

VII. CUIDADO CON LO QUE PIDES: ALTERNATIVAS ESTATALES A LA PRIVATIZACIÓN

David A. McDonald y Greg Ruiters

En la búsqueda de alternativas a la privatización, una de las reivindicaciones más escuchadas es la de ‘recuperar el papel del Estado’. Hablando en sentido estricto, el Estado nunca estuvo ‘fuera’ —el Estado fue, de hecho, el encargado de concebir y gestionar la privatización—, pero muchos académicos, activistas y responsables de políticas argumentan que un paso fundamental para contrarrestar la comercialización de servicios públicos consiste en defender y expandir servicios cuya titularidad, fondos y gestión dependan del Estado, tales como proveedores de agua municipales, generadores de electricidad provinciales y organismos de salud nacionales.

Ésta no es sólo una narrativa ‘de izquierdas’. Desde que fracasó gran parte de la agenda privatizadora de los años ochenta y noventa, incluso el Banco Mundial ha empezado a ‘replantear’ el fundamentalismo de mercado y la participación del sector privado en servicios básicos, e insta ahora a una mayor presencia del Estado.

La narrativa, por otro lado, tampoco tiene nada de novedoso. Hace más de un siglo, muchos servicios privados fueron municipalizados o nacionalizados, a menudo por iniciativa de gobiernos conservadores que buscaban racionalizar una serie de sistemas de suministro de servicios privados fragmentados, corruptos e ineficientes. Desde entonces, siempre ha habido algunas voces que han abogado por volver a involucrar al Estado mediante la nacionalización o municipalización de sectores tan diversos como la atención de la salud, la producción de automóviles y el turismo, y procedentes de regímenes tan dispares como la Italia de Benito Mussolini o la Bolivia de Evo Morales. En resumen: reclamar servicios de propiedad o gestión estatal no es algo novedoso desde el punto de vista institucional ni uniforme desde el punto de vista ideológico.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se crearon muchas empresas estatales, que se convirtieron en piezas clave de las estrategias de desarrollo nacional, tanto de los países ‘avanzados’ como de los ‘menos desarrollados’. Estas empresas constituían un medio para proporcionar servicios públicos,

promover objetivos sociales y construir la identidad nacional en lo que se denominaban ‘economías mixtas’. El Gobierno mexicano, por ejemplo, era propietario de más de 1.500 compañías, desde líneas aéreas a petrolíferas. Los gobiernos de tendencias socialistas fueron más allá de las economías mixtas y practicaron una nacionalización más extensa. Sin embargo, a mediados de los años ochenta la mayoría de las empresas estatales se atascaron: el Estado ya no podía financiar las compañías nacionalizadas, la calidad del servicio era precaria, y la corrupción y las constantes huelgas de los trabajadores del sector público llevaron a un resentimiento general del público. Ante esta situación, las ideas neoliberales y la privatización ganaron supremacía, tal como se manifestó con la elección de políticos conservadores como Margaret Thatcher y Ronald Reagan a fines de los años setenta y principios de los años ochenta, y de neoliberales ‘sociales’ como Bill Clinton, Thabo Mbeki y Tony Blair en los años noventa.

En la búsqueda de caminos para superar el neoliberalismo, la variedad de formas de propiedad estatal y la diferencia entre un Gobierno como el de Mussolini (Estado fascista) y otro como el Morales (un movimiento democrático) son de crucial importancia. Las formas de propiedad y las organizaciones estatales no se pueden evaluar independientemente de sus contextos y no se puede dar por sentado que todos los países hayan seguido la vía europea de conformación del Estado y la sociedad civil (Mamdani 1995).

Es también importante plantear el debate en torno a ‘recuperar el Estado’ en términos históricos. La intervención estatal que viene motivada por el capital para salvar un sistema que está fuera de control (como los rescates públicos tras la crisis financiera desatada en el año 2008) tiene poco que ver con la defensa de los sistemas públicos con objetivos anticapitalistas. Por lo tanto, cuando se habla de recuperar el rol del Estado se deben concretar las condiciones, haciendo hincapié en la perspectiva histórica y contextual sobre el papel del Estado frente a la privatización, y proponiendo ‘alternativas’, como lo ha demostrado durante los últimos 150 años la desigual trayectoria del suministro de servicios dirigido por el Estado. A no ser que se haya democratizado, puede que no tenga mucho sentido recuperar el rol del Estado, ya que éste puede actuar como un mero instrumento para reafirmar la agenda neoliberal y la ideología del mercado.

Nuestro objetivo en este capítulo es repasar esta historia con una mirada crítica, centrándonos especialmente en casos en que el Estado ha intentado explícitamente desactivar y/u oponer resistencia a la privatización en los sectores del agua, la electricidad y la salud. Ponemos el acento en los servicios públicos ‘modernos’ –es decir, en los sistemas de servicios en red e industrializados desde mediados del siglo XIX– con la idea de extraer lecciones de estos experimentos encabezados por el Estado: ¿qué motivaba la intervención estatal? ¿Cómo eran esos servicios desde el punto de vista institucional e ideológico? ¿Funcionaban bien? Y en caso afirmativo, ¿por qué? ¿Qué nos dicen estos experimentos sobre las alternativas estatales a la privatización en el Sur hoy en día?

Este análisis plantea cuestiones importantes sobre la naturaleza del Estado, los significados de ‘ciudadanía’ y cómo definimos conceptos como ‘lo público’ y ‘servicios de calidad’. También nos sugiere que deberíamos evitar ver el Estado como un conjunto burocrático de instituciones (como tienden a hacer los weberianos) dotado de su propia capacidad y situado por encima de la sociedad, y entenderlo más bien como un compuesto de relaciones sociales (Mamdani 1995). Los procesos socio-políticos del suministro de servicios son tan importantes como lo que se suministra en sí. Estos son temas complejos y controvertidos, y no podemos esperar resolverlos en estas páginas, pero sí esperamos cuestionar algunos supuestos simplistas sobre la capacidad de los estados para alterar las tendencias hacia la comercialización simplemente a través de la propiedad, sin movilización política y social y sin poner en tela de juicio los mecanismos de producción y distribución más generales de la economía.

Nosotros somos esencialmente partidarios de servicios públicos de propiedad y gestión estatal, en condiciones democráticas, pero nuestro interés en este capítulo es poner de relieve algunas de las tensiones y limitaciones asociadas con dicho objetivo normativo y destacar los muy distintos matices prácticos e ideológicos que las mismas pueden asumir. Reivindicar unos servicios de propiedad o gestión estatal es algo que, en sí, no tiene mucho valor si no se tiene en cuenta cómo se interrelacionan entre sí el Estado y los grupos sociales, y cómo se puede alcanzar una ‘democracia empoderada’ y una ‘ética pública’. Lo que importa es el *tipo* de Estado y el *entorno* social, político y económico en que éste se desenvuelve. Debemos, por lo tanto, tener cuidado con lo que pedimos.

Nuestro análisis abarca desde varias iniciativas europeas para municipalizar el agua en el siglo XIX hasta las experiencias contemporáneas de renacionalización en países del Sur. Examinamos también un amplio abanico de formaciones estatales de diversos tipos institucionales y a distintas escalas, desde dictaduras fascistas a gobiernos locales socialistas. Y lo hacemos de forma deliberada, para poner de relieve la amplitud de formaciones institucionales e ideológicas estatales que han desafiado explícitamente la privatización de los servicios públicos, y para demostrar la gran diversidad de experiencias que puede suponer la propiedad y la gestión en manos del Estado.

El Estado y la propiedad estatal

Con fines heurísticos, hemos dividido nuestro análisis de la intervención estatal en dos grandes categorías—estados capitalistas y estados socialistas—y examinamos las diversas formas en que se han argumentado la titularidad y la gestión estatales de los servicios básicos. Entre los primeros, estarían aquellos estados basados en economías de mercado, pero que han considerado que la propiedad estatal de (determinados) servicios tiene preeminencia sobre la propiedad privada, al menos en algún momento histórico en particular. Los estados socialistas, por su parte, son aquellos que se opondrían a los sistemas mercantilizados de producción y distribución y serían proclives a la titularidad y la gestión estatal de los servicios esenciales.

La caracterización precedente es sin duda un tanto burda, pero lo hemos planteado así por dos motivos. En primer lugar, la aplastante mayoría de los estados actuales están orientados al mercado y todo intento de ‘recuperar el rol del Estado’ se producirá, inevitablemente, en un contexto mercantil (local o internacionalmente). Entender la heterogénea historia de la participación estatal en el campo de los servicios en el marco de sistemas capitalistas nos ayudará a comprender las posibilidades y los límites de la intervención estatal en el futuro.

En segundo lugar, algunas de las alternativas más interesantes a la privatización hoy en día se están dando en estados de orientación socialista, especialmente en América Latina, y sigue habiendo interés en la experiencia de suministro de servicios en los antes llamados países socialistas. Por lo tanto, es importante entender qué diferencia a los estados socialistas de aquellos que están orientados al mercado –así como en qué se asemejan–, e intentar apreciar patrones identificables asociados con los sistemas estatales socialistas de suministro de servicios.

Este capítulo, sin embargo, está centrado en los estados capitalistas, con la intención de arrojar algo de luz crítica sobre lo que (muchas veces) se ha convertido en un ensalzamiento ingenuo de los servicios ‘de propiedad estatal’ en las economías de mercado. Con esto no pretendemos insinuar que la propiedad estatal de los servicios no deba seguir siendo una de las demandas clave de los activistas contra la privatización, ya que, como hemos señalado, defendemos la titularidad pública de los servicios básicos, pero sí opinamos que es importante cuestionar la idea de que la propiedad estatal es algo intrínsecamente positivo. Sin esta perspectiva crítica, puede que tendamos a fomentar o aceptar enfoques que no toman en consideración algunos de los problemas esenciales de la comercialización. Tanto la privatización como la nacionalización son estrategias que han sido desarrolladas por el capital en distintos momentos. Cuanto menos, debemos ver la intervención estatal como una característica y un rasgo cíclico del comportamiento del Estado capitalista y no como una medida altruista por parte de los responsables de tomar decisiones de política pública. La nacionalización es a menudo un rescate temporal de empresas capitalistas fallidas, que se anula cuando el capital se ha reforzado y desea volver a encargarse de ellas.

Así pues, nuestra lectura de los motivos que explican los servicios estatales en economías capitalistas depende, al menos en parte, de las distintas perspectivas sobre cómo y por qué intervienen los estados en contra de la privatización y de lo que se denomina ‘fracaso del mercado’. El enfoque pluralista dominante es aquel que ve el Estado capitalista como un terreno de disputa política en que muchas fuerzas sociales distintas compiten entre sí para conseguir acceso e influencia. Los analistas suscriptos a este enfoque entienden que el Estado tiene diversos grados de autonomía de las formaciones sociales, y que las decisiones en torno al control estatal de un servicio sería una prueba de la predisposición y la capacidad del Estado para actuar *contra* los intereses de ciertos sectores del capital con el fin de asegurar una mayor estabilidad social y abordar los problemas de equidad y

sostenibilidad (Evans et al 1985). Las instituciones democráticas se consideran fundamentales para mantener y gestionar formas dinámicas de gobernanza.

Hay un enfoque rival que ve al Estado capitalista como una entidad orientada inherentemente a servir los intereses de las clases dominantes, ya que el Estado opera en circunstancias que van más allá de su control y debe priorizar el crecimiento económico, proteger los beneficios y el orden social, y defender la propiedad privada. En opinión de David Harvey (1982, 382), el papel del Estado se explica porque el capital necesita “encontrar formas de mantener un ejército de reserva vivo y a su alcance mediante las prestaciones por desempleo, la seguridad social, los planes de asistencia social, etcétera”. Los capitalistas individuales no pueden asumir fácilmente estas cargas, que suelen recaer sobre el Estado’. Incluso el progresista Estado del bienestar y las medidas de salud pública se pueden entender como algo característico de un Estado que funciona como el ‘gerente general’ de la clase capitalista en su conjunto, y muchas de las funciones sociales del Estado capitalista se pueden explicar, de hecho, con esta lógica. La idea neoclásica de ‘bienes públicos’ expresa intelectualmente el funcionamiento interno del capitalismo más que un concepto científico. Si no, por ejemplo, ¿por qué los economistas convencionales consideran que los alimentos son un bien privado pero que el agua es un bien público?

Vistos desde esta perspectiva, los servicios y las infraestructuras capitalistas pueden ser un arma de doble filo. Puede que servicios ‘públicos’ como carreteras y escuelas aporten beneficios, pero también se pueden utilizar para explotar, apaciguar, integrar y reconstituir sujetos y culturas (Payer 1982, 90-91). Los estados del bienestar pueden ayudar a generar súbditos dóciles. Para expandir su autoridad, el Estado necesita formas rutinarias de vigilancia e incentivos diarios para integrar a distintas capas en la sociedad. El arte de gobernar se desarrolla como un proceso continuo pero delicado de ingeniería social y cultural por ensayo y error, y a través de nuevas formas institucionales de gobierno y normas de comportamiento rutinizado (Doornbos 1990, 80).

La visión conspirativa del Estado como una entidad presa de las elites económicas constituye una versión más débil de la teoría marxista que ve al Estado como algo internamente heterogéneo, con luchas entre las elites que ilustran cómo el Estado y el capital están involucrados en procesos de realineación para crear alianzas estables entre la clase gobernante e incorporar parcialmente a las clases dominadas comprándolas con algunas concesiones. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que los súbditos del Estado no son sujetos pasivos y que el Estado no es todopoderoso. Las protestas militantes, las huelgas y las revueltas obligan a veces al Estado a hacer concesiones y reformas. Desde perspectivas de izquierda, las reformas y los espacios ganados por los pobres se pueden ver como algo necesario para seguir avanzando en las luchas por un cambio (socialista) radical.

Tipos de estados existentes

Estas dos perspectivas (la de la corriente dominante y la de la izquierda) implican lentes conceptuales muy distintas para identificar las motivaciones que se hallan

tras la intervención estatal en servicios esenciales en las economías capitalistas, así como sus posibles resultados. Nosotros nos identificamos, en grandes líneas, con la perspectiva de izquierda, pero también reconocemos que la intervención estatal es algo complejo y contradictorio, y que algunos estados capitalistas son más poderosos que otros. Estados Unidos, Uganda y Eslovenia son estados orientados al mercado, pero cuentan con capacidades muy diferentes para hacer efectiva la privatización o para oponerse a ella. Los estados también están marcados por las circunstancias de su creación y por las configuraciones de clase específicas que les dieron origen. Las economías más avanzadas y poderosas tienen más medios para ejercer la cooptación y posibilitar la inclusión y la estabilidad social.

El Estado del bienestar en las economías avanzadas generó aristocracias obreras (y sindicatos) que muchas veces defendían sus propios privilegios frente a los países del Sur (Arrighi y Silver 2001). Los estados autoritarios surgieron a menudo porque no existía la base económica para garantizar el bienestar y la inclusión social de forma generalizada. En algunos casos, se produjo la cooptación limitada de algunos grupos en estructuras corporativistas (América Latina, por ejemplo, tiene una historia de estados corporativistas autoritarios en los que un grupo selecto de dirigentes que representaban a diversos sectores sociales formaban parte de la conducción del Estado). Además, en Europa, el desarrollo de los estados democráticos liberales fue un proceso lento, mientras que la llegada del sufragio universal en los estados poscoloniales se produjo casi siempre de la noche a la mañana, en el contexto de unas instituciones estatales y unos partidos políticos desarrollados de forma muy desigual. Esto llevó muchas veces a guerras civiles, que dejaron profundas cicatrices e impidieron incluso una ‘estatalidad’ modesta en muchas partes del mundo donde la formación y la consolidación del Estado sigue en proceso. La idea de un interés capitalista coordinado ha sido difícil de sostener frente a las fuerzas centrífugas (Nigeria, la República Democrática del Congo y Sudán serían buenos ejemplos de ello).

Debemos considerar también la cuestión de las escalas de la estatalidad. Con la proliferación y el fortalecimiento de entidades estatales supranacionales y subnacionales durante los últimos 30 años, el concepto de un Estado nacional centralizado y omnipotente se ha ido disipando (sería exagerado hablar de su muerte). Hoy en día, es mucho más difícil calcular y evaluar qué escalas del Estado median en nombre del capital, ya que a menudo se producen varias intervenciones al mismo tiempo (por ejemplo, puede que un préstamo del Banco Mundial esté condicionado a la privatización del agua en un determinado país, pero esto suele exigir la participación de autoridades nacionales, regionales y/o locales, además del capital transnacional y/o local).

Los estados socialistas han sido también complejos y diversos, pero la literatura sobre cómo y por qué han resistido o dado marcha atrás a procesos de privatización no es tan extensa ni está tan conceptualmente avanzada como la referente a los estados capitalistas (un punto sobre el que volveremos más adelante). La mayoría de los estados socialistas tenían servicios de agua, salud y electricidad ges-

tionados por el Estado, pero hay muy poca literatura crítica sobre cómo y por qué surgieron los distintos modelos de socialización, cómo han ido variando según el momento y el lugar, y sobre que pueden aportar para entender las luchas actuales contra la privatización.

Lo que sí podemos afirmar es que las dinámicas de los servicios estatales en los sistemas socialistas han sido en general muy distintas de las que se dan en los sistemas capitalistas. Puede que sean pocos los elementos comunes entre los sistemas centralizados de suministro de servicios del bloque soviético en su día y las iniciativas más locales del ‘socialismo moderno’ de Hugo Chávez en Venezuela, pero hay muchos elementos que los diferencian de sus equivalentes orientados al mercado. Entre ellos, destacaríamos especialmente la ausencia de demandas del sector privado para que el Estado intervenga en la provisión de servicios e infraestructuras en tiempos de crisis económica. Es precisamente esta dinámica la que modela gran parte del debate sobre la privatización en una economía de mercado, y es este punto el que retomaremos más adelante, al repasar las intervenciones estatales en los sistemas de mercado.

Nuestro argumento, en resumen, es que los servicios estatales en las economías capitalistas nunca son totalmente ‘públicos’. A pesar de las buenas intenciones y los esfuerzos –a menudo muy eficaces– de millones de empleados del sector público y activistas anti-privatización de todo el mundo para proteger y mejorar los servicios estatales, las demandas de acumulación del sector privado, así como los ciclos de expansión y depresión del mercado, siempre han llevado a una distribución desigual de los recursos estatales (incluso en el punto álgido del Estado del bienestar) y, en última instancia, a presiones para privatizar o reprivatizar servicios. Es cierto que se han alcanzado importantes logros –sobre todo si se compara con las formas de privatización más permisivas que muchas veces han precedido a la intervención estatal– pero no hay ningún lugar en que los estados orientados al mercado hayan podido sostener un suministro de servicios realmente equitativo y democrático frente a las presiones del mercado, ni ningún lugar en que estos sistemas localizados hayan conseguido huir de las demandas productivas del mercado ni compartir de forma sistemática estos logros con las zonas más necesitadas del mundo.

De nuevo, esto no significa que debamos abandonar las iniciativas para exigir una titularidad estatal de servicios más progresista en las economías de mercado. Tampoco coincidimos con algunas teorías anarquistas del Estado que rechazan todo tipo de intervención del Estado por considerarla inherentemente opresiva y desigual. Siguiendo esta misma línea, tampoco pretendemos argumentar que los estados socialistas hayan ofrecido alternativas mágicas, sobre todo teniendo en cuenta que muchos se han visto comprometidos por el nepotismo, la falta de transparencia y los ciegos intentos dirigidos a alcanzar un grado de productividad y modernidad equivalente a la de sus contrincantes capitalistas. Al fin y al cabo, puede que no podamos señalar modelos dirigidos por el Estado ‘ideales’, pero es importante que entendamos las distintas lógicas y modos de operar que

han existido hasta la fecha y cómo esto puede influir en nuestras opciones de cara al futuro. Y es que los estados son los únicos actores lo bastante grandes como para influir en la escala de cambio que se necesita para el suministro de servicios básicos hoy en día, y deberán ser una pieza clave de cualquier intento serio para oponerse a las tendencias privatizadoras, darles la vuelta y desarrollar alternativas ‘públicas’ sostenibles. Nuestra revisión es más negativa que afirmativa en este sentido, pero pretende aportar sólo una crítica constructiva de lo que se ha convertido en una reivindicación algo populista y excesivamente optimista a favor del suministro estatal de servicios por parte de los actores políticos y sociales contrarios a la privatización.

La propiedad estatal de servicios en las economías capitalistas

La ‘racionalización’ pre-keynesiana

Gran parte de lo que hoy consideramos servicios modernos –abastecimiento de agua en red, saneamiento en los hogares, electricidad– fue puesto en marcha por el sector privado a mediados del siglo XIX. Con la expansión de pueblos, ciudades e industrias en toda Europa (y en algunas regiones coloniales), aumentó también la demanda de suministro de servicios en masa, lo cual generó oportunidades para que las empresas privadas cubrieran las crecientes demandas de producción y consumo (Goubert 1989). Muchas de estas entidades de servicios permanecieron muy localizadas, pero muy pronto surgieron posibilidades de expansión y lucro en nuevas áreas geográficas y sectoriales –incluidas operaciones transnacionales (Clifton et al 2007a)–, que dieron origen a muchas de las grandes compañías privadas de suministro de servicios que siguen dominando el mercado en la actualidad (la antecesora de Suez Lyonnaise des Eaux, por ejemplo, fue fundada en 1880, mientras que la Compagnie Générale des Eaux, precursora de Veolia, fue fundada en 1853). La aparición de estos proveedores privados de servicios fue alimentada por gobiernos que estaban ideológicamente comprometidos con reducir el gasto público y, al mismo tiempo, crear oportunidades de mercado para una clase capitalista cada vez inquieta (Kellet 1978, Jones 1985, Johnson 2000, Harvey 2006).

La falta de capacidades reguladoras y leyes normativas pronto se tradujo en un variopinto mosaico de sistemas privados de servicios ineficientes e irracionales. Sin embargo, frente a los crecientes problemas de salud pública, como el cólera, que iban más allá de las fronteras geográficas y de clase (Lewis 1952), hubo protestas y quejas públicas por parte de los intereses industriales y comerciales sobre el ‘síndrome sanitario’ que amenazaba a la salud y el bienestar de la burguesía (por no mencionar los impactos sobre las ganancias debido al absentismo y los costos impredecibles del suministro de servicios), que muy pronto llevaron a demandas de reforma. En Londres, las empresas privadas se había repartido el suministro de agua entre ellas en lo que se convirtió en un ‘monopolio de nueve cabezas’, en el que ninguna empresa abastecía agua para aquellas actividades que no eran de su competencia, como apagar incendios y limpiar calles y alcantarillas. John Stuart Mill, uno de los

principales pensadores liberales de la época, criticaba la ineficacia bizantina del suministro fragmentado a cargo del sector privado, afirmando que “si el abastecimiento de gas y agua de Londres lo realizara una sola compañía, en lugar de las muchas que ahora existen, se lograría una gran economía. Incluso cuando no existieran más que dos compañías, esto supondría una duplicidad de establecimientos de todas clases, cuando una sola de ellas, con un pequeño aumento, podría con toda probabilidad encargarse de todo el servicio; dobles instalaciones de maquinaria y fábricas, cuando la totalidad del gas y el agua necesarios podrían ser, por lo general, producidos por una sola; incluso una doble red de tuberías, si las compañías no evitan este gasto innecesario poniéndose de acuerdo para dividirse el territorio. Si hubiera una sola compañía, podría cargar precios más bajos, conforme a las ganancias que ahora realizan” (Mill 1872, 88). Según Mill, era un error creer que la competencia entre empresas de servicios mantendría los precios bajos. El resultado inevitable sería la connivencia, no la rebaja de los precios: “Cuando los competidores son poco numerosos, acaban siempre entendiéndose para no competir. Tal vez bajen los precios para tratar de arruinar a un nuevo competidor, pero si éste resiste y se afianza, acaban llegando a un acuerdo con él. Por consiguiente, cuando un negocio de gran importancia pública no puede realizarse más que en una escala tan grande que haga ilusoria la libertad de competencia (...) Es preferible considerar de una vez ese servicio como una función pública” (Mill 1872, 88-9).

El agua no era el único servicio que se consideraba que se podría suministrar de forma más eficiente mediante un único proveedor. Según Mill: “Los casos que tienen mayor analogía con el abastecimiento de agua de las ciudades son la construcción de carreteras y puentes, y la pavimentación, la iluminación y la limpieza de calles. La analogía más cercana de todas es el alcantarillado de las ciudades, que tiene una conexión natural con el suministro de agua. Podría afirmarse razonablemente que todas estas actividades deberían ser obligación del Gobierno; no para que las ejecute necesariamente éste mismo, pero sí para que garantice que se realizan debidamente” (Mill 1967 [1850]).

Al principio, la batalla fue dura para estos reformistas pero, finalmente, fue el temor burgués a los contagios, el egoísmo ‘ilustrado’ y la necesidad de aislamiento de las clases trabajadoras lo que obligó a los ricos, y a las elites políticas, a tolerar la idea de que los servicios deberían ser universales y públicos (Hardy 1993). El Estado fue imponiendo cada vez más cierto tipo de racionalidad sobre una clase capitalista atomizada que carecía de una visión más general, pero otras fuerzas sociales desempeñaron también su papel para forzar al Estado a actuar contra algunos segmentos del capital (en este caso, las compañías privadas de suministro de servicios).

Algo parecido sucedía en Estados Unidos, donde a fines de la década de 1870 el suministro de agua era considerado como “la primera empresa pública de importancia” y el “primer servicio municipal que demostraba el compromiso de una ciudad con el crecimiento” (Melosi 2000, 119):

Funcionarios municipales y promotores urbanos, como cámaras, juntas y clubes de comercio fomentaron una serie de mejoras en los centros urbanos en competencia con comunidades rivales. Junto con técnicos de saneamiento e ingenieros municipales, dieron su respaldo a servicios sanitarios para mejorar las condiciones de salud y asegurarse el derecho a alardear sobre la limpieza de sus ciudades.

En 1870, menos de la mitad de las redes de agua en Estados Unidos eran de propiedad estatal; en 1924, en cambio, el Estado poseía el 70 por ciento de éstas (Melosi 2000, 120). La aparición de mercados de bonos estatales para la financiación pública de los servicios actuó aquí como un catalizador, en paralelo al crecimiento de la banca de inversión de la época.

La Prusia de Otto von Bismarck en las décadas de 1870 y 1880 también es emblemática de este proto-Estado del bienestar. Como primer Gobierno nacional que adoptó una seguridad social básica para los trabajadores (seguros de salud, accidentes y vejez), las políticas de Bismarck estaban explícitamente orientadas al mercado e hicieron albergar la esperanza de que serían un antídoto al socialismo revolucionario (Taylor 1996), y dado que la edad de jubilación se fijó a los 70 años, unos 25 años por encima de la esperanza media de vida en Prusia, no se hizo demasiado tarde para que fueran efectivas. No se trataba del tipo de sofisticadas políticas del bienestar keynesianas que desarrollarían muchos estados capitalistas tras la Gran Depresión de los años treinta, pero respondían al mismo objetivo básico con respecto a servicios esenciales que buscaban garantizar un suministro fiable, y (casi) asequible de ciertos tipos de bienes públicos con la intención de respaldar y expandir el crecimiento capitalista. Para proporcionar y mantener unos 'bienes públicos' adecuados y la solidaridad social, los socialistas moderados (los fabianos) embellecieron la idea del "Estado como un servidor público, un compromiso absoluto con la democracia parlamentaria, el apoyo inequívoco al Estado del bienestar, el concepto del Estado como encarnación neutral de la voluntad general, el colectivismo moral" (Taylor 1996, 164). En otras palabras: eran estados capitalistas que intervenían en el suministro de servicios para impulsar la acumulación de capital, no para obstaculizarla, y, en última instancia, para promover ideologías de mercado y de su crecimiento, y no para cuestionarlas.

Esta práctica no se limitaba a la metrópolis. Aunque muchos gobiernos coloniales permitieron en un principio que empresas privadas establecieran y gestionaran muchos servicios (si no la mayoría), hubo muchos casos en que se dio marcha atrás y los gobiernos coloniales intervinieron para que el suministro de servicios volviera a ser público o impedir la expansión de éste en manos del sector privado (Floyd 1984). En algunos casos, los gobiernos coloniales decidieron muy pronto mantener el control de servicios clave en manos estatales con fines de acumulación. Tal como explican Jomo y Tan (2006, 2) en el contexto de Malasia: "Las autoridades coloniales [británicas] reconocieron la necesidad de desarrollar servicios y otras infraestructuras tan fundamentales para generar beneficios en la economía colonial. Así, la empresa pública o de titularidad

pública surgió durante la era colonial en Malasia para proporcionar bienes y servicios públicos que la empresa privada británica necesitaba para asegurarse los beneficios derivados de su control de la minas de estaño, las plantaciones agrícolas y el comercio internacional”.

Estas primeras intervenciones contra la privatización por parte del Estado captan la esencia de los servicios ‘públicos’ en una economía capitalista. Lo que motiva la propiedad y la gestión estatales es fundamentalmente proteger los intereses de determinados sectores del capital y restablecer una plataforma para el crecimiento, y no necesariamente mejorar el bien público más general. La forma y la retórica de la intervención se transformarían con los años –como veremos en los próximos apartados–, pero la esencia de la intervención estatal orientada al mercado ha cambiado poco.

Estados de estímulo keynesiano

El punto álgido de la intervención estatal en los servicios públicos de economías de mercado –tanto desde el punto de vista intelectual como práctico– tuvo lugar con el keynesianismo europeo tras la Segunda Guerra Mundial. La participación del Estado en servicios básicos fue especialmente fuerte y “desmercantilizó considerablemente la vida cotidiana de la población” (Keane, citado en Offe (1984, 18)). El Estado municipalizó, nacionalizó o creó a partir de cero un gran número de servicios, en parte como respuesta a las iniciativas de reconstrucción tras la guerra en Europa Occidental, y en parte para contener las amenazas de partidos socialistas y comunistas que exigían un control y asignación de recursos más equitativo. Los servicios estatales permitieron cumplir con algunas de estas demandas y, al mismo tiempo, proporcionar un estímulo al gasto en ámbitos considerados de vital importancia para el crecimiento renovado del capital después de la Gran Depresión y la guerra (carreteras, electricidad, aeropuertos, etc.).

Lejos de tener una orientación socialista, la lógica para la intervención estatal era estimular un ‘espíritu capitalista’ mediante la incorporación de una parte importante de la población en sociedad de consumo (Toninelli y Vasta 2007, 45). El propio John Maynard Keynes dejó claro que uno de sus principales motivos para escribir su *Teoría General* era combatir el auge del socialismo en Europa, señalando que “la guerra de clases me encontrará del lado de la burguesía culta” (citado en Moggridge (1992, 453)). Como apunta Offe (1984, 94-99), las políticas sociales que acompañaron a los derechos sociales patrocinados por el Estado en la era keynesiana perseguían mantener la reproducción de la clase trabajadora. Los ‘subsistemas colaterales’ de servicios necesarios para la incorporación de la fuerza de trabajo en el mercado laboral –compuestos por instituciones especializadas como la familia, la escuela, los centros de atención a la salud y el suministro de agua en zonas urbanas– garantizaban que los miembros de la clase trabajadora tuviera la ‘motivación cultural’ para convertirse en asalariados productivos. En pocas palabras: la intervención del Estado en el suministro de servicios esenciales fue tanto una respuesta al ‘problema’ de la potente clase trabajadora tras la Se-

gunda Guerra Mundial como a la necesidad de reconstituir a la clase trabajadora, donde la función más decisiva de la política social del Estado sería la regulación del proceso de proletarianización.

Pero mientras que la racionalización previa a los años cuarenta estaba relacionada con una urbanización metódica, el período posterior a la Segunda Guerra Mundial se vio impulsado geográficamente por una suburbanización masiva y la expansión de complejos de viviendas, sistemas de transporte y automóviles privados (Harvey 1982). Estas expansiones espaciales exigían también una intensificación de la intervención estatal, de forma que las autoridades del ámbito nacional e internacional se convirtieron en instrumentos predominantes para el suministro de servicios dirigidos por el Estado (en comparación con las intervenciones del ámbito municipal en los servicios públicos del siglo XIX), con la creación, por ejemplo, de juntas regionales de planificación de redes de agua, sistemas nacionales de atención a la salud y organismos estatales de electricidad. Es pues necesario subrayar que el alcance y las dimensiones de la intervención del Estado, y la mayoría de los grandes sistemas de servicios 'públicos' del capitalismo actual se originaron durante este período.

Evidentemente, hay también mucho para celebrar sobre esta época, ya que se alcanzaron importantes logros en campos como la salud pública, la educación y el bienestar, por no hablar de leyes laborales y marcos normativos, muchos de los cuales siguen aún vigentes hoy día. Pero también es importante reconocer la lógica subyacente a la intervención estatal durante la era keynesiana, que buscaba contribuir a la acumulación del capital, no impedirla, y restablecer la fuerza del capital (en general) invirtiendo en servicios e infraestructuras (en particular). El hecho de que se produjera una retirada del Estado a partir de los años setenta —a veces de la mano de los mismos partidos o personas responsables de la intervención estatal en décadas previas— no representa tanto un giro ideológico como un rasgo intrínseco de la gestión keynesiana, con ciclos de expansión y de depresión: que entre el Estado cuando el sistema está en crisis y que salga cuando el capital esté preparado para sostenerse de por sí. En este sentido, el keynesianismo y el neoliberalismo se pueden entender más como parte de un continuo que como antónimos ideológicos, en el que las políticas formales sobre la propiedad y la gestión estatal son más un producto de la naturaleza inherentemente cíclica de la economía de mercado que un compromiso filosófico con el individualismo o el comunitarismo.

Finalmente, cabe destacar que los estados del bienestar keynesianos estaban constituidos, por lo general, como burocracias profesionales que, pese a su benevolencia, tenían una estructura que fluía de arriba para abajo y de forma totalmente despolitizadora. El ciudadano se integraba como beneficiario y quedaba desmovilizado. Es por tanto cuestionable cuánta solidaridad social y compromiso con los intereses públicos construyeron los sistemas del bienestar, incluso en el mejor de los casos. Los ideales republicanos de ciudadanía, como el ciudadano político que gobierna y respeta las leyes, eran menos importantes para los estados

del bienestar (Ignatieff 1995, 54-5), donde las normas estaban principalmente centradas en el hombre y la familia.

Estados poscoloniales nacionalistas

En la época de posguerra, algunas de las mayores carencias en servicios e infraestructuras se daban en África, Asia y América Latina, por lo cual el papel del Estado en el suministro público de servicios en la entidades poscoloniales merece un análisis aparte. La herencia colonial significaba infraestructuras físicas, económicas y sociales muy desiguales: las carreteras y los ferrocarriles estaban diseñados para extraer minerales, no para conectar a las personas o consolidar la autoridad estatal; los servicios de salud y de agua estaban concebidos para servir a una elite colonial, no a la población local.

Abordar estas carencias fue la primera tarea a la que se enfrentaron muchos de los gobiernos poscoloniales. La mayoría de los regímenes emularon a sus antiguos patronos, siguiendo en grandes líneas el modelo keynesiano de suministro de servicios dirigido por el Estado bajo la etiqueta de ‘planificación nacional’ o de ‘industrialización por sustitución de importaciones’. En muchos casos, fue cuestión de nacionalizar grandes empresas de propiedad extranjera; éstas eran objetivos relativamente fáciles y populares para unos gobiernos que deseaban reafirmar su identidad política, algo que reflejaron especialmente algunos de los líderes nacionalistas más carismáticos como Getulio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954), Lázaro Cárdenas en México (1934-1940) y Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955). Asia y África también presenciaron una oleada parecida de nacionalizaciones con la reestructuración que siguió a la independencia.

Pero los estados de los países del Sur tras la Segunda Guerra Mundial eran visto por los analistas convencionales como ‘subdesarrollados’ y débiles en comparación con Europa, con una desigual capacidad para ejercer control, recaudar impuestos y mantener los sistemas de servicios necesarios para la acumulación de capital a gran escala. África fue la que salió peor parada. A pesar de los primeros intentos por establecer un nacionalismo económico y construir sistemas estatales cohesivos, muchos estados siguieron siendo internamente frágiles. En los años sesenta y setenta, Zambia, Tanzania, Mozambique y otros países fomentaron la expansión de la propiedad estatal y la ‘africanización’ para asumir los ‘puestos de mando’ de la economía, pero las empresas estatales que surgieron, a pesar de tener una gran visibilidad política, generaron redes clientelares, se dedicaron a recompensar a las elites políticas y no consiguieron proporcionar una base para la ciudadanía social, por no decir una acumulación de capital sostenida o un mejor bienestar para los ciudadanos.

A los regímenes autoritarios de Asia y América Latina les fue mejor en este sentido –muchas veces con la ayuda de un tremendo apoyo económico y militar de Estados Unidos– y utilizaron inversiones estratégicas en infraestructuras y servicios clave para construir industrias nacionales e impulsar una clase capitalista doméstica. En algunos casos (en Singapur, por ejemplo), el gasto estatal sostenido

contribuyó con el tiempo a un sistema de bienestar más parecido al europeo, pero la mayoría de ‘estados desarrollistas’ orientados al mercado en el Sur han derivado en sociedades muy polarizadas, donde los servicios subsidiados por el Estado tienden a beneficiar a una pequeña elite y clase media, sobre todo en áreas urbanas.

El hecho de que muchos de los llamados ‘estados fallidos’ acabaran convirtiéndose en el blanco de las agendas privatizadoras es otro indicio de las limitaciones propias de esas estrategias keynesianas. Después de haber ayudado a construir y ampliar las redes de penetración del capital –o al menos a acallar las demandas por una mayor igualdad–, la necesidad de una intervención estatal directa ya no era tan patente en los años ochenta, momento en que la privatización parecía prometer aún mayores recompensas para el capital nacional y transnacional. Esta estrategia también fracasaría, y propiciaría una nueva corriente a favor de la intervención estatal directa –que sería la base del actual neoliberalismo ‘social’ o ‘de tercera vía’– en la mayoría de los países del Norte y del Sur.

Estados ‘de tercera vía’

Los años setenta y ochenta fueron el momento de un agresivo ataque contra los modelos de suministro keynesianos. Las primeras fases del neoliberalismo de esta época se basaron en una privatización masiva en muy diversas áreas, desde líneas aéreas a sistemas de agua, pasando por hospitales. Sectores del capital que en su día habían abogado por la intervención estatal bramaban ahora por su retirada, exigiendo el derecho a poseer o gestionar prácticamente todo servicio estatal en oferta. Había grandes ganancias al alcance de muchas facciones del capital, pero como sucedió con otras experiencias de privatización en el pasado, comenzaron a surgir dudas sobre la eficiencia, la fiabilidad y la salud pública que generaba la venta y la extranjerización de servicios básicos sin la debida regulación. Esto dio origen a una nueva oleada de demandas de intervención estatal en las décadas de 1990 y 2000.

Pero en lugar de los modelos keynesianos de propiedad y control directos, la respuesta adoptó la forma de un neoliberalismo ‘social’, basado en enfoques residuales o de redes de seguridad para la prestación social, con partenariados público-privados y servicios públicos comercializados. El papel del Estado pasó a ser garantizar que los servicios estén ‘dirigidos’ a los pobres (frente a los caros derechos universales que entraña la ciudadanía) y ofrecer nuevas formas de ‘gestión pública’ como la corporatización, que integra técnicas de gestión del sector privado, y algunos ‘partenariados’ o contratos externos al sector privado (en lugar de una privatización total). El objetivo ha sido controlar mejor los flujos de recursos públicos destinados a los ámbitos considerados más críticos para las (siempre cambiantes) necesidades de la acumulación de capital y gestionar mejor las demandas de una clase consumista desempleada o infraempleada a través de nuevas técnicas de vigilancia y de disciplina, como contadores de prepago, tarifas diferenciales para usuarios, zonas de desarrollo geográficamente acotadas tales como los llamados ‘distritos de mejora de negocio’, etcétera. Todos éstos son

instrumentos ideológicos que “animan a la gente a verse a sí misma como sujetos individualizados y activos responsables de mejorar su propio bienestar” (Larner 2000, 13; véase también Brenner y Theodore 2002, Peck 2007, Harvey 2005). A mayor escala, las condicionalidades ligadas a los préstamos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y algunos donantes bilaterales incluían cláusulas de privatización y comercialización, que servían de canal para la penetración del capital desde el Norte hacia los mercados ‘emergentes’ del Sur (Amenga-Etego y Grusky 2005).

No vamos a entretenernos aquí con la historia bien conocida de la comercialización oculta que se ha dado desde los años noventa, excepto para decir que el Estado (a una escala cada vez más diversificada) ha sido actor y autor clave en esta forma de neoliberalización (Harvey 2005). Por lo tanto, cualquier iniciativa para ‘recuperar el papel del Estado’ debe ser consciente del andamiaje ideológico e institucional de gran parte de lo se encuentra hoy día bajo los modelos actuales del neoliberalismo, en que todos los niveles de toma de decisiones de las economías de mercado, tanto en el Norte como en el Sur, han sido penetrados por un concepto tremendamente comercializado de lo que se entiende como ‘bien público’.

Como se señalaba al principio de este capítulo, a no ser que los estados orientados al mercado hayan sido primero radicalmente democratizados, puede que tenga poco sentido recuperar su rol, ya que pueden limitarse a reafirmar la agenda neoliberal y la ideología de mercado bajo la apariencia de ser ‘públicos’. Incluso iniciativas democráticas como la de los presupuestos participativos se están viendo cada vez más atrapadas por los ideales neoliberales, y se están utilizando para contener las demandas de justicia social y económica en lugar de fomentarlas (Wampler 2007, Barrett et al 2008, Geddes 2010).

Estados autoritarios

Finalmente, vamos a repasar brevemente algunos de los regímenes fascistas, militares y dictatoriales del siglo XX que promovieron el suministro de servicios dirigido por el Estado, si más no para demostrar cuán problemática y diversa ha sido la demanda de intervención estatal en los servicios públicos en las economías de mercado. Las últimas reacciones neonconservadoras ante el individualismo y el “amoralismo” del capitalismo desbocado también ofrecen un material interesante para comprender cómo puede actuar un estado intervencionista para “restaurar valores sociales” (Harvey 2005, 82-4). Ridiculizados como chovinistas y megalómanos, a menudo se olvida que muchos regímenes fascistas –sobre todo en Europa– llegaron al poder con una retórica explícitamente contraria al mercado y la liberalización, arguyendo que el capitalismo erosionaría el carácter moral, productivo y racial de un país (la palabra *nazi*, de hecho, procede de la abreviatura de ‘nacionalsocialismo’).

En Italia, Mussolini creó el Istituto per la Ricostruzione Industriale, que “a fines de la década de 1930 (...) llevó que el Estado italiano poseyera una mayor parte de la economía que cualquier otro país exceptuando a la URSS” (Baker

2006, 229). Hitler emprendió iniciativas parecidas en Alemania, y construyó toda una serie de servicios públicos estatales con los que se buscaba mejorar ‘el pueblo’ e impulsar el bienestar público (al menos de aquellas personas consideradas étnicamente ‘germánicas’). Se estimaba que el Estado era la única institución capaz de ver las obligaciones morales del servicio público y que era fundamental para la generación y la protección de una sociedad sana y disciplinada.

Gran parte de esa retórica antimerkantil era, en el fondo, vacía –tanto Mussolini como Hitler recibieron con los brazos abiertos al gran capital para potenciar industrias estratégicas (Guérin 1938) y los nazis impulsaron un proceso de privatización a fines de los años treinta en respuesta a la fuerte presión fiscal (Bel 2009, Schweitzer 1946) – pero es importante destacar que hubo ya una tendencia notable a la nacionalización de servicios mucho antes de que se convirtiera en el mantra keynesiano de los estados democrático-liberales, lo cual revela, una vez más, que la intervención estatal en las economías de mercado es de carácter temporal, se utiliza para gestionar momentos de crisis y sirve para fortalecer, no para debilitar, al sector privado.

Cabe subrayar que la tendencia a la estatización comenzó a decaer en la dictaduras europeas más prolongadas –y menos capitalistas–, como las de Grecia, España y Portugal, que “no consiguieron desarrollar un Estado del bienestar fuerte ni empresas estatales de servicios públicos importantes” (Clifton et al 2007b, 92; Bela Nunes et al 2007). En los años setenta, la tendencia volvía al punto de partida, como ilustró de forma paradigmática el régimen de Pinochet en Chile, que, a partir de mediados de la década de 1970, se convirtió en el abanderado de un Estado privatizador y laboratorio de nuevas doctrinas neoliberales introducidas por los tecnócratas conocidos como ‘los Chicago boys’ (Skidmore y Smith 1997, 142).

La propiedad estatal de servicios en las economías socialistas

Los estados socialistas no han sido inmunes a las tendencias dictatoriales. Tampoco se han distinguido tanto de los estados capitalistas en lo que respecta a entender servicios como el agua, la electricidad y la atención de la salud como una pieza clave para construir una economía productivista ‘moderna’, que es mejor mantener alejados de un oligopolio privado que busca sólo su propio interés. Son muchos los elementos que unen a las mentes economicistas.

Lo que sí diferencia a los estados socialistas de los estados orientados al mercado en este sentido es la falta de presión asociada con la acumulación de capital. Sin duda, en las economías socialistas se han dado demandas ‘especiales’ de las elites políticas y económicas que han influido en la distribución de recursos, pero la motivación –y la necesidad– de utilizar los servicios y sus infraestructuras afines para intentar solucionar las crisis de la acumulación de capital no es un factor que se tenga en cuenta en las decisiones sobre suministro de servicios en aquellos países que han eliminado o reducido drásticamente la propiedad privada de los medios de producción. En las economías socialistas, la clave de las decisiones en

torno a los servicios no está en los ciclos de auge y caída del mercado, sino en una serie de prioridades políticas, ya sea en un intento por garantizar el acceso universal a un servicio para reparar las injusticias del pasado (por ejemplo, la introducción de servicios de agua gratuitos para todos los ciudadanos en la Cuba posrevolucionaria), como una estrategia para diversificar la base productiva de la economía (la nacionalización de la electricidad en Bolivia desde 2004) o medidas más miopes y narcisistas para inmortalizar a un dirigente político (como las inversiones realizadas en Stalingrado en los años treinta, o en Pyongyang, capital de Corea del Norte, en la actualidad).

Nuestro argumento aquí es sencillo pero muy relevante en la actualidad. Los estados capitalistas han asumido la titularidad y la gestión estatales de servicios fundamentales en el pasado debido, en gran medida, a que les han obligado a ello las crisis económicas. Alternan su retórica a favor o en contra de la privatización dependiendo de la escala y la etapa de los problemas de acumulación, así como de la capacidad de un determinado Estado para intervenir. Los estados socialistas, en cambio, no han estado limitados por las mismas 'leyes' del mercado, y las decisiones sobre el suministro de servicios han sido de naturaleza más ideológica. Como apunta Thomas (1978, 269) con respecto a los animados debates sobre planificación urbana que tuvieron lugar durante los primeros años de la Unión Soviética, los planificadores planteaban cuestiones complejas sobre el carácter de las infraestructuras y los servicios urbanos que tenían poco que ver con la lógica del mercado: ¿Cómo se expresa la ideología comunista en las infraestructuras y los servicios? ¿Cuál es la relación entre forma física y pensamiento político? ¿A qué ritmo y con qué coste se debía crear una sociedad comunista? ¿Qué se podía aprender de la experiencia del resto del mundo?

En resumen, los planificadores de suministros de servicios socialistas han podido pensar más allá de las demandas de los ciclos de acumulación del capital. Puede que tomaran decisiones acertadas, eficientes y consultadas que satisficieran las necesidades reales de los ciudadanos o puede que tomaran decisiones poco prudentes, autocráticas e ineficientes que revelaran las promesas vacías de un régimen antidemocrático. Pero sea cual fuera la respuesta, sin las presiones de la acumulación privada de capital, la propiedad y la gestión estatal de los servicios básicos en los estados socialistas ha sido mucho menos predecible que en los estados capitalistas.

En consecuencia, las decisiones han estado también más politizadas y han sido más volátiles; precisamente por ello es de vital importancia entender el proceso de toma de decisiones en torno a la intervención estatal en el suministro de servicios en las sociedades socialistas. Al igual que con los estados capitalistas, debemos preguntarnos qué motivaciones se hallan tras el establecimiento de servicios estatales, las diferencias entre éstos en los distintos países socialistas, qué tipos de debates técnicos e ideológicos se han producido en distintos sectores y en distintos momentos, qué nivel de Estado ha sido considerado el más apropiado, y qué papel –si alguno– han desempeñado los ciudadanos en la toma de decisiones.

Lamentablemente, hay muy poca literatura que analice estas cuestiones o que proporcione información concreta sobre aspectos específicos del suministro de servicios en determinados países socialistas, en sectores y momentos particulares. Gran parte de los estudios actuales sobre el tema comparan el suministro de servicios de la época socialista y post-socialista, centrándose en lo que se ha perdido o ganado a raíz de la liberalización que comenzó en los años noventa (por ejemplo, World Bank 1999, Vinogradov 1996, Anex 2002, Willams y Dubash 2004, Wang et al 2009). Las revisiones históricas en la literatura publicada tienden a ser muy generales y superficiales, y aunque muchos sostienen que los estados socialistas ofrecían, por lo general, servicios de buena calidad, universales y asequibles en el pasado, hay una tendencia a reprobar estos sistemas por haber sido demasiado jerárquicos, poco transparentes e ineficientes (por ejemplo, Deason y Daane 1998, World Bank 1999, Komives et al 2005) o a alabarlos sin ningún tipo de perspectiva crítica y con escasos análisis sobre cómo se podrían reproducir hoy en día (o si sería posible).

Es cierto que ha existido una línea de investigación (mayoritariamente en inglés) que ha estudiado los sistemas de servicios socialistas soviéticos, chinos y, en menor medida, de otros países socialistas en Asia, África y América Latina mientras éstos estaban en funcionamiento en el siglo XX, pero tales estudios (como gran parte de la producción académica de la época) tendían a estar empañados por los visos ocultos típicos de la guerra fría, por lo que ofrecían una visión muy limitada de los aspectos específicos del suministro de servicios que pudieran ayudar a entender cómo y por qué surgieron determinados sistemas (por ejemplo, Micklin 1987, 1988). Existen, sin duda, muchos otros estudios escritos en ruso, chino y otros idiomas producidos por expertos en distintos países socialistas, pero esa literatura no ha sido lo bastante explorada aún por académicos, activistas y responsables de políticas que persiguen alternativas a la privatización hoy en día (incluidos los autores de estas líneas).¹

Como resultado de todo ello, nos faltan elementos para interpretar las diversas motivaciones y los debates en torno al suministro de servicios por el Estado en sectores específicos de los países socialistas, y aún más estudios críticos sobre cómo las lecciones a extraer podrían ayudar en la proposición de alternativas en los países del Sur en la actualidad. Si se compara con la extensa literatura sobre la privatización (ya sea favorable o contraria a ésta) o la lectura relativamente sofisticada que tenemos sobre las motivaciones de la provisión estatal de servicios en las economías capitalistas (tal como lo reseñamos en los apartados anteriores), la escasez de investigaciones históricas detalladas sobre los ricos y complejos debates y prácticas del suministro estatal de servicios en los países socialistas es notable. La

1. Tampoco se puede subestimar la dificultad de un trabajo de este tipo, como lo demuestran las investigaciones de uno de los autores sobre la toma de decisiones en las reformas del sector del agua en la Cuba revolucionaria (Cocq and McDonald 2010). Conseguir acceso a ciertos documentos y a los responsables de las decisiones en Cuba fue todo un desafío que llevó muchos años, y tampoco se podía contar con documentación confiable o literatura secundaria crítica sobre el tema en español.

creciente literatura que examina iniciativas más recientes para crear servicios ‘socialistas’ en países como Venezuela y Bolivia es algo alentador, pero hay una gran laguna de conocimientos históricos que sigue siendo terreno ignoto.

No obstante, se pueden realizar algunas observaciones generales sobre las motivaciones que se hallarían tras las intervenciones estatales en el suministro de servicios en los sistemas socialistas, así como sobre sus resultados. Estas observaciones generales no se presentan como una tipología de formaciones estatales del tipo que hemos propuesto en relación a los estados capitalistas, pero sirven para poner de relieve parte de la arquitectura de toma de decisiones en que se han basado las intervenciones estatales socialistas en servicios esenciales en el pasado, ya sea en la URSS de los años veinte, la Angola de los años setenta o la Venezuela de nuestros días. A pesar de la gran diversidad de escalas, de niveles de industrialización y de equilibrios de fuerzas políticas que han fomentado la teoría y la práctica del socialismo en distintos países, se pueden identificar algunos temas comunes importantes.

El punto más evidente y pertinente que se puede resaltar es el deseo por parte de los estados socialistas de abordar rápidamente las enormes desigualdades de servicio. El grado de expansión de los servicios —o el grado de privatización— antes de que llegara al poder un determinado régimen socialista varía según el lugar, pero prácticamente todos los gobiernos socialistas han heredado sistemas de servicio muy desiguales; ya sean las estructuras cuasi feudales de la Rusia zarista, los restos deteriorados del suministro colonial en Mozambique o los impactos de la privatización aplicada mediante la terapia de shock neoliberal en la Bolivia contemporánea. Los gobiernos socialistas llegaron al poder, al menos en parte, con la promesa de que extenderían los servicios esenciales, y era inconcebible que esta responsabilidad se traspasara al sector privado (aunque las recientes incursiones de China en experiencias de privatización bajo el rótulo de ‘socialismo’ se desvían de esta línea, al igual que algunas de las ‘empresas mixtas’ en la práctica ‘privadas’ que han emergido en Cuba).

Hacer los servicios asequibles también ha sido otra de las prioridades. En algunos casos, los servicios se han suministrado como parte de un paquete de servicios estatales ofrecidos a la mayoría de los ciudadanos. Los estados socialistas también han tendido a atender a los sectores más necesitados o vulnerables con servicios altamente subsidiados (como el agua y la electricidad en la antigua Unión Soviética (Deason y Daane 1998)). En algunos casos, la industria subvencionaba el consumo residencial, en parte porque esa industria era, claramente, el mayor usuario de servicios (Zaidi et al 2009), una situación muy distinta de las exenciones fiscales y los subsidios para la industria que se dan en las economías de mercado a expensas de los hogares (incluidos los de renta baja). El objetivo ha sido muchas veces garantizar una cobertura universal con tarifas asequibles o gratuitas. El hecho de que, con esto, se conseguiría una fuerza de trabajo más ‘productiva’ era un elemento importante en muchos de estos enfoques, pero era una decisión que se derivaba más de una planificación estatal a largo plazo que de una respuesta a corto plazo a las crisis del mercado.

Los servicios estatales socialistas también han tendido a estar muy centralizados y ‘modernizados’, en parte porque se consideraba que ésta era la forma más rápida de expandir servicios a gran escala, en parte porque se pensaba que era algo necesario para la industrialización, y en parte también debido a un cierto complejo de ‘no ser menos que el vecino’. Muchos estados socialistas han intentado lograr lo mismo que lo logrado por los estados capitalistas, pero más rápido y mejor. El resultado ha sido, en gran medida, unos sistemas de suministro de servicios altamente tecnificados y jerarquizados, aunque cabe destacar algunas excepciones notables, como el sistema descentralizado de atención a la salud en el estado indio de Kerala (Elamon et al 2004, Suchitra 2009) e iniciativas más recientes en Venezuela y Bolivia para crear sistemas descentralizados de servicios tales como agua y saneamiento (véase el capítulo 15).

En cuanto a los resultados, la calidad y la cantidad de servicios, por lo general, mejoró drásticamente con respecto a los sistemas presocialistas, y la mayoría de los países socialistas alcanzó una cobertura de servicios públicos igual o superior en calidad y en cantidad a la de los países capitalistas (como el famoso sistema de salud de Cuba con respecto a otros países latinoamericanos; véase el capítulo 14). Tal como apuntan Zoidze et al (2006, 29) sobre el modelo de salud Semashko desarrollado por los soviéticos, éste proporcionaba “un derecho universal o casi universal a la atención de la salud gratuita (...) [y había] pocas barreras financieras para acceder a los servicios (...). Entre 1950 y 1970, muchos de los países [del bloque soviético] experimentaron una reducción espectacular en el índice de mortalidad infantil y gozaron de mejores resultados en materia de salud que otros países con un nivel parecido de promedio de renta”.

Desde un punto de vista menos positivo, los sistemas socialistas de suministro de servicios han sido muy criticados por ser verticalistas, antidemocráticos, inflexibles y devastadores para el medio ambiente, por citar sólo algunos puntos. Zoidze et al (2006, 29) señalan con respecto al modelo Semashko que “no carecía de deficiencias” y era por lo general “ineficiente e insensible a las demandas y las necesidades de los pacientes”. Estas críticas no sólo proceden de ideólogos anti-comunistas y, por otra parte, no fueron sólo los soviéticos los que sufrieron tales dificultades.

Los socialismos del ‘Tercer Mundo’ tenían además que lidiar con los retos que suponía la carga neocolonial –incluida la fuerte intervención y explotación a manos de sus ‘amigos’ soviéticos o chinos–, y a menudo carecían de un número suficiente de capacidades técnicas y administrativas, así como de fondos para infraestructuras, como para desplegar servicios modernos a gran escala. En consecuencia, en muchos estados socialistas poscoloniales se vivió una tendencia hacia un sesgo urbano en el suministro de servicios públicos y un creciente nepotismo en la toma de decisiones potenciado por los ciclos de auge y caída de las materias primas.

Cabe destacar que no todos los sistemas socialistas de servicios han sido víctima de tales problemas y que se pueden extraer y aplicar lecciones de los estados

socialistas en distintos lugares y momentos. Los actuales esfuerzos para introducir un ‘socialismo moderno’ en Venezuela y Bolivia están en parte determinados por esta historia, pese a que, como ya lo hemos señalado, no está claro que tengamos una idea bien definida del papel que desempeñaron los estados en el suministro de servicios en los sistemas socialistas en el pasado como para afirmar que ésta sea una fuente de información adecuada.

Lo que sí podemos decir es que la ausencia de presiones internas del mercado ha permitido a los estados socialistas seguir un enfoque más orientado hacia la igualdad en el suministro de servicios en caso de que así lo eligieran; un enfoque basado más en el valor de uso de los servicios para los ciudadanos que en el valor de cambio para el capital privado. El grado en que los estados han conseguido seguir y alcanzar estos objetivos varía mucho según el lugar –se han dado éxitos notables y fracasos estrepitosos–, pero la falta de presión por parte del sector privado ha generado un entorno muy distinto para la propiedad estatal de servicios en sistemas no capitalistas.

¿Cómo encarar el futuro?

La idea central de este capítulo puede ser resumida en no aceptar ciegamente la ‘propiedad estatal’ como una alternativa positiva a la privatización. Teniendo en cuenta que el Estado puede ser un espacio de formas rivales de dominio de clases, y que hay distintas formas y tipos de Estado, es importante que estemos *en* y a la vez *en contra* del Estado. Las necesidades, el papel de los expertos en el suministro de servicios y el significado de la ciudadanía son temas importantes para la negociación democrática. Por lo tanto, subrayamos que las relaciones *horizontales* entre ciudadanos y comunidades, y las diversas formas de socialización y colectivización que éstas generan, deberían tener prioridad sobre los enfoques tecnocráticos en el suministro estatal de servicios públicos. La negociación en y entre colectividades concretas sobre las necesidades de servicios públicos plantea cuestiones fundamentales en torno al universalismo y a valores como la solidaridad. La relación *vertical* entre los ciudadanos y el Estado debe perder preponderancia (Pateman 1985).

También destacamos que se deben tener en cuenta los movimientos y proyectos populares que difuminan la línea divisoria entre el Estado y la sociedad. Los ciudadanos y las comunidades pueden convertirse en entidades autónomas. Cada sociedad puede adoptar formas de organización socio-política y ecológica que tengan sentido desde el punto de vista cultural e histórico en lugar de seguir manuales de uso, aunque toda evaluación del éxito o el fracaso de un determinado proyecto estatal se debería basar en cierta forma de ‘normas universales’ en términos de resultados del servicio (véase el capítulo 2 para un análisis más detallado sobre la necesidad de contemplar universalismos y particularismos en los debates en torno a los servicios públicos).

Como hemos constatado en esta revisión histórica, la propiedad estatal en las economías de mercado representa muchas veces un medio para canalizar recursos públicos que aplican políticas favorables al mercado en nombre de unos servicios

‘públicos’ (por ejemplo, a través de la ‘nueva gestión pública’). Es fundamental que reconozcamos el carácter intrínsecamente cíclico de las intervenciones estatales y cómo éstas se adaptan a los ciclos de expansión y depresión del capitalismo. En un mundo cada vez más neoliberal, en que las decisiones sobre la propiedad pueden tener un tremendo impacto en la vida cotidiana de las personas —de vida o muerte en muchos casos—, nuestros planteamientos y nuestras acciones deben ser equilibrados y pragmáticos, evaluando los pros y contras de intervenciones estatales concretas y abogando por una participación popular significativa en la toma de decisiones, un establecimiento equitativo de tarifas, unos servicios respetuosos con el medio ambiente, etcétera. Por otra parte, hay que dar por sentado que el sector privado y los burócratas neoliberales utilizaran la retórica del ‘bien público’ para crear una impresión de universalidad y democracia mientras se mueven entre bambalinas para redirigir recursos a fines mercantiles, y quizás incluso preparen el terreno para una nueva ronda de privatizaciones, como ha sucedido con gran parte de la tendencia hacia la ‘corporatización’ de servicios estatales.

Seguir de cerca y cuestionar el discurso y la actividad neoliberal exige conocimientos técnicos y políticos, capacidad organizativa y recursos. Puede que los sindicatos del sector público sean los actores mejor equipados para desempeñar un papel clave en este sentido, teniendo en cuenta su posición de primera línea en la provisión de servicios, sus capacidades y su coordinación global, pero toda iniciativa seria para supervisar o gestionar servicios de propiedad estatal debe incluir a movimientos sociales, organizaciones comunitarias y otros agentes sin ánimo de lucro para no volver a caer en el tipo de organismos estatales de servicios demasiado centralizados, burocráticos y tecnocráticos que hemos visto en las economías del pasado. Esto permitirá expandir las relaciones horizontales de estatalidad y crear una mejor conciencia de lo que supone una ‘buena’ o una ‘mala’ gestión pública.

Y finalmente, debemos recordar constantemente que la capacidad formal para la provisión de servicios estatales en el Norte sigue siendo notablemente más fuerte que en los países del Sur. A pesar de ello, el empuje a favor de una transformación liderada por los ciudadanos es mayor en el Sur. Es importante celebrar algunas victorias conseguidas en el Norte, tales como el programa de ‘municipios modelo’ en Noruega² y la remunicipalización de los servicios de agua en París en el año 2010, pero mientras estos servicios estatales benefician sólo a una población muy localizada y sigan reflejando las desigualdades Norte-Sur en el suministro de servicios sólo representan una victoria parcial. En la misma línea, proteger el sistema estatal de atención a la salud pública y universal en Canadá es algo muy valioso, pero cuando dos millones de personas mueren por año en el Sur por enfermedades diarreicas debido a la falta de servicios de agua y saneamiento, el éxito se ve inevitablemente aguado. Los avances positivos en los servicios estatales ‘públicos’ en el Norte son importantes, pero no nos pueden distraer del desafío más general al que nos enfrentamos todos.

2. Para más información, véase www.qpsconference.org/content/co-operation-not-co-option

Todo esto no quiere decir que las victorias locales no sean una fuente de inspiración y no sienten precedentes para seguir avanzando en otros lugares, ya que ofrecen una idea de los éxitos y los fracasos en distintas regiones y sectores. Es aquí donde las lecciones de la provisión estatal de servicios públicos en los países socialistas podrían ser de mayor valor. En un momento en que finalmente se está diluyendo el en su día triunfante discurso sobre ‘el fin de la historia’ y la superioridad de los mercados, se observa un interés renovado por aprender de los modelos socialistas contemporáneos e históricos para la prestación de servicios. A pesar de algunos graves errores, los comunistas soviéticos y chinos, los socialistas tanzanos, los nicaragüenses sandinistas, los mozambiqueños del Frelimo y muchos otros movimientos socialistas alcanzaron grandes logros en el campo de la salud pública y el bienestar mediante la provisión estatal de servicios en el pasado, mientras que los gobiernos de Cuba, Venezuela y Bolivia siguen impulsando agendas socialistas para el suministro de servicios en la actualidad. Puede que no haya mucho margen para crear nuevos estados socialistas en estos tiempos, pero aprender de los éxitos y los fracasos de los experimentos anteriores es tan importante como aprender de los limitados logros alcanzados en las economías de mercado.

No habrá un único modelo dirigido por el Estado o por la comunidad que pueda responder a todos los complejos desafíos que plantea un suministro transformador de los servicios, pero las mejoras alcanzadas en lugares concretos pueden actuar como guía y catalizador en otros sitios, y contribuir quizá al desarrollo de modelos híbridos de servicios estatales que mitiguen los aspectos más negativos que entraña la apropiación del capital privado y, a la vez, garantizar una forma de servicios más sostenible, equitativa y democrática para toda la ciudadanía. Para ello, será fundamental que las decisiones estatales adopten un enfoque menos verticalista. Coincidiendo con Unger (1997, 268-9), diríamos que “el uso del poder estatal coercitivo para imponer alternativas sin la participación de las bases está condenado muy probablemente al fracaso”, y que las innovaciones surgidas desde las bases y la movilización ciudadana se pueden consolidar y expandir a través del apoyo estatal. Con el fortalecimiento de los movimientos, se refuerza también su sentido de las posibilidades. Que eso signifique “romper partes del Estado y utilizar estas palancas de fuerza ‘flotantes’ para reforzar la movilización social” (Unger 1997, 274) es ya objeto de debate, pero estas posturas sí apuntan al tipo de discusiones prácticas y teóricas que son imprescindibles cuando se aboga por ‘recuperar el papel del Estado’.

Referencias

- Amenga-Etego, R.N. y S. Grusky. 2005. “The New Face of Conditionality: The World Bank y Privatization in Ghana”. En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds), *The Age of Commodity: Water Privatization in Southern Africa*. Londres: Earthscan Press.
- Anex, R.P. 2002. “Restructuring and privatizing electricity industries in the commonwealth of independent states”, *Energy Policy* 30(5): 397-408.

- Arrighi, G. y B.J. Silver. 1999. *Chaos and Governance in the Modern World System*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Barrett, P.D., D. Chavez y C. Rodriguez-Garavito (eds). 2008. *The new Latin American left: Utopia reborn*. Londres: Pluto Press.
- Baker, D. 2006. "The political economy of fascism: Myth or reality, or myth and reality?", *New Political Economy* 11(2): 227-250.
- Bel, G. 2009. "Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany", *Economic History Review*, 63(1): 34-55.
- Bela Nunes, A., C. Bastien y N. Valério. 2007. "Privatisation and Transnationalisation of Network Services in Portugal, 1980-2005", en J. Clifton, F. Comin y D. Diaz-Fuentes (eds), *Transforming Public Service enterprises in Europe and North America: Networks, Integration and transnationalisation*. Nueva York: Palgrave.
- Brenner, N. y N. Theodore. 2002. "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", *Antipode*, 34(3): 349-79.
- Clifton J., F. Comin y D. Diaz-Fuentes (eds). 2007a. *Transforming Public Service enterprises in Europe y North America: Networks, Integration and transnationalisation*. Nueva York: Palgrave
- Clifton, J., F. Comin y D. Diaz-Fuentes. 2007b. "Transforming Network Services in Spain", en J. Clifton, F. Comin y D. Diaz-Fuentes (eds), *Transforming Public Service enterprises in Europe and North America: Networks, Integration and transnationalisation*. New York: Palgrave.
- Cocq, K. y D.A. McDonald. 2010. "Minding the Undertow: Assessing Water 'Privatization' in Cuba", *Antipode: A Radical Journal of Geography*, 42(1): 6-45.
- Deason, J. y R. Daane. 1998. "Water meeting policies in the former Soviet Union: lessons from Lviv", *Ukraine Environmental Engineering and Policy*, 1(2): 75-80.
- Doornbos, M. 1990. "The African state in academic debate: Retrospect and prospect", *Journal of Modern African Studies* 28(2): 179-198
- Elamon, J., R. Franke y B. Ekbal. 2004. "Decentralization of Health Services: The Kerala People's Campaign", *International Journal of Health Services*, 34(4): 681-708.
- Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Floyd, R.H. 1984. "Some Topical Issues Concerning Public Enterprises", en R.H. Floyd, C.S. Gray, y R.F. Short (eds), *Public Enterprise in Mixed Economics*, Washington: International Monetary Fund.
- Geddes, M. 2010. "Building and contesting neoliberalism at the local level: Reflections on the symposium and on recent experience in Bolivia", *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1): 163-173.
- Guérin, D. 1938. "Fascism and Big Business", *New Internationalist*, 4(10): 297-300.
- Goubert, P. 1989. *The Conquest of Water*, Princeton: Princeton University Press.

- Hardy, A. 1993. *The Epidemic Streets: Infectious Disease and the Rise of Preventive Medicine, 1856–1900*. Oxford: Oxford University Press
- Harvey, D. 2005. *A brief history of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey D. 2006. *Paris, City of Modernity*, Nueva York: Routledge.
- Ignatieff, M. 1995. “The Myth of Citizenship”, en R. Biener (ed) *Theorising Citizenship*, Albany: State University of New York Press.
- Johnson, D.J. 2000. “No make-believe class struggle: The socialist municipal campaign in Los Angeles, 1911”, *Labor History* 41(1): 25-45.
- Jones, L.J. 1983. “Public pursuit or private profit?: Liberal businessmen and municipal politics in Birmingham, 1865–1900”, *Business History* XXV(3): 242-245.
- Jomo KS, y WS Tan. 2006. “Privatization and Renationalization in Malaysia: A Survey”. Nueva York: United Nations Public Administration Network.
- Kellett, J.R. 1978. “Municipal socialism, enterprise and trading in the Victorian city”, *Urban History* 5: 36-45.
- Komives, K., V. Foster, J. Halpern y Q. Wodon (eds). 2005. *Water, electricity, and the poor: who benefits from utility subsidies?* Washington DC: The World Bank.
- Larner, W. 2000. “Neo-Liberalism: Policy, Ideology and Governmentality”, *Studies in Political Economy* 63: 5-25.
- Lewis, R.A. 1952. *Edwin Chadwick and the public health movement*. Londres: Longmans Green.
- Mamdani, M. 1995. “A critique of the state and civil society paradigm in africanist studies”, en M. Mamdani y E. Wamba Dia-wamba (eds). *African Studies in social movements and democracy*. Dakar: Codesria.
- Melosi, M.V. 2000, *The Sanitary City: Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the Present*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Micklin, P.P. 1987. “The fate of ‘Siberal’: Soviet water politics in the Gorbachev Era”, *Central Asian Survey* 6(2).
- Micklin, P.P. 1988. “Desiccation of the Aral Sea: A Water Management Disaster in the Soviet Union”, *Science* 241: 67-88.
- Mill, J.S. 1872. *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*. Boston: Lee and Shepard.
- Mill, J.S. 1967 [1850]. “The Regulation of the Londres Water Supply 1851”, reproducido en J.M. Robson (ed) *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume V - Essays on Economics and Society Part II*, Toronto: University of Toronto Press.
- Moggridge, D.E. 1992. *Maynard Keynes: An economist's biography*. Nueva York: Routledge
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson.
- Pateman, C. 1985. *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*. Londres: John Wiley and Son.
- Payer, C. 1982. *The World Bank: A critical analysis*. Nueva York: Monthly Review Press.

- Peck J. 2007. "Neoliberalization at work: the long transition from welfare to workfare", en G. Wood y P. James (eds) *Institutions, production, and working life*. Oxford: Oxford University Press.
- Schweitzer, A. 1946. "Big Business and Private Property Under the Nazis", *The Journal of Business* 19(2): 99-126.
- Skidmore, T. y P. Smith. 1997. *Modern Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Suchitra, M. 2009. "Kerala spearheads community-care health revolution", *Appropriate Technology* 36(2): 49-51.
- Taylor, G. 1996. "OFWAT and the Regulation of Change", in D. Braddon y D. Foster (eds), *Privatization, Social Science Themes and Perspectives*, Dartmouth: Aldershot.
- Thomas, MJ. 1978. "City planning in Soviet Russia (1917-1932)", *Geoforum* 9(4-5): 269-277.
- Toninelli, P.A. y M. Vasta. 2007. "Public Enterprise and the Rise of Services: Networks and Performance of Big Business", en J. Clifton, F. Comin y D. Diaz-Fuentes (eds) *Transforming Public Service enterprises in Europe and North America: Networks, Integration and transnationalisation*, Nueva York: Palgrave.
- Unger, R. 1997. *The Politics, The Central Texts*, Nueva York: Verso.
- Vinogradov, S. 1996. "Transboundary Water Resources in the Former Soviet Union: Between Conflict and Cooperation", *Natural Resources Journal*, 36(2): 393-416.
- Wampler, B. 2007. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability*. Pittsburgh: Pennsylvania State University Press.
- Wang, N, C Gericke y S Huixin. 2009. "Comparison of health care financing schemes before and after market reforms in China's urban areas", *Frontiers of Economics in China* 4(2): 179-191.
- Williams, JH y NK Dubash. 2004. "Asian Electricity Reform in Historical Perspective", *Pacific Affairs* 77(3): 411-436.
- World Bank. 1999. "Non-Payment in the Electricity Sector in Eastern Europe and the Former Soviet Union". Washington, D.C.: The World Bank, Technical Paper No. 423.
- Zaidi, S., A. Alam y P.K. Mitra. 2009. "Satisfaction With Life and Service Delivery in Eastern Europe and the Former Soviet Union". Washington, D.C.: The World Bank.
- Zoidze, A., G. Gotsadze, y S. Cameron. 2006. "An Overview of Health in the Transition Countries", en *International Hospital Federation Reference Book (2006-07)*. Ginebra: IHF.