

## Necesidad urgente de información pública

CATARINA CORDAS

PATRÍCIA MELO

RUI DOMINGOS



La historia de las políticas de privatización en Portugal no está vinculada a los programas de ajuste estructural ni a la intervención directa del Banco Mundial o del FMI. Sus efectos recién ahora comienzan a manifestarse ante el ciudadano común. El gobierno dirige todos los procesos destinados a la privatización de los servicios públicos y la escasa y vaga información que llega a la población en general suele ser tardía e incompleta.

La historia de las políticas de privatización en Portugal no está vinculada a los programas de ajuste estructural ni a la intervención directa del Banco Mundial o del FMI. Sus efectos recién ahora comienzan a manifestarse ante el ciudadano común. El gobierno dirige todos los procesos destinados a la privatización de los servicios públicos y la escasa y vaga información que llega a la población en general suele ser tardía e incompleta. La cuestión ahora es cuánto de este proceso, y del fundamento detrás de él, puede ser compartido por la población en general, que no participa directamente del proceso de decisión. Creemos que debe adoptarse una postura participativa, que el pueblo debe ser alentado a analizar, opinar y generar ideas sobre el proceso en curso de privatización de los servicios públicos, que tendrá un impacto en la vida de todos. Dado que la privatización está en su etapa inicial, la información disponible es muy limitada y las consecuencias, especialmente para los segmentos más frágiles de la sociedad, no quedan claras aún.

En el último siglo de historia portuguesa, el Estado mantuvo un papel muy intervencionista en la economía y la sociedad. La revolución de 1974, que derrocó a la dictadura y restauró la democracia, trajo consigo la nacionalización de muchas compañías y sectores enteros de la economía, desde el bancario hasta la producción de cemento. En 1986, Portugal se incorporó a la Unión Europea y, por lo tanto, fue obligado a cumplir las leyes de competencia y las metas macroeconómicas fijadas por Bruselas.

En los últimos 20 años el sector público se ha reducido. Fueron privatizadas empresas estatales y descendió el número de empleados públicos como porcentaje de la fuerza laboral (aunque con 14% en 2002, sigue siendo una proporción importante). Aparentemente por razones políticas, los empleados públicos también comprenden una parte importante de los electores, y no hay gobierno que se olvide de que, a través de la negociación de sus sindicatos, los empleados públicos consiguieron privilegios económicos y sociales, como la reducción de la edad de jubilación y pensiones más elevadas. Un aspecto positivo del empleo en el sector público es la igualdad de género: las mujeres ganan lo mismo que los hombres, mientras en el sector privado las mujeres ganan en promedio aproximadamente el 66% de lo que ganan los hombres (Eurostat).

El gobierno de centro derecha que asumió el poder en marzo de 2002 disminuyó aun más la intervención estatal. Desde entonces ha sido una prioridad del gobierno controlar el déficit presupuestal para el año 2004, como parte del Pacto de Estabilidad de la Unión Europea. El recorte de los costos parece ser la cosa más razonable, ya que el incremento de los ingresos del gobierno mediante el alza de impuestos, además de ser poco simpática, no es muy eficaz. Miles de empleados públicos bajo contrato fueron despedidos desde mayo de 2002, institutos u organismos públicos cerraron o se fusionaron, desde agencias ambientales a instituciones de apoyo para drogadictos, y algunos edificios del Estado están en venta.

Los principales opositores de estas últimas medidas son los empleados estatales, que temen perder sus empleos o los privilegios ganados. Sus sindicatos son muy activos, y llevan la protesta social a la calle con convocatorias de huelga general. Simultáneamente existe una presión cada vez mayor para privatizar los servicios públicos.

### Seguridad social

La seguridad social es un derecho universal amparado por la Constitución. No obstante, la subfinanciación crónica, causada por una población en proceso de envejecimiento y un crecimiento demográfico estancado, hizo que el cambio fuera necesario. A corto plazo, la proporción de jubilados aumentará mientras descenderá la de trabajadores activos, o sea quienes aportan a los fondos jubilatorios. El gobierno respondió con la propuesta de la Ley Básica para la Seguridad Social, que permitiría a los trabajadores por encima de cierto nivel salarial elegir entre aportar a la Seguridad Social pública para sus jubilaciones –la única opción existente en la actualidad– o afiliarse a planes de jubilación privada con empresas de seguro privado. Esta ley está siendo discutida por el Parlamento y el Consejo de Concertación Social con representantes de los distintos sectores sociales y económicos.

Detractores de la ley nueva, especialmente los partidos políticos más a la izquierda, argumentan que la crisis de financiación fue exagerada por las empresas aseguradoras privadas, que buscan persuadir al público de que el colapso financiero del sistema de seguridad social es inminente. También sostienen que la solución propuesta sólo aumentará la tensión en el sector de la seguridad social pública, que recibirá menos ingresos como consecuencia del desvío de fondos al sector privado.

Una de las vías por las cuales gobiernos anteriores procuraban mantener los ingresos de la seguridad social era elevando la edad de jubilación de hombres y mujeres. En 1993, el gobierno elevó la vida contributiva de 36 a 40 años de trabajo, y la edad de jubilación de las mujeres se elevó de 62 a 65 años. Asimismo, dado que la subfinanciación es en gran medida consecuencia de la evasión fiscal que sufre la seguridad social y es practicada por pequeñas y medianas empresas, el gobierno se propone mejorar la aplicación de las leyes con inspecciones más frecuentes de las compañías. Según la Confederación de Comercio y la Confederación de la Industria, de prosperar las intenciones del gobierno, la quiebra sería inminente para muchas de esas empresas, con el subsiguiente incremento del desempleo y una presión aun mayor sobre el sistema de seguridad social para pagar subsidios por desempleo.

### Atención médica

El Estado ofrece atención médica universal, sin distinción de situación económica o lugar de residencia. El Sistema Nacional de Salud comprende a los hospitales públicos y privados, las unidades sanitarias públicas regionales,

las farmacias privadas, las clínicas privadas, los laboratorios públicos y privados y los médicos independientes. Al Estado le corresponde el papel de asegurar un servicio de alta calidad tanto en las instituciones privadas como públicas y de verificar que los proveedores de atención médica privada cumplan las reglas que rigen la competencia. Sin embargo, el sector de la salud pública fue criticado por no haber alcanzado su objetivo principal, el de la atención universal. Un estudio reciente de la Cámara de Farmacéuticos reveló que la percepción que tiene la población del servicio del sector público, aunque positiva, no lo es tanto como su opinión acerca de las instituciones privadas. Para garantizar un servicio de buena calidad que cumpla con el presupuesto, el Estado recurre a las empresas privadas para administrar los hospitales y unidades sanitarias estatales, a partir de noviembre de 2002.

Las mayores protestas no surgieron de los pacientes, sino de los trabajadores de la salud, que por lo general intentan aprovechar al máximo los escasos recursos a su alcance y ahora temen perder sus empleos o verse obligados a aceptar condiciones de trabajo más arduas, sujetos a la autoridad de la nueva administración. Por otra parte, la administración privada parece responder a los intereses de los pacientes, especialmente cuando mejora la calidad sin subir los precios.

La única experiencia hasta el momento de administración privada de un hospital público, la del Hospital Fernando da Fonseca, próximo a Lisboa, no es definitiva, ya que el gobierno solicitó una indemnización al consejo administrador del hospital por no haber cumplido sus objetivos contractuales, mientras el consejo solicita al gobierno fondos que presuntamente estaban estipulados en el contrato pero no se le habrían entregado (julio de 2002). De todas maneras, el gobierno sigue adelante con el modelo de administración privada en 36 hospitales privados, a través de la asociación con grupos y organizaciones benéficas privadas (Misericórdias).

## Transporte

Hasta 1997, todo el transporte ferroviario era realizado por la estatal Caminhos de Ferro Portugueses (CP). CP era un monopolio de integración vertical, que recibía un importante apoyo financiero del Estado. Pero a partir de 1997 el sector ferroviario fue sometido a reestructura para mejorar la eficacia. El nuevo modelo ferroviario define distintos niveles de competencia. En el mismo año, CP fue dividida en dos empresas distintas, que separan la infraestructura del funcionamiento: ahora CP ofrece servicios de transporte de pasajeros y carga, mientras una nueva empresa estatal, la Rede Ferroviária Nacional (REFER), administra la infraestructura. Asimismo, en 1998 se creó el Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF) como autoridad ferroviaria independiente responsable de la reglamentación y el desarrollo del sector del transporte ferroviario. En julio de 1999 se fundó una compañía nueva, FERTAGUS, como el primer transportista privado, responsable del servicio de pasajeros suburbano en Eixo Norte-Sul, la región urbana de Gran Lisboa. FERTAGUS se encarga de la administración y la explotación comercial (a nivel operativo, por oposición al nivel de infraestructura) de la línea ferroviaria suburbana mientras sus clientes pagan una tarifa por el uso y la administración de la infraestructura a REFER. Según la información diaria proporcionada por CP (disponible en las estaciones de tren), los resultados hasta el momento reflejan mejoras en la frecuencia y puntualidad de los trenes de pasajeros y carga.

Como la infraestructura del sector es sumamente cara, la recuperación de la inversión lleva mucho tiempo. Por lo tanto, ningún inversor privado arriesgaría su capital sin asegurarse antes las tasas de rentabilidad exigidas por los accionistas. Esto genera la posibilidad de alza de tarifas y/o la reducción de salarios de los trabajadores como medio de generar una mayor rentabilidad a corto plazo.<sup>1</sup> Esto tiene consecuencias sociales porque los grupos pobres y desfavorecidos generalmente dependen del transporte público en mayor medida y no les es fácil encontrar alternativas asequibles.

## Electricidad

En 1976 se fundó la empresa pública Electricidade de Portugal (EDP), que integró a las anteriores compañías de producción, transporte y distribución de electricidad (nacionalizada en 1975). En 1997 comenzó la privatización de EDP. El sector reestructurado de la electricidad sería regulado por un organismo independiente, la Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE), que sería responsable de fijar las tarifas de la electricidad y supervisar las reglas de interacción entre los sectores público y privado.

El proceso de privatización tuvo consecuencias inmediatas para los trabajadores de EDP, ya que se eliminaron privilegios como atención médica, atención infantil y descuentos en el consumo de electricidad. El nivel de vida de los empleados descendió considerablemente, pero cabe preguntar si los privilegios que gozaban antes de la privatización eran justos en primer lugar.

## Agua

Aguas de Portugal es una organización nacional con autonomía administrativa. Fue fundada en 1993 e integra a 14 concesionarias municipales de sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, y a 14 sistemas de eliminación de residuos sólidos urbanos.

Es el segundo operador hídrico en la península ibérica y el octavo en el mundo, según la Industria Europea del Agua. Los objetivos principales de Aguas de Portugal son la administración de los recursos del agua, la promoción y el desarrollo de la infraestructura hídrica y la cooperación con organizaciones nacionales e internacionales. La empresa suministra el servicio básico a siete millones de consumidores portugueses (el 70% de la población) y a un millón de personas en Brasil, Cabo Verde, Mozambique y Timor-Leste, siendo socia en proyectos para el desarrollo de la infraestructura en esos países.

En 2001 se sugirió la privatización de la compañía entera. El plan era el de comenzar a privatizar el 11% de la empresa en 2002 y el 29% en 2003. Recientemente, el nuevo gobierno optó por una estrategia distinta para llevar a cabo el proceso de privatización. Sólo las cuatro compañías rentables del grupo serán privatizadas, para que el monopolio público existente no sea sustituido por un monopolio privado.

Existen argumentos contra la privatización de las compañías rentables porque eso limitará los ingresos del Estado. De hecho, debido a la sinergia de este tipo de negocios, la suma del valor de las compañías por separado asciende a EUR 3 millones (USD 2,94 millones) menos que el valor del grupo entero. Otro argumento contra la privatización es que en la actualidad esta empresa pública actúa como una «sociedad de cartera pública»: las ganancias de las empresas rentables financian la inversión de las otras compañías del grupo que están en su etapa inicial. Esta situación habrá de cambiar con la privatización, y en Portugal existen regiones remotas y pobres donde son necesarias inversiones considerables, aunque no sean rentables.

Asimismo, en cuanto a su política de cooperación para el desarrollo, Portugal se ha comprometido a invertir en el sector del abastecimiento y la administración del agua en Mozambique, Timor-Leste, Angola, Santo Tomé y Príncipe, y la privatización de Aguas de Portugal pone en peligro ese compromiso.

## Conclusión

En la actualidad no existen datos concluyentes sobre el impacto ejercido por la privatización en Portugal. La inexistencia de un debate público sobre los efectos para la población, especialmente para los más necesitados, es una consecuencia de la falta de información. Los políticos que toman decisiones importantes sobre la privatización de los servicios básicos están más incentivados para responder a los grupos de presión que para informar a sus electores, y la opinión pública parece casi inexistente al respecto.

Las protestas sociales contra la privatización no surgirán sólo porque se produzca un perjuicio general a la sociedad. Sólo surgirán cuando la población se sienta directamente afectada a través de la pérdida de empleos, de ingresos o de beneficios. ■

1 M. Manuel Marques Leitão y Moreira Vital. «Desintervenção do Estado, Privatização e Regulação dos Serviços Públicos» en *Economia e Perspectiva*, Vol. 2, No. 3/4, pp. 13-157.