.

Las movilizaciones populares en los años anteriores y posteriores al referéndum del año 2004 han estado orientadas por la concepción del agua y del saneamiento como un servicio público que no puede estar subordinado a la simple rentabilidad económica. Ya en la norma de creación de OSE, en la Ley Orgánica N° 11.907 de 1952, se establecía que “la prestación del servicio de obras sanitarias, y los cometidos del organismo, deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico”.

EL PRESUPUESTO Y LAS TARIFAS DE OSE

Desde la creación de la empresa en 1952 hasta principios de la década de 1990, los servicios de agua y saneamiento fueron deficitarios y el saldo negativo se financió con transferencias del presupuesto público nacional. Sin embargo, a diferencia de las otras empresas analizadas en este libro, de alcance local o regional, OSE opera a nivel nacional. Debido a que OSE es una empresa con presencia en todo el territorio del país puede financiar servicios no rentables mediante subsidios cruzados derivados de otras actividades y el ajuste de las tarifas a escala nacional.

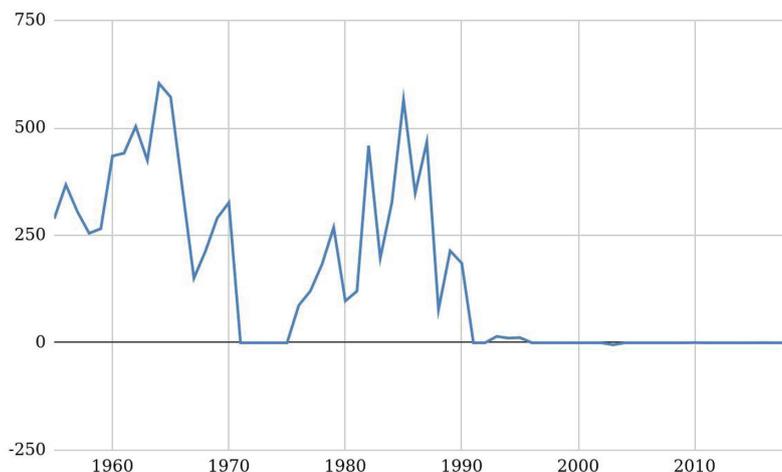
La región sur, que incluye las localidades urbanas del área metropolitana en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José y Maldonado, donde reside más del 70% de la población, genera ingresos de explotación superiores a sus costes, lo que permite financiar otras zonas del país con menor densidad de población. Asimismo, OSE tiene una estructura tarifaria que permite la subvención cruzada de hogares con diferentes niveles de renta, y entre los sectores industrial, comercial y residencial.

OSE ha sido elogiada internacionalmente por tener un presu-

puesto equilibrado. Un informe recientemente publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que “Con respecto a los costos de operación y mantenimiento (O&M) del sector agua y saneamiento, los ingresos operativos son suficientes para cubrirlos, así como el servicio de sus deudas”. El mismo informe agrega que OSE impulsar “un proceso de mejora de calidad de sus servicios y esté en condiciones de respaldar el apalancamiento de las inversiones que se requieren para mantener la cobertura de agua potable, y garantizar a mediano y largo plazo la recolección y tratamiento de las aguas residuales en el interior del país” (Maroñas et al. 2020).

Figure 8.1

Transferencias de OSE desde/a Rentas Generales (en millones de pesos de 2010)



Fuente: Comuna (2020a), en base a datos oficiales.

Aunque la resistencia popular impidió la subasta de las empresas públicas del Estado al sector privado en la década de 1990, los gobiernos de la época siguieron impulsando reformas favorables al mercado en el sector del agua y el saneamiento. El llamado *realismo tarifario* se introdujo a principios de la década de 1990, modificando

el nivel y la estructura de las tarifas (Bertino et al. 2012). En virtud del “realismo tarifario”, OSE debe cubrir todos sus costes de funcionamiento e inversiones en servicios de agua y saneamiento, lo que también implica que estos costes deben transferirse a los usuarios, que deben pagar la totalidad de los costes de los servicios de agua y saneamiento.

Estudios comparativos recientes han observado que las tarifas de agua y saneamiento son más altas en Uruguay que en otros países de la región (Lentini 2015, Bricchetti 2019). Una interpretación simplista concluiría que OSE es “ineficiente”. Sin embargo, esa interpretación sería errónea, ya que no tendría en cuenta una serie de factores que deben ser considerados para que la comparación sea significativa. En palabras de un equipo de investigadores uruguayos (Comuna 2020, 29):

Muchos proveedores de agua no incorporan en sus costos las inversiones, ya que estas son realizadas por el Estado o subsidiadas, cosa que en OSE no ocurre. Por otro lado, la calidad y la cobertura del servicio también son importantes en la comparación. OSE tiene un servicio con una continuidad muy adecuada, tanto en la cantidad y en el tiempo de servicio como en su calidad. A su vez, alcanza a casi toda la población, pese a que a medida que se extiende el servicio a lugares menos densamente poblados y dispersos los costos promedios aumentan. Por tanto, está bien pensar en la mejora de los procesos de producción y distribución del agua, pero hay que ser cautos en la comparación internacional del nivel tarifario.

Hay una serie de consideraciones adicionales que deben ser considerados para el análisis de los resultados financieros de OSE. En primer lugar, los servicios de OSE se han ampliado y mejorado significativamente desde su creación. En 1952, Uruguay contaba con alrededor de 2.500 kilómetros de redes de agua potable; en 2018

la red se había extendido a más de 16.000 kilómetros, llegando a las zonas más remotas del país. Las redes de saneamiento en las ciudades y pueblos del país más allá del área metropolitana también se ampliaron: de 713 kilómetros en 1952 a un total de 3.910 kilómetros en 2018 (MVOTMA y SNAACC 2019).

En segundo lugar, el peso de la masa salarial en el presupuesto de OSE ha variado a lo largo del tiempo en función de la tecnología disponible, la posición ideológica sobre las empresas públicas de los distintos gobiernos, y las inversiones necesarias para ampliar el servicio y cubrir la creciente demanda. Sin embargo, en las últimas tres décadas, el peso de los salarios y las cotizaciones a la seguridad social ha disminuido drásticamente, pasando del 70% de los costes en 1985 a menos del 29% en 2018 (Comuna 2020a).

En tercer lugar, desde 2008 también han aumentado los costes de los insumos para el tratamiento del agua, la ampliación de la red de saneamiento y los costes de depuración de los efluentes. El incremento de costos más pronunciado se observa entre 2012 y 2015, cuando OSE comenzó a utilizar carbón activado para sanear las fuentes fluviales. A pesar de este aumento de los costes, en el quinquenio antes de la pandemia (2015-2020) el presupuesto global de operaciones se mantuvo estancado, principalmente como resultado de la reducción de personal. Este ahorro de costes se ha conseguido gracias a la contratación de personal tercerizado; es decir, a la externalización de servicios, que pasó de 725 millones de pesos (constantes) en 2015 a 1.015 millones en 2018 (OSE 2018).

El análisis del desempeño presupuestal entre 2002 y 2010 muestra que los ingresos fueron superiores a los costos, lo que permitió cubrir buena parte de las nuevas inversiones con ingresos corrientes. Desde 2012, sin embargo, los ingresos no han sido suficientes para cubrir los costes y las inversiones de OSE se han financiado con deuda. Estas decisiones financieras tienen impactos a largo plazo, ya que los usuarios están pagando ahora con sus tarifas las inversiones realizadas con préstamos en años anteriores.

En la última década OSE registró los niveles de inversión más al-

tos en la historia de la empresa; sin embargo, ha sido preciso destinar recursos a inversiones que eran necesarias. En un informe para el BID, Maroñas et al. (2020) estiman que OSE debería realizar una inversión adicional de alrededor de 2.000 millones de dólares para alcanzar su objetivo de cobertura universal de saneamiento y agua potable.

El ente regulador ha estimado que el consumo promedio de agua de una familia típica uruguaya (tres o cuatro personas) oscila entre 10 y 20 m³ mensuales (URSEA 2018). El diseño de una estructura tarifaria que considere estos volúmenes de agua a un precio asequible para lograr la universalidad implica la consideración de una serie de factores que probablemente se vean afectados tanto por la crisis económica agravada por la pandemia como por los nuevos criterios de política pública definidos por el nuevo gobierno. Un estudio reciente (Comuna 2020a) muestra que las tarifas han aumentado de forma preocupante en los últimos años.

Si la tendencia de uso intensivo del suelo se mantiene seguirán aumentando los costes del tratamiento del agua. Asimismo, si se cumplen los planes de mejora y ampliación del saneamiento, también aumentarán los costes de operación y las inversiones. Al analizar la estructura tarifaria residencial se observa una subvención cruzada negativa entre los hogares, en consideración de sus niveles de ingreso económico. En la actualidad, existe una *tarifa social* para el consumo residencial de los sectores vulnerables, que oscila entre la exención total del cobro de los servicios de agua y saneamiento y descuentos en la tarifa (OSE 2020a). Los descuentos en la factura vigentes desde abril de 2020 cubren los siguientes poblacionales:¹

1. Beneficiarios de planes sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y los hogares residentes en asentamientos

¹ Los montos de las bonificaciones fueron actualizados en abril de 2020, al inicio de la pandemia en Uruguay, pero no fueron una acción de respuesta directa a la covid-19, dado que la tarifa social ya había sido establecida por el gobierno anterior.

informales y considerados en situación de vulnerabilidad socioeconómica de acuerdo a los criterios del Ministerio de Vivienda.

2. Jubilados o pensionistas con ingresos que no superen el importe menor de la escala de jubilación o pensión del Banco de Previsión Social.
3. Refugios habilitados por el Ministerio de Desarrollo Social.
4. Hogares con medidor individual en localidades rurales con gestión participativa de la comunidad.
5. Hogares rurales con servicio de agua provisto mediante postes surtidores con medidor general en una localidad con gestión participativa de la comunidad.

Como la población beneficiaria es de tamaño reducido y el beneficio no supera los 15 m³ por hogar, estos beneficios tienen una repercusión limitada en el presupuesto de OSE, como muestra el cuadro 8.1. El total de las prestaciones sociales equivale al 2,4% de los ingresos de la empresa, según los cálculos basados en el presupuesto anual de 2020.

Cuadro 8.1

Estimación del impacto de las tarifas sociales de OSE en el presupuesto 2020

Planes sociales	Monto estimado para el año 2020 (en US\$)	Peso en los ingresos de explotación de OSE
Plan de Emergencia del MIDES	5,327,405	1.23
Asentamientos informales	5,009,810	1.16
Jubilados y pensionistas	129,013	0.03
Refugios	27,368	0.01
Otras prestaciones sociales	58,138	0.02
<i>Total</i>	<i>10,551,735</i>	<i>2.44</i>

Fuente: Elaboración propia, en base a información presupuestaria de OSE sistematizada por Comuna (2020a).

A partir de 2005 (con la izquierda en el gobierno), las precios de

los tramos de consumo de agua residencial más bajos se abarataron sustancialmente, mientras que los tramos de consumo más altos aumentaron, y los costes fijos descendieron en línea con las tarifas medias. Sin embargo, en enero de 2016, OSE añadió un recargo en la tarifa fija a los usuarios residenciales que superaban los 15 m³ en su consumo medio de agua. Un año después, en enero de 2017, la empresa comenzó a cobrar la llamada *tarifa ambiental*, que refleja el aumento de las inversiones y los costes de explotación asociados al deterioro de la calidad del agua bruta. Además, desde 2011, la Ley 18.840 exige la conexión a la red de saneamiento si la red está disponible.

Los cambios en el cálculo de la tarifa que rigen desde 2016 hacen que la empresa cobre un recargo a aquellos hogares que tienen un consumo promedio de más de 15 m³ de agua al mes, afectando a una quinta parte de los hogares más pobres del país (Comuna 2020a). Por otro lado, la empresa cobra la totalidad del precio del bloque sobrante cuando el consumo supera los 15 m³, afectando también a los hogares más pobres. Además, a pesar de que el agua es un bien esencial para la vida, no está exenta del impuesto al valor agregado (IVA). Al mismo tiempo, el aumento de los costes fijos del tratamiento del agua y su reflejo en la tarifa también es retrógrado en términos de justicia social: afecta a todos los usuarios, pero con un mayor impacto en los hogares más pobres que en los más ricos en proporción a los ingresos del hogar.

El agravamiento de la crisis económica causado por la pandemia podría incluso suponer que el sistema tarifario de OSE se convierta en una barrera de acceso al agua y al saneamiento. Aunque en la actualidad el pago de estos servicios no tiene un impacto muy significativo en el presupuesto de los hogares de bajos ingresos, la creciente tendencia a la comercialización de OSE y de todas las empresas estatales podría incluir la eliminación de la tarifa social y el aumento de las tarifas como forma de lograr la recuperación total de los costos, de acuerdo con el enfoque del nuevo gobierno para la gestión de las empresas públicas que analizaremos con más detalle

en siguientes secciones de este capítulo.

A diferencia de muchos otros países, el gobierno uruguayo nunca ordenó un confinamiento estricto. Sin embargo, la mayoría de la población aceptó la orientación de no salir del hogares y, en consecuencia, el comercio minorista y la demanda de bienes sufrieron una caída. La menor actividad económica también redujo la demanda de servicios públicos y afectó a las finanzas de OSE y otras empresas estatales. Al comienzo de la pandemia, en abril de 2020, siete de las mayores empresas del Estado (incluida OSE) reportaron pérdidas por un total equivalente a 45,5 millones de dólares (Búsqueda 2020a). En los meses siguientes, sin embargo, las empresas públicas demostraron su capacidad de resiliencia. Al final de la primera mitad del año, las cuentas de la mayoría de las empresas estatales ya se habían recuperado o no revelaban impactos muy graves: tres empresas (Antel, UTE y ANCAP, activas en las áreas de telecomunicaciones, energía eléctrica y refinación y distribución de petróleo, respectivamente) reportaron superávits, y tres (OSE, ANP y AFE, activas en las áreas de agua y saneamiento, administración portuaria y transporte ferroviario) declararon pérdidas. Sin embargo, consideradas en conjunto, las empresas públicas generaron ganancias de casi US\$ 200 millones para el período enero-junio, casi el doble que en el mismo período del año anterior (US\$ 107 millones). OSE, en particular, que había obtenido casi US\$ 7 millones de superávit en el primer semestre de 2019, reportó pérdidas por algo menos de US\$ 4 millones en la primera fase de la pandemia (Búsqueda 2020b).

La llegada del coronavirus al país coincidió con un aumento del 10% en las tarifas que ya estaba previsto para abril, afectando el precio de los servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones. Presionada por la oposición social y política, la junta directiva de OSE que el nuevo gobierno había nombrado recientemente ofreció aplazamientos y flexibilidad de pago adicional para sus clientes como medidas de emergencia para mitigar los impactos económicos y sociales de la covid-19 (OSE 2020b).

NUBES NEGRAS SOBRE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

A pesar de que Uruguay ha sido noticia en todo el mundo como caso supuestamente exitoso de contención de la pandemia en su primera fase, el futuro a mediano y largo plazo es muy incierto. Es probable que Uruguay se vea menos afectado por la crisis económica internacional post-pandémica que otros países de la región, pero las perspectivas económicas son de todas formas preocupantes. Se prevé que el turismo, que genera importantes ingresos para el país durante el verano (de noviembre a marzo), sufra una grave caída como consecuencia del cierre de las fronteras.

La llegada al gobierno de una coalición abiertamente partidaria de la mercantilización de los servicios públicos y del desmantelamiento del aparato estatal en su conjunto -incluyendo la exigencia de fuertes recortes en el presupuesto de las empresas públicas- y el agravamiento de la crisis económica, están generando mucha preocupación en el movimiento sindical y otros movimientos sociales (véase Messina 2020). La reciente aprobación de la Ley 19.889, la *Ley de Urgente Consideración* (popularmente conocida como LUC), establece que las tarifas del agua ya no serán fijadas por OSE, sino por la agencia reguladora (URSEA). Este cambio obliga a la URSEA a actualizar las tarifas teniendo en cuenta los costes como criterio principal, lo que supone una clara regresión al enfoque de “realismo tarifario”. La LUC también establece que el cálculo de las tarifas no puede contener consideraciones sociales y, por lo tanto, cuestiona la continuidad de las tarifas sociales, que aunque actualmente son bajas y benefician a una pequeña parte de la población podrían ser anuladas por completo.

De esta manera, OSE y todas las empresas estatales volverían al “realismo tarifario” que había perdido intensidad durante los gobiernos progresistas del Frente Amplio. Es previsible que esta tendencia se agrave a medida que la crisis económica se torne más profunda y se deterioren las cuentas del gobierno uruguayo en el

contexto de la pandemia. La medición oficial del producto interno bruto (PIB) del período abril-junio difundida a fines de septiembre de 2020 por el Banco Central (BCU) indicó una violenta contracción del nivel de actividad económica durante la emergencia sanitaria, con una caída de más del 10% en el volumen de bienes y servicios producidos en el país en el segundo trimestre, en comparación con el mismo período de 2019 (Búsqueda 2020c), con una paralela intensificación de las desigualdades sociales.

En un contexto de crisis, preservar o profundizar la justicia social en el acceso al agua y otros servicios públicos no parece ser la prioridad del nuevo gobierno. El presupuesto quinquenal 2020-2024 que el Poder Ejecutivo ha enviado al Parlamento, que según los portavoces gubernamentales ha sido diseñado como “un presupuesto de guerra”, prioriza preservar el *investment grade* (grado de inversión) de la economía uruguaya, que las agencias de calificación de riesgo habían mantenido antes y durante la pandemia con la advertencia de que podrían retirarlo si el gobierno no aplica un drástico plan de consolidación fiscal (UyPress 2020).

La ley presupuestaria reafirma el mismo enfoque de las empresas públicas que ya se había anunciado a finales de abril y principios de mayo de 2020, cuando el gobierno presentó nuevas directrices para la gestión de las empresas estatales. Los nuevos criterios que determinan la administración de las empresas públicas se estructuran en torno a indicaciones de ajustes macroeconómicos de carácter bastante genérico, sin tener en cuenta la realidad específica de cada empresa, con lo que queda claro que el objetivo es recaudar el máximo de ingresos para mejorar las cuentas macroeconómicas del gobierno, sin preocuparse por mejorar la eficiencia económica o social de las empresas de agua, energía y telecomunicaciones.

La nueva orientación política del gobierno puede interpretarse como una táctica ofensiva concertada para dismantelar el entramado de entidades estatales -desde la Universidad pública de la República hasta el sistema de salud pública y el sistema nacional de empresas públicas- que los observadores internacionales han

identificado como la principal razón del éxito de la contención de la primera fase de la pandemia en Uruguay.

En particular, el nuevo enfoque de gobierno corporativo afecta a la capacidad operativa de OSE y otras empresas estatales al exigir la reducción del número de personal presupuestado y la eliminación de las vacantes actuales y futuras, permitiendo que sólo una de cada tres vacantes se cubra con nuevas contrataciones. En un contexto de plantillas envejecidas, como es el caso de OSE y otras empresas públicas, esta exigencia supone una drástica contracción del número de trabajadores. También afecta a la contratación de personal tercerizado, cancelando la opción de renovación automática de los contratos y exigiendo una fuerte reducción del número actual de puestos de trabajo contratados (Comuna 2020b).

El proyecto enviado al Parlamento incluye diversos artículos que impactarían gravemente en OSE y otras empresas del Estado. En particular, el artículo 682 establece que las empresas públicas “deberán formular sus presupuestos de forma tal de cumplir con estándares mínimos de retorno sobre su patrimonio” (MEF 2020, 289). El mismo artículo expresa que los criterios técnicos para satisfacer dicha exigencia deberán considerar indicadores globales sobre la rentabilidad de otras empresas del mismo rubro a nivel internacional, además de exigir que el retorno económico de las empresas públicas “en ningún caso podrá ser inferior al costo promedio de la deuda pública del Estado” (p. 289). Por último, el artículo agrega que a efectos de calcular la tasa de retorno sobre el patrimonio, la metodología a aplicar tomará en cuenta como ingresos “los subsidios tarifarios” derivados “de leyes, decretos y demás disposiciones normativas” y deberá excluir “los subsidios que reciben de rentas generales o rentas afectadas y, de existir, los sobrepuestos cargados en sus tarifas como consecuencia de su actuación en mercados monopólicos” (p. 290).

El concepto que guía el proyecto de ley de presupuestos es regresivo por varias razones. Según la evaluación realizada por los economistas de Comuna (2020b, 5):

En primer lugar, establece como criterio fijo e inmutable la idea de que las empresas públicas deben tener una tasa de retorno positiva. Si bien esto es deseable en el largo plazo para muchos rubros, tiene como limitante que refuerza el carácter comercial de las empresas públicas minimizando sus potenciales como “palancas de desarrollo”. En este sentido, el mecanismo propuesto fortalece la búsqueda de rentabilidad de corto plazo inhibiendo así políticas de inversión pensadas para la universalización de servicios o saltos en productividad de largo plazo.

Desde esta perspectiva, Uruguay no habría alcanzado un nivel de acceso casi universal, si OSE hubiera tenido que aplicar esta norma para el suministro de agua. Por otra parte, la aplicación de este criterio contradice el principio establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, que establece que “la prestación del servicio de agua potable y saneamiento deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico” (IMPO s.f.). Al mismo tiempo, no se explicita la metodología y los criterios técnicos que el gobierno debería para determinar los estándares mínimos de rentabilidad de las empresas públicas, reduciendo la transparencia de la gestión. La inclusión de los subsidios otorgados por las empresas para facilitar el acceso a sus servicios como parte de los ingresos también es problemática, ya que aunque la propuesta es conceptualmente correcta en la práctica es difícil de aplicar, con previsibles controversias teóricas y técnicas sobre el “precio justo” y la naturaleza de los subsidios cruzados o de otro tipo.

La ley presupuestaria quinquenal del año 2020 responde a prejuicios ideológicos evidentes en la mención a un “sobreprecio monopólico”, ya que en mercados que habiliten economías de escala el precio monopólico no necesariamente es mayor que si se estableciera un régimen más competitivo. En el mismo sentido, también es peligrosa la exigencia de que la tasa de retorno sea, como mínimo, “el costo promedio de la deuda pública”, ya que la tasa de endeuda-

miento puede aumentar o disminuir por razones totalmente ajenas a la gestión de las empresas públicas. Si Uruguay volviera a sufrir una corrida bancaria como la del año 2002, que hizo tambalear al conjunto del sistema financiero, habría un aumento sustancial del costo de la deuda pública. En un contexto de crisis económica mundial, regional y nacional como la que podría llegar después de la pandemia, se le exigiría a OSE y otras empresas públicas aumentar sustantivamente su rentabilidad. Esta lógica es muy contraria a lo que sucedió con las empresas públicas en la crisis de 2002, que más bien actuaron como “amortiguadoras” (Comuna 2020b).

A principios de octubre de 2020, el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Central Nacional de Trabajadores -uno de los movimientos sindicales más fuertes e influyentes de América Latina, con una larga tradición de unidad e independencia de clase- decidió apoyar una campaña popular de recogida de firmas para convocar un referéndum contra la LUC. Actualmente, la central sindical coordina acciones con otras organizaciones sociales y políticas -en particular la Federación de Estudiantes Universitarios, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua y el Frente Amplio- y diversas personalidades representativas de la sociedad civil. La coordinación de las luchas populares se está extendiendo también a la resistencia contra el proyecto de presupuesto quinquenal.

En consideración de la necesidad de promover respuestas integrales a los desafíos de la post-pandemia, con la elaboración de propuestas progresistas concretas y viables para la recuperación social y económica, el movimiento sindical decidió en julio de 2020 organizar un proceso deliberativo en 2021 con un espíritu y objetivos similares a los del *Congreso del Pueblo* de 1965 (un proceso deliberativo de alcance nacional organizado por el movimiento sindical para elaborar un programa popular destinado a revertir la grave crisis social y económica de aquella época).

Para el Congreso del Pueblo de 1965, los sindicatos de trabajadores, los gremios estudiantiles, las cooperativas, las organizaciones

agrarias y las iglesias acordaron un programa de reivindicaciones urgentes (mejores salarios y pensiones y acceso a la vivienda, la salud y la educación) y propuestas de transformaciones estructurales centradas en la reforma agraria, la política industrial, la nacionalización de la banca y del comercio exterior, la reforma del sistema fiscal y la protección y ampliación de las empresas públicas (véase Nahum et al. 1990). La propuesta para 2021 ha sido concebida como “un gran encuentro nacional por soluciones, que nuclea a las grandes mayorías nacionales y populares para retomar la iniciativa programática e histórica”, para el qué los sindicatos proponen “elaborar un proyecto de país para el pueblo y un proceso democrático basado en la más amplia participación de la clase trabajadora y el pueblo para su realización efectiva” (PIT-CNT 2020). En este marco, la supervivencia y reforma progresista de las empresas públicas que prestan servicios de agua, saneamiento, energía, telecomunicaciones y otros servicios esenciales y que tanto han contribuido a contener la pandemia en Uruguay serán seguramente uno de los ejes centrales del proceso deliberativo.

REFERENCIAS

- BBC News. 2020. Coronavirus en Uruguay: la singular y exitosa estrategia del país para contener la pandemia sin cuarentena obligatoria. 29 de mayo. <https://bbc.in/35I3M8W> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M. y Vázquez, D. 2012. *Historia de una empresa pública Uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del Estado (OSE)*. Montevideo: IECON-FCEyA-UdelaR.
- Brichetti, J.P. 2019. Panorama de las tarifas de agua en los países de Latinoamérica y el Caribe. BID infraestructura y energía IDB-TN-01656. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Búsqueda. 2020a. La pandemia castigó las finanzas de algunas empresas públicas. *Búsqueda* 2074. June 4. <https://bit.ly/3os3LyN> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Búsqueda. 2020b. Los entes comerciales e industriales aumentaron sus

- ganancias hasta junio. *Búsqueda* 2083. 6 de agosto. <https://bit.ly/2J4akXU> ((consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Búsqueda. 2020c. Medición oficial confirmó desplome de la producción y el consumo. *Búsqueda* 2090. 24 de setiembre. <https://bit.ly/2HB1qR4> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Caetano, G. 2020. *Historia mínima de Uruguay*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Chavez, D. y Torres, S. (Eds.). 2013. *La Reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Ámsterdam y Montevideo: Transnational Institute (TNI).
- Comuna. 2020a. El servicio de Agua Potable en Uruguay, su principal proveedor y el modelo tarifario. Documento elaborado por la Cooperativa de Trabajo Comuna para la Federación de Funcionarios de la OSE. Montevideo: Comuna.
- Comuna. 2020b. *Empresas Públicas: Análisis de la Regla Financiera*. Montevideo: Comuna and Fundación Rosa Luxemburgo.
- Ferreira Maia, A. 2020. El Sistema Nacional Integrado de Salud rinde examen. *La Diaria*. 31 de julio. <https://bit.ly/3jvGoRf> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Garcé, A. y Yaffé, J. 2014. *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo. Tercer acto*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Goñi, U. 2020. ‘We’re suddenly drowning in people’: Argentinians flock to Uruguay amid pandemic. *The Guardian*. 20 de setiembre. <https://bit.ly/3kAUrpY> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- IMPO. s/f. Constitución de la República. <https://bit.ly/2Tsl9E> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Lentini, E. 2015. El futuro de los servicios de agua y saneamiento en América Latina: Desafíos de los operadores de áreas urbanas de más de 300.000 habitantes. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maroñas, C., Rezzano, N., Basani, M. y Sorhuet, S. 2020. El estado del Sector Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos en Uruguay. Diagnóstico y perspectivas. Washington DC: División de Agua y Saneamiento, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- MEF. 2020. Presupuesto Nacional 2020 – 2024. Proyecto de Ley. Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Messina, P. 2020. Nuevo impulso privatizador: la LUC y las empresas públicas. *Hemisferio Izquierdo*. 8 de mayo. <https://bit.ly/2JdIx7F> (consultado el 24 de setiembre de 2020)..
- MVOTMA y SNAACC. 2019. *Plan Nacional de Saneamiento*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC).
- Nahum, B., Frega, A., Maronna, M. y Trochón, Y. 1990. *El fin del Uruguay liberal: 1958-1973*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- OSE. 2020a. Decreto Tarifario Abril 2020. Montevideo: Obras Sanitarias del Estado (OSE).
- OSE. 2020b. Resolución de OSE del 29 de julio de 2020. Montevideo: Obras Sanitarias del Estado (OSE).
- PIT-CNT. 2020. Declaración de la Mesa Representativa del 8 de julio de 2020. Montevideo: PIT-CNT.
- Pribble, J. 2020. Uruguay quietly beats coronavirus, distinguishing itself from its South American neighbors – yet again. *The Conversation*. 15 de junio. <https://bit.ly/34wtzla> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Santos, C., Valdomir, S., Iglesias, V. y Renfrew, D. 2006. *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Canilla.
- Spires, B. 2020. How other countries reopened schools during the pandemic – and what the US can learn from them. *The Conversation*. 22 de julio. <https://bit.ly/2TrQp7i> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Taylor, L. 2020. Uruguay is winning against covid-19. This is how. *BMJ* 2020;370:m3575.
- The Economist. 2020. Standing apart. How Uruguay has coped with covid-19. *The Economist*. 18 de junio. <https://econ.st/34vXytF> (consultado el 24 de setiembre de 2020).
- Ubal, N. y Demirdjian, S. 2020. Gestión, ciencia y Estado: el círculo virtuoso que permitió a Uruguay combatir el coronavirus. *La Diaria*. 8 de setiembre. <https://bit.ly/2TsSb83> (consultado el 24 de setiembre de

2020).

WHO 2020. Universal Health Coverage. <https://bit.ly/38iWyLN> (consultado el 22 de setiembre de 2020).

