

I. INTRODUCCIÓN: EN BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS

David A McDonald y Greg Ruiters

En los actuales debates sobre la privatización, se suele argumentar que las voces contrarias a la participación del sector privado en el suministro de servicios no presentan alternativas concretas. Hay algo de cierto en ello, debido en parte al profundo empobrecimiento del debate público desde el comienzo del neoliberalismo, que proclamó que ‘no hay alternativa’ a la privatización. Esta situación se debe contemplar en contraposición a los años treinta y el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando predominaba un fuerte sentimiento de los límites y los riesgos que entrañaba que la sociedad se viera demasiado dominada por mercados totalmente libres y el suministro de servicios del sector privado, y un espacio mucho mayor para entender los límites del capitalismo y la utilización de los poderes estatales para asegurar la integración social y garantizar necesidades básicas.

Pero en los últimos tiempos, cuando se han puesto más en evidencia los límites de la privatización y la financialización, ha surgido un dinámico campo de estudio en torno a posibles alternativas, aunque de forma algo fragmentada y poco sistemática. Los movimientos sociales han desarrollado una potente retórica –como ‘otro mundo es posible’ y ‘existen alternativas’– pero con pocos detalles sobre cómo se construyen esas alternativas, hasta qué punto son reproducibles y por qué valores normativos –si los hubiera– podrían regirse. Las literaturas y las prácticas que hablan directamente sobre ‘alternativas a la privatización’ tienden a centrarse en lugares y sectores muy concretos y, dado que suelen carecer de coherencia conceptual y metodológica, se traducen en estudios de caso muy interesantes pero algo dispersos.

Este libro es un esfuerzo tendiente a salvar esta brecha analítica y empírica, al sintetizar los trabajos ya existentes y generar nuevos marcos conceptuales que abordan directamente cuestiones relacionadas con qué constituye una alternativa, qué hace que funcione (o no), qué mejoras se han alcanzado y qué lecciones se deben aprender para futuros debates sobre la provisión de servicios. El análisis

está respaldado por un exhaustivo examen de este tipo de iniciativas en más de 50 países de África, Asia y América Latina. Abarca tres sectores –agua/saneamiento, atención de la salud y electricidad– y es el primer estudio global de este tipo, con lo que proporciona una plataforma más rigurosa y sólida para evaluar alternativas que ninguna otra existente hasta la fecha, y permite realizar mejores comparaciones (aunque éstas siguen suponiendo un desafío) entre regiones y sectores.

Aunque nuestra investigación se centra en determinados sectores y en determinadas regiones, sus conclusiones son pertinentes a otros servicios y otras zonas del mundo, como mínimo en términos conceptuales generales. Este tipo de información es muy necesario para profesionales, sindicalistas, movimientos sociales y analistas, que están buscando estudios fidedignos sobre qué tipos de modelos públicos funcionan y cuáles son sus principales puntos fuertes y débiles.

Con tal fin, este libro pretende ser el primer paso de un proceso de investigación polifacético. Las conclusiones que se presentan en estas páginas ofrecen una revisión preliminar del alcance y el carácter de alternativas ‘exitosas’ en los diversos sectores/regiones investigados y, al mismo tiempo, proporcionan un terreno de pruebas para marcos conceptuales y métodos de investigación. Los trabajos que se realicen en adelante brindarán estudios de caso más afinados de los sectores y las regiones que se han identificado como de especial interés en este estudio, con particular hincapié en algunos temas clave que han surgido de los casos analizados (como la tendencia hacia la remunicipalización de los servicios de agua o las tensiones inherentes a los modelos corporatizados de suministro de servicios). Este libro, por lo tanto, es un punto de partida, no un punto final, y busca servir de guía para nuestras futuras investigaciones y actuar como un catalizador para otras.

El estudio tiene una orientación académica, pero en él han participado, desde un buen principio, activistas, sindicalistas, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. Al igual que en anteriores estudios realizados por el Proyecto Servicios Municipales (MSP),¹ la implicación de trabajadores de primera línea, usuarios de servicios, responsables de la formulación de políticas y otros actores ha sido un elemento crucial en la elaboración y el desarrollo de la investigación, así como en sus resultados y alcance. Las perspectivas y las prácticas que han puesto sobre la mesa estos diversos grupos, basados en varios sectores y regiones, complica el proceso académico tradicional, pero también enriquece el resultado. Así, el libro se ha escrito con la idea de que, respetando el debido rigor académico, sea también de fácil lectura para responsables de políticas, analistas, sindicalistas, activistas y todas aquellas personas interesadas en los debates sobre la privatización y sus alternativas. No todos los capítulos conectarán con todos los lectores, pero la intención es que el libro ayude a mejorar nuestra lectura de las alternativas a la privatización en general e impulsar más estudios sobre este ámbito de vital importancia.

1. Para más información sobre el proyecto, véase www.municipalservicesproject.org.

El volumen está dividido en tres grandes secciones. En la primera, se analizan cuestiones conceptuales en torno a la naturaleza del Estado en el suministro de servicios, el papel de los movimientos obreros y sociales, las cuestiones de género y las formas en que las prácticas e ideologías neoliberales construyen y constriñen la búsqueda de sistemas alternativos de suministro. La segunda sección presenta una revisión empírica de modelos alternativos para la provisión de servicios clasificada por región (África, Asia, América Latina) y por sector (agua/saneamiento, electricidad y atención de la salud). Para elaborar esta segunda sección, se pidió a grupos de estudio de cada región que identificaran tantas alternativas ‘exitosas’ como pudieran encontrar en los sectores pertinentes de su zona, los clasificaran de acuerdo a una serie de tipologías predefinidas y, a continuación, evaluaran sus logros basándose en un conjunto de criterios normativos. El libro se cierra con un capítulo en que se resumen las conclusiones del estudio y se apuntan posibles direcciones hacia las que desarrollar investigaciones, políticas e iniciativas de activismo en el futuro.

¿Qué es una ‘alternativa a la privatización’?

En el capítulo 2 se ofrece una explicación detallada de los métodos y las tipologías desarrollados para la parte de investigación en red de este estudio, pero antes de ello, es importante comentar brevemente qué entendemos por ‘alternativa a la privatización’. En este libro, hemos definido las alternativas como: (1) entidades ‘públicas’ de titularidad y gestión completamente estatal (como una empresa municipal de agua o un generador provincial de electricidad); y (2) organizaciones ‘no estatales’ que operan independientemente del Estado sin fines de lucro y se orientan por los principios de la igualdad y la ciudadanía social (como ciertos tipos de ONG o grupos comunitarios). Estos dos grandes grupos pueden operar de forma separada entre sí o mediante alguna forma de colaboración o partenariado (los ‘partenariados’ constituyen, de hecho, una especie de tercera categoría en sí).

Cabe destacar que esta definición incluye a actores no estatales en la idea de ‘público’, cosa que ayuda a ir más allá de las “trasnochadas posturas enrocadas en el debate de lo público frente a lo privado”, que muchas veces han limitado el debate a una cuestión del Estado frente al sector privado (Bakker 218, 2010). Pero puede que resulte algo más controvertido que nuestra definición excluya a todo tipo de actores privados y con ánimo de lucro, ya sean grandes empresas u ONG con fines lucrativos. En este sentido, nuestra definición de privatización abarca todas las formas de propiedad y/o gestión ‘privada’, entre las que se encontrarían organizaciones gubernamentales, no gubernamentales o de base comunitaria que funcionan con afán de lucro.

Los límites, lógicamente, son borrosos, y muchos de ellos han complicado la recopilación de datos y análisis en que nos hemos embarcado. Al fin y al cabo, la mayoría de servicios públicos operan en entornos capitalistas, proveen bienes y servicios de empresas privadas y dependen de ciertas redes privadas de distribución y recogida. Hay también muchos servicios públicos muy respetados que han

subcontratado ciertos aspectos de sus operaciones (por ejemplo, la lectura de contadores) pero que, por lo demás, funcionan sin carácter comercial. Ser 'puristas' en este sentido no era algo práctico desde el punto de vista logístico y puede que haya llevado a descartar innecesariamente algunos ejemplos interesantes de 'alternativas' de nuestro estudio. Hay también ONG que ofrecen interesantes modelos alternativos de suministro de servicios sin fines de lucro en un determinado lugar, pero que tienen vínculos con iniciativas con fines de lucro en otros lugares. Excluir este tipo de provisión de servicios también podría haber significado perder algunos estudios de caso interesantes. Lo mismo puede decirse de algunos modelos 'comunitarios' para la prestación de servicios, muchos de los cuales pueden ser 'privados' (en la medida en que no siempre rinden cuentas ante las autoridades políticas o las comunidades en las que operan), pero que no se podían desechar inequívocamente como actores 'públicos', especialmente si operan con métodos no mercantilizados.

Pero la cuestión más problemática de todas fue –y sigue siendo– qué hacer con los servicios 'corporatizados', es decir, los servicios de titularidad y gestión estatal que funcionan con principios comerciales (en distintos grados). Las entidades corporatizadas se han hecho muy populares en los últimos 20-30 años, y muchas de ellas han adoptado una orientación más privada que pública. Puede que funcionen sin fines de lucro, pero operan utilizando doctrinas comerciales, dando más importancia al valor de cambio de un servicio que a su valor de uso, priorizando los análisis de costo-beneficio en la toma de decisiones y utilizando técnicas de administración propias del sector privado, como el establecimiento de salarios en función del rendimiento. Estas entidades corporatizadas suelen entender que su mandato para el suministro de servicios se fundamenta en principios como maximizar la eficiencia, promover la libre empresa y servir a la soberanía del consumidor individual (Shirley 1999, Bollier 2003, Preker y Harding 2003, Whincop 2003).

Es aquí donde nos topamos con las mayores diferencias entre nosotros en lo que se refiere a 'lo público' de estas entidades corporatizadas y a si se deberían considerar 'alternativas a la privatización'. Finalmente, se decidió que ser puristas sobre este punto tampoco habría sido útil, sabiendo que algunas entidades públicas corporatizadas han dado buenos resultados al seguir (algunos) principios operativos del sector privado y que se pueden utilizar procesos políticos democráticos para neutralizar procesos y resultados excesivamente mercantilizados (sobre este último punto, véase Warner y Hefetz 2008).

Por este motivo, se pidió a cada uno de los grupos de estudio que determinaran si, en su opinión, una entidad corporatizada concreta era lo bastante 'no privada' en su práctica operativa e ideológicas como para ser incluida en este volumen. El resultado es que se incluyeron algunos proveedores de servicios corporatizados como ejemplos positivos de 'alternativas a la privatización', y otros no. Un ejemplo del primer caso sería la empresa del agua corporatizada de Uruguay, Obras Sanitarias del Estado (OSE), que ha desempeñado un papel fundamental en este

país para transformar los servicios de agua en un modelo de suministro más justo y transparente (véase el capítulo 15). Muchos otros, en cambio, quedaron fuera. Entre ellos, estaría Eskom, la empresa paraestatal de producción de electricidad de Sudáfrica, que al principio, tras el fin del régimen del *apartheid*, garantizó una electricidad subsidiada a millones de personas pero que, ahora, actúa prácticamente como una empresa privada, cortando el servicio a los hogares de renta baja en caso de impago y persiguiendo activamente contratos privatizados en otras zonas de África (Greenberg 2009). Esta dispersión es reflejo de las diferencias de opinión conceptuales dentro de nuestro grupo de estudio, así como producto de distintas interpretaciones y mediciones de las evaluaciones empíricas más objetivas del rendimiento de los servicios que forman parte de nuestra metodología de 'criterios de éxito', como la rendición de cuentas, la equidad y la calidad de los servicios (cuestiones que se tratarán con mayor detalle en el capítulo 2).

En otras palabras: no hay líneas divisorias marcadas y rígidas entre un servicio 'privatizado' y una 'alternativa a la privatización'. Más que definirse en función de una única línea de propiedad, con la titularidad (pública) estatal en un extremo y la privada en el otro, hay muchos otros criterios en los distintos modelos de suministro que se complementan entre sí y en función de resultados más o menos progresistas. La propiedad estatal (es decir, pública), por ejemplo, puede servir a los intereses de las elites y las grandes empresas y marginar a los pobres. El grado de titularidad y control estatal o no estatal no representa un rasgo distintivo ni exclusivo de una 'alternativa'. Se trata, más bien, de una cuestión de a quién se sirve y cómo se sirve, donde el contenido contextual es también importante. Y aunque podemos abogar por que una definición de 'alternativa' esté tan libre como sea posible de la influencia del sector privado —y no cabe duda de que necesitamos una definición más estricta que el concepto de servicios 'públicos', bastante flojo y demasiado transigente, que están fomentando muchos organismos de la ONU e instituciones financieras internacionales, en el que pueden entrar incluso algunas empresas multinacionales (UN Habitat 2007, World Bank 2009)— consideramos que sería un error, tanto desde el punto de vista conceptual como político, imponer una definición demasiado estricta en estas primeras fases del proyecto.

Por lo tanto, hemos tomado este 'ejercicio de mapeo' o identificación inicial como una oportunidad para mantener un debate constructivo entre los distintos sectores y regiones que estamos estudiando y entender mejor cómo se puede sostener de forma progresiva un suministro 'público' de servicios, y no tanto establecer directrices categóricas sobre dónde se deberían dibujar o dónde deberían radicar de hecho las fronteras de las 'alternativas'. Y es que tanto la naturaleza como la dinámica del suministro alternativo tienen su relevancia. Es importante proponer y defender definiciones, y no sólo limitarse a permanecer en el lado correcto de la frontera, si es que lo hubiera. El material presentado en este libro refleja algunos de estos debates no resueltos y servirá como tema para otros estudios empíricos y conceptuales.

Tras estas puntualizaciones, cabe destacar que la abrumadora mayoría de alternativas ‘exitosas’ identificadas en los capítulos que presentamos son aquellas gestionadas sin carácter comercial por el Estado y/o por asociaciones cívicas o no gubernamentales. Las características concretas de estos servicios varían según el lugar y, muchas veces, son tan distintas de los servicios de gestión estatal ‘al viejo estilo’ que las precedieron como de sus homólogas privatizadas más contemporáneas. Estas diferencias se deben en parte a los drásticos cambios que han impuesto fenómenos como la descentralización y la supranacionalización (ahora, por ejemplo, participan en el suministro de servicios desde autoridades locales a organismos de gobierno internacionales), así como a la participación directa que se han ganado ONG, movimientos sociales y grupos de base comunitaria en distintos niveles de toma de decisiones y provisión de servicios. Como resultado de todo ello, también se han difuminado las divisiones entre gubernamental y no gubernamental, hecho especialmente acentuado en la esfera de las alternativas.

A pesar de esta cierta imprecisión, hemos intentado categorizar los sistemas de suministro de servicios estatales y no estatales de formas que den una definición más afinada de las alternativas que sólo el término ‘público’ (o ‘público-público’ en los casos en que participa más de una entidad). Para ello, establecemos una distinción más clara entre actores gubernamentales y no gubernamentales de lo que se ha hecho hasta la fecha y diferenciamos entre actores individuales y múltiples (para más detalles, véase el capítulo 2). Aunque puede que los nombres y acrónimos que se derivan de este ejercicio sean poco elegantes –por ejemplo, SSLI (sector sin ánimo de lucro individual) o PNLNL (partenariado no lucrativo-no lucrativo) –, se necesita más claridad en torno a la composición institucional de las alternativas para entender mejor la naturaleza y la diferenciación cambiante de las alternativas del sector público.

Identificación de alternativas por sus ‘objetivos’

También hemos intentado identificar alternativas en función de sus objetivos declarados, que hemos dividido en cinco categorías, según lo surgido durante el estudio. La primera categoría se refiere a las alternativas cuyo objetivo primordial es ‘*defender el orden establecido*’. En la lucha contra la privatización, olvidamos muchas veces que la gran mayoría de servicios existentes siguen dependiendo del sector público (se calcula, por ejemplo, que así es en el caso del 90-95 por ciento de los servicios de agua de todo el mundo). Hay muchas cosas mejorables (y descartables) en estos modelos de suministro de servicios del sector público, pero algunos de ellos funcionan excepcionalmente bien, por lo que deberíamos evitar caer presa de la retórica que se dedica a tirar por la borda todo servicio provisto por el sector público y que se ha convertido en ingrediente indispensable del objetivo político neoliberal que impera hoy día.

Nuestro mayor interés, sin embargo, está en identificar y evaluar las alternativas a la privatización que persiguen ‘*revisar el orden establecido*’. Somos conscientes de que muchos servicios públicos no están bien gestionados –o ni siquiera existen– y que muchos de ellos no cumplen con muchos de nuestros ‘criterios de

éxito'. Defender estos servicios no es una vía adecuada para desarrollar alternativas. Por lo tanto, es de gran importancia examinar las iniciativas que intentan hacer los servicios públicos más democráticos, más participativos, más equitativos, más transparentes y más respetuosos con el medio ambiente, entre otras cosas, y es fundamental que entendamos el alcance y el carácter de estas reformas. Los ejemplos abarcan desde los famosos modelos de presupuestos participativos en América Latina a iniciativas, quizá menos conocidas, desplegadas en ciudades y pueblos de Asia y África. En algunos casos, las reformas dejan intactas las estructuras institucionales, mientras que, en otros, acaban desmantelando los antiguos modelos del Estado sustituyéndolos por un grupo más amplio de actores y por formas innovadoras de gobernanza, abriendo así nuevas perspectivas para reflexionar sobre cómo puede funcionar 'lo público'.

Nuestra tercera categoría es la de la '*reivindicación de los servicios públicos*'. Pasada la euforia de privatizaciones que tuvo lugar en los años ochenta y noventa, muchos Gobiernos nacionales y municipales se están encontrando otra vez al mando de servicios básicos, ya sea como resultado de una lucha política para deshacerse de una empresa privada (como en el caso de la 'guerra del agua' en la ciudad boliviana de Cochabamba) o porque el sector privado huyó de lo que entendía como una situación poco rentable, dejando que el Estado o la comunidad se las arreglara con el problema (como sucedió con los servicios de agua en Buenos Aires a principios de la década de 2000). Sea cual sea el motivo (que es fundamental entender para evaluar debidamente los resultados), se está produciendo un importante y creciente fenómeno por el que servicios antes privatizados están volviendo a manos públicas. Nosotros hemos intentado identificar el máximo de casos de este tipo para analizar las lecciones que nos enseñan (también hemos realizado otro estudio en profundidad en que comparamos el proceso de remunicipalización del agua en cinco países, que se publicará próximamente).

En cuarto lugar, nos interesa lo que denominamos modelos '*utópicos*' de suministro de servicios. Se trata de sistemas que se han propuesto o sobre los que se ha teorizado y, por tanto, sólo existen sobre el papel, pero que están estimulando los debates académicos y populares. El pensamiento utópico es algo de gran valor por distintos motivos. Para empezar, muchos planteamientos normativos surgen de una concepción estrecha de miras, que se basa en lo que sus impulsores consideran que será aceptable para poderosos grupos de interés y para los burócratas del Estado. El horizonte del pensamiento está predeterminado por el peso del presente. El pensamiento utópico, en cambio, nos permite comenzar por sondear cuestiones sobre los principios éticos y la necesidad de cambio en lugar de su viabilidad, según se define ésta por las relaciones de poder y los equilibrios de fuerzas existentes (Harvey 2000, Friedmann 2000, Tormey 2005). El tipo de pensamiento utópico que sugerimos, en lugar de presentar un manual de uso para el futuro, permite fomentar una discusión de procesos que generan cosas en el presente. El pensamiento utópico también nos podría permitir plantear cuestiones fundamentales sobre la creación social de necesidades en la sociedad contemporánea

o sobre el tipo de huella ecológica que deseamos dejar, centrando nuestras ideas en formas sociales, alianzas, políticas de escala y procesos alternativos de cómo podemos llegar a ello.

La última categoría es la de los '*modelos históricos*' de suministro no privado de servicios, que esperamos que pueda arrojar luz sobre qué ha funcionado y qué no en lugares como el bloque soviético, la China comunista en sus primeros años, los socialismos municipales del siglo XIX, los '*socialismos africanos*', etcétera. Gran parte de este estudio histórico se está realizando al margen de este libro (como una revisión del '*socialismo municipal*' en el Reino Unido desde mediados del siglo XIX hasta los años cuarenta del siglo XX), pero hay algunos modelos históricos que se dibujan en los capítulos de este volumen, ya sea porque siguen funcionando (como el tan alabado sistema de salud cubano) o porque proporcionan un elemento de comparación útil con lo que está sucediendo hoy día (el ya desaparecido modelo de salud '*Semashko*' desarrollado por los soviéticos).

Repasar los modelos históricos es también un buen método para recordar que ésta no es la primera vez que ha surgido un debate sobre '*alternativas a la privatización*'. Muchos de los que hoy llamamos servicios '*públicos*' nacieron como entidades privadas que después se nacionalizaron o municipalizaran ya a mediados del siglo XIX, a menudo porque el propio sector privado consideraba que la privatización era demasiado ineficaz e impredecible (véase el capítulo 7 para más información sobre este tema). Algunos servicios han fluctuado a lo largo del tiempo entre lo público y lo privado, lo cual ofrece elementos para el debate y la argumentación hoy en día. Las luchas contemporáneas tienen matices sociales, tecnológicos y ecológicos distintos, pero muchos de los problemas siguen siendo los mismos y es importante que situemos en un contexto histórico las iniciativas actuales para construir alternativas.

Estructura del libro

Nuestro objetivo con este libro es ser '*críticamente positivos*' sobre la naturaleza de las alternativas. Aunque es importante alabar conceptos de '*lo público*' que han sido tan menospreciados durante décadas, no resulta demasiado útil fomentar sin ningún análisis crítico opciones de servicio que han resultado ser problemáticas o sobre las que no se ha investigado lo suficiente. En este sentido, nuestras evaluaciones pueden parecer demasiado negativas en ocasiones, decantándose por la precaución en los casos en que no estamos seguros del pleno alcance de cambios concretos o cuando vemos problemas reales o potenciales entre bambalinas (como con algunas formas de corporatización). Reconocemos, por tanto, los fallos del sector público y destacamos los desafíos que se dibujan en el horizonte.

Dicho esto, también somos conscientes de que el debate sobre la privatización es como un enfrentamiento entre David y Goliat, y queremos hablar a favor de los esfuerzos para encontrar, poner en marcha y promover alternativas positivas. La preponderancia de instituciones que respaldan la privatización y mercantilización de servicios esenciales sigue siendo muy fuerte, al igual que el volumen de

los estudios proprivatizadores y promercantilistas que emanan de organismos de financiación internacional, ONG, *think tanks* o institutos de análisis y gobiernos. Este libro se ha escrito como respuesta directa a esa hegemonía política y financiera y, de este modo, se suma a la creciente marea de contranarrativas cuyas bases de conocimientos y tácticas están cada vez más interconectadas y son más eficaces. Puede que haya relativamente pocos fondos directos para estudiar y desarrollar alternativas cuando se comparan con los miles de millones de dólares que se destinan a iniciativas de privatización y mercantilización cada año, pero hay sindicatos (por ejemplo, Unison, el Sindicato Canadiense de la Función Pública, el Sindicato Sudafricano de Empleados Municipales, la Internacional de Servicios Públicos), ONG (Food and Water Watch, Transnational Institute, Corporate Europe Observatory, Focus on the Global South, World Development Movement), movimientos sociales (Red Vida, Africa Water Network, People's Health Movement) y otros actores que cada vez se están centrando más en superar las críticas a la privatización para proponer nuevas vías. Hay incluso algunos organismos de ayuda e instituciones de gobernanza internacional, como las Naciones Unidas, que están proporcionando algunos recursos para este fin. La creación de la Alianza Global del Operadores de Agua (GWOPA) por parte de ONU-Hábitat para explorar los partenariados público-públicos es un ejemplo de ello, como lo es también el hecho de que el Parlamento Europeo admita que “los fondos y el apoyo técnico que ofrecen varios donantes para PPP [partenariados público-privados]” se deben equilibrar con “fondos específicos para PUP [partenariados público-públicos] (...) a fin de garantizar que los PUP sean una opción accesible para los gobiernos que deseen promover partenariados y que los PUP se desarrollen de forma que se pueda entender mejor su potencial” (Tucker et al, 2010). A pesar de ello, que el primer ejemplo se vea comprometido por la presencia de empresas multinacionales (Miranda 2007) y que el segundo no sea más que una gota en el océano de fondos ilustra muy bien el desequilibrio que sigue caracterizando el debate. Sin embargo, hay indicios que apuntan a que varios actores de la línea predominante están cada vez más conscientes de la necesidad de destinar recursos a un análisis más sistemático de alternativas a la privatización (aunque sólo sea porque el sector privado sigue deseando evitar el riesgo del suministro de servicios en muchas partes del Sur Global).

Este volumen desea abordar ese desequilibrio reuniendo a académicos, activistas, sindicalistas, movimientos sociales y ONG que están involucrados en los debates sobre alternativas a la privatización y que buscan, todos ellos, mejores modelos y metodologías conceptuales para llevar adelante estudios comparativos más rigurosos sobre la prestación de servicios públicos. En el capítulo 2 se establecen nuestros planteamientos colectivos sobre las definiciones de alternativas ‘exitosas’ y sobre qué método seguimos para identificarlas y estudiarlas. Tras estas explicaciones metodológicas, la primera sección presenta también varios capítulos que profundizan en las bases conceptuales sobre los actores y las ideologías asociados con modelos alternativos de sumi-

nistro de servicios, con una mezcla de teoría y evidencias empíricas que abarca una parte de los temas transversales del libro, como el papel de los movimientos sociales, los movimientos sindicales y los grupos de base comunitaria, las distintas concepciones del Estado, y los retos que entraña incorporar la perspectiva de género a nuestras interpretaciones de qué constituye un sistema alternativo exitoso. También incluimos una visión general del neoliberalismo contemporáneo y de cómo este fenómeno constriñe e impulsa a la vez las alternativas a la privatización. Aunque el objetivo del libro es ir más allá de las críticas a la privatización, es importante situarnos en una lectura concreta del mundo neoliberal actual y cómo ésta conforma nuestros pensamientos y prácticas sobre qué tipos de alternativas son posibles.

La segunda sección del libro está compuesta por una serie de estudios regionales y sectoriales que examinan la evolución de servicios alternativos en los sectores de agua/saneamiento, electricidad y atención de la salud en Asia, África y América Latina; nueve capítulos en total. Nos hemos decantado por organizar esta sección por regiones debido a las marcadas similitudes regionales que encontramos en los distintos sectores, y añadimos una breve perspectiva general de cada región que ofrece un contexto histórico y político-económico básico para aquellos lectores y lectoras que estén menos familiarizados con estas regiones y para minimizar las repeticiones en los capítulos.

Finalmente, nos despedimos en la tercera sección con un debate sobre perspectivas de futuro. Como ya hemos comentado, entendemos este libro como un punto de partida hacia un conjunto de actividades de investigación más coherente y coordinado en torno a las alternativas, y aprovechamos este capítulo final para apuntar hacia posible iniciativas de estudio por explorar, ya sea en el marco del grupo que ha elaborado este volumen como para animar a otros a desarrollar programas, modelos conceptuales y metodologías de investigación afines.

Principales conclusiones del estudio

De este libro no se pueden extraer lecciones sencillas o únicas. Es importante leer cada uno de los capítulos por lo que puede ofrecer. Esto se debe, en parte, a las tremendas diferencias entre regiones, sectores y actores. Pero también es producto del desarrollo de nuevos marcos conceptuales y metodológicos que dan pie a interpretaciones encontradas de lo que constituye 'lo público' y de cómo se define una alternativa 'exitosa' a la privatización. Algunos colaboradores, por ejemplo, son más partidarios de la participación de ONG en los servicios que otros. Algunos insisten en la importancia de que el Estado desempeñe un papel fuerte mientras que otros se muestran más escépticos. Algunos aceptan o respaldan la vía de la corporatización. Y nos tomamos todo ello como una señal positiva de que nos encontramos ante un tema de estudio diverso y complejo, y de la necesidad de contemplar las alternativas en contexto. A pesar de ello, se pueden elaborar algunos puntos generales a partir de las conclusiones de nuestras investigaciones.

Debates dinámicos

La conclusión más evidente y destacable es que en el mundo de las alternativas a la privatización se vive un tremendo dinamismo. A pesar de lo que nos hagan creer los medios predominantes, los debates y las prácticas en este ámbito son muy sólidos y hay un sinnúmero de ejemplos positivos de suministro ‘público’ de servicios en todos los sectores y regiones.

El agua parece ser el sector más dinámico, lo cual se debe probablemente al hecho de que ha sido uno de los servicios más afectados y politizados por la privatización, aunque también a que es el único servicio verdaderamente ‘insustituible’ de los tres estudiados en estas páginas; además, es el que presenta menos dificultades desde el punto de vista tecnológico y el que cuesta menos imaginar con un mayor control comunitario/público. Hay también un núcleo muy eficaz y bien coordinado de grupos regionales e internacionales que han luchado contra la privatización del agua y que ahora están proponiendo alternativas.

La electricidad es, con diferencia, el *menos* organizado de los sectores, al menos en lo que se refiere al desarrollo y la conceptualización de alternativas, en gran medida por los motivos contrarios a los dados para el agua: existen formas alternativas de energía, requiere una gran especialización técnica e inversión de capital (aunque no debería necesariamente) y se ha entendido relativamente poco el complejo carácter de la desagregación o división de actividades que ha tenido lugar en el sector. En consecuencia, existen pocos foros regionales –y ninguno internacional– que estén trabajando en alternativas a la privatización de la electricidad. Existen, sin duda, ejemplos positivos de alternativas, pero su número es menor y sus actividades están más aisladas.

El sector de la salud, por su parte, también tiene muchas ‘alternativas’ positivas que destacar, pero está más fragmentado que los otros dos en cuanto a su capacidad para reconocer y promover estos modelos. Esto se debe, en parte, a la existencia de sistemas primarios, secundarios y terciarios que muchas veces no interactúan entre sí, haciendo que la atención de la salud esté menos integrada verticalmente que los otros dos sectores en sus estructuras y gobernanza (aunque no tendría por qué ser así). Hay también aspectos muy personales sobre la relación entre el usuario y el proveedor que hacen que la experiencia con la atención de la salud sea menos predecible u homogénea que con el agua o la electricidad. Sin embargo, las experiencias con sistemas privatizados han servido para reunir a grupos por lo demás dispares y el interés renovado por formas alternativas de atención de la salud ha contribuido a plantear mecanismos alternativos de prestación.

En resumidas cuentas, en los tres sectores se están viviendo debates sobre alternativas a la privatización, pero estas discusiones tienen tantos puntos coincidentes como divergentes. El enfoque intersectorial que hemos adoptado en este libro supone, por tanto, tanto una ventaja como un inconveniente, ya que se intenta hallar un terreno común y fomentar un diálogo y una práctica intersectorial y, a la vez, tener en cuenta y respetar las realidades singulares de cada uno de ellos.

Al fin y al cabo, estamos poniendo sobre la mesa un concepto de *sistemas de salud*, que, basándose en la definición de la Organización Mundial de la Salud (WHO 2000), entrañan “todas las actividades cuya finalidad principal es promover, restablecer o mantener la salud”. En otras palabras: la salud abarca determinantes sociales ‘iniciales’ (en este caso, el agua, el saneamiento y la electricidad), así como el potencial de que el propio sector de la salud actúe como determinante social al conformar el acceso ‘final’ a servicios de atención de salud por parte de grupos desfavorecidos, lo cual conforma a su vez el entorno socio-político (Gilson et al 2007, viii). Desde este punto de vista, los sistemas de salud son un conjunto de interacciones con distintos sectores que tienen efectos recíprocos entre sí y que remodelan el sistema de salud como un todo.

Desde el punto de vista geográfico, la mayoría de alternativas interesantes se encuentran en América Latina. Puede que esto no sorprenda a los lectores familiarizados con los muchos experimentos que están teniendo lugar en la región en torno a la construcción del socialismo y la promoción de alternativas al neoliberalismo en un sentido más general, así como con su larga historia de lucha contra las grandes empresas. África, en cambio, es la región más débil en lo que se refiere a alternativas ‘exitosas’, limitadas en gran parte por el dominio de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, los regímenes relativamente conservadores/neoliberales que están en el poder, y las limitadas capacidades del Estado. Hay, sin duda, una sólida resistencia a la privatización en el continente, pero ésta aún no se ha transformado en una voz tan categórica sobre las alternativas como la que hemos encontrado en las otras dos regiones. A pesar de las diferencias, cabe esperar que las lecciones aprendidas en cada región –sean positivas o negativas– serán de utilidad en el resto, así como en las luchas por sistemas alternativos para el suministro de servicios en el Norte Global.

No hay ‘modelos ideales’

Hemos encontrado muchos tipos distintos de alternativas a la privatización, pero no hay ‘modelos ideales’. Ninguno de ellos destaca en *todos* los criterios de ‘éxito’ que hemos definido, y pocos encajan fácilmente con las categorías que hemos creado. Esto tampoco será motivo de sorpresa. El contexto, el empoderamiento y la democracia son de una gran importancia. Aunque esto pueda parecer obvio, teniendo en cuenta el enfoque de fórmula universal que defienden los promotores de la privatización/comercialización (a veces en forma de distintos formatos, pero con el mismo sesgo de carácter universal), es importante resaltar que las ‘alternativas a la privatización’ no tienen por qué encajar perfectamente en tablas prediseñadas ni tienen por qué ser reproducibles en otros lugares. El entorno ideológico, el contexto institucional, la capacidad del Estado y la sociedad civil, la disposición de capital y las condiciones medioambientales son sólo algunos de los factores que pueden hacer triunfar o fracasar una alternativa, y un modelo que funciona en determinado lugar puede resultar ser, por los motivos que sean, un fiasco en otro. Uganda no es Uruguay ni Mongolia.

Esto no significa que deberíamos abandonar un compromiso con ciertas normas y expectativas universales —de hecho, hemos elaborado nuestro estudio en torno a ciertos principios normativos, como la equidad, la sostenibilidad y la transparencia—, pero éstas deben ser pertinentes al contexto y prácticas. Los métodos de investigación deben ser igual de elásticos, con marcos conceptuales lo suficientemente flexibles como para tener en cuenta las singularidades de cada lugar y modelo y, al mismo tiempo, permitir que se realicen comparaciones entre regiones y sectores. Puede que no haya un único modelo que funcione en cualquier sector y en cualquier lugar, pero sí que pueden darse ciertos factores que aumenten las probabilidades de que una determinada alternativa a la privatización se considere exitosa. En el capítulo 2 se examina este reto metodológico en detalle.

La escala es importante (aunque no demasiado)

Hemos identificado alternativas exitosas a la privatización que funcionan con escalas muy distintas: desde sistemas de suministro de agua en pequeñas zonas rurales que abastecen a unos centenares de personas hasta sistemas de salud nacionales que proveen a millones de personas. Por tanto, la escala de un sistema de servicios no es, a priori, un factor determinante del éxito, aunque sí es importante cuando se analiza la eficiencia, las normas de cobertura universal, los recursos necesarios, la facilidad de la regulación, etcétera. Ser grande puede ser una ventaja en algunos aspectos (economías de escala, normativas nacionales), pero un inconveniente en otros (participación pública, pertinencia cultural). Y lo mismo si se es pequeño, donde debemos prestar una especial atención a la a veces ciega campaña por la descentralización de los servicios durante las últimas décadas (promovida, en gran medida, por sectores neoliberales, pero también desde la izquierda) y el potencial de idolatrar en exceso lo local. Lo pequeño puede ser bonito en ocasiones, y lo grande puede ser eficiente en otras, pero ninguna de las dos se deberían considerar categorías ontológicas en sí y, en lo que se refiere a alternativas a la privatización, la escala no tiene nada de axiomático.

(R)evoluciones tecnológicas

Otro de los aspectos significativos está relacionado con la cuestión de la tecnología. Aunque gran parte del debate en torno a la escala tiene lugar con referencia a la política (participación, control democrático, etc.), el tipo de tecnología empleada puede tener un impacto igual de importante sobre el éxito o el fracaso de un sistema alternativo para la provisión de servicios. El hecho de que haya tan pocas iniciativas en el ámbito de las alternativas coordinadas a la privatización en el sector de la electricidad se explica, en parte, porque la mayoría de sistemas eléctricos son redes nacionales o regionales de alto voltaje que exigen una coordinación a un nivel político igual de alto, además de grandes sumas de capital y unos conocimientos técnicos considerables. La producción de agua, en cambio, sigue siendo artesanal en algunos lugares, e incluso cuando está plenamente industrializada, tiende a gestionarse de forma local debido a cuestiones de transporte. La depuración y la distribución de agua necesitan una tecnología relativamente simple,

al igual que parte de la atención de la salud, en que los sistemas de salud locales, por ejemplo, pueden usar técnicas relativamente sencillas, como la rehidratación oral, que se pueden suministrar con una formación mínima (algo muy distinto, sin duda, de la atención terciaria de salud de alto nivel que tiende a utilizar la tecnología como forma de distanciarse de la rendición de cuentas públicas, un tema que se trata con mayor detalle en cada uno de los capítulos dedicados a la salud). Algunos sectores de servicios, por lo tanto, se prestan más a innovaciones tecnológicas que se pueden desplegar de forma descentralizada; la comunidad se apropia de ellas y las controla. Sin embargo las decisiones tecnológicas en cada uno de los sectores son también importantes, y hay pruebas de que la tecnología de alto nivel no siempre es la opción más eficiente ni más eficaz en relación con su costo.

Puede que estos escenarios tecnológicamente determinados no sean el caso, pero es fundamental entender los papeles que puede desempeñar la tecnología en la conformación de alternativas a la privatización. Este punto se pone especialmente de manifiesto en el capítulo sobre la electricidad en África (capítulo 13), donde los sistemas de generación eléctrica de pequeña escala se ven como una forma de escapar al gigantismo altamente comercializado de grandes represas y redes que otorgan el poder al capital multinacional y a gobiernos (regionales) que no rinden cuentas ante nadie.

Y finalmente, el género

Aunque cada vez hay más literatura sobre las dimensiones de género de la privatización, prácticamente no se ha escrito nada sobre género y 'alternativas a la privatización'. El capítulo sobre género que incluimos en este libro pretende ser un primer aporte para llenar este vacío e instar a un mejor diseño conceptual y metodológico para futuros estudios.

Los marcos metodológicos empleados para esta investigación integran referencias específicas al género (equidad, participación, acceso, etc.) y se ha hecho un esfuerzo por identificar logros/carencias importantes en materia de género en las alternativas encontradas, pero teniendo en cuenta el carácter de este 'ejercicio de identificación', que se ha servido de fuentes secundarias, no hemos podido desagregar adecuadamente las dimensiones de género de los modelos que hemos explorado (no en lo que se refiere a clase, raza, edad y otras características socio-demográficas significativas). Esperamos que los argumentos planteados en el capítulo sobre género nos ayuden a investigar estos aspectos más matizados de las alternativas en el futuro, así como contribuir a las luchas por un suministro de servicios más equitativo desde la perspectiva del género que se están librando sobre el terreno.

Conclusión

En este volumen, analizamos, tanto empírica como teóricamente, la cuestión de alternativas a la privatización y, más en general, de alternativas al neoliberalismo. No creemos que vayamos a 'encontrar' alternativas que están esperando a ser descubiertas. Pero combinando lecturas históricas, contemporáneas y futuras (imagi-

nadas) de alternativas, con una perspectiva cimentada en una buena base teórica sobre la economía política y el Estado, esperamos aportar posibles vías para seguir avanzando. Aunque intentamos extraer lecciones clave y casos ejemplares de ‘lo que hubo y lo que hay’, nos damos cuenta de que la práctica y la teoría en torno a las alternativas es bastante modesta, y que muchas entidades públicas se han ven impregnadas con demasiada frecuencia por el espíritu neoliberal. A pesar de ello, la gran variedad de alternativas y logros que existen (desde los tradicionales Estados del bienestar y los Estados socialistas hasta iniciativas más contemporáneas), así como la multitud de grandes y pequeños esfuerzos para generarlos, son motivo de esperanza.

El ser humano tiene la capacidad de desarrollar nuevas ideas de vida social, pero como señala Harvey (2005, 204-5), “proponer unos derechos distintos a los esgrimidos como sacrosantos por el neoliberalismo lleva consigo el deber de especificar procesos sociales alternativos a los que sean inherentes esos derechos alternativos. La naturaleza profundamente antidemocrática del neoliberalismo respaldado por el autoritarismo de los neoconservadores debería ser indudablemente el principal punto de atención de la lucha política”. Democracia, entendida como el control popular de las instituciones estatales con igualdad social e instituciones abiertas, significa liberar al Estado del dominio de un pequeño grupo de elites y empresas, y limitar las fronteras del poder del mercado. Los modelos alternativos para el suministro de servicios en el sector del agua, la atención de la salud y la electricidad son quizá sólo una pequeña parte de esa gran frontera, pero no dejan de ser piezas importantes del rompecabezas.

Referencias

- Bakker, K. 2010. *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bollier, D. 2003. *Silent Theft: The Private Plunder of Our Common Wealth*. Londres: Routledge.
- Friedmann, J. 2000. “The Good City: In Defense of Utopian Thinking”, *International Journal of Urban and Regional Research* 24: 460–472
- Gilson, L., J. Doherty, R. Loewenson y V. Francis. 2007. *Challenging Inequality Through Health Systems. Final Report Knowledge Network on Health Systems*. Ginebra: World Health Organisation (WHO).
- Greenberg, S. 2009. “Market Liberalisation and Continental Expansion: The Repositioning of Eskom in Post-Apartheid South Africa”, en D.A. McDonald (ed), *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the Power Grid*. Londres: Earthscan.
- Harvey, D. 2000. *Spaces of Hope*, Berkeley: University of California Press.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Miranda, A. 2007. “Developing public-public partnerships: Why and how not-for-profit partnerships can improve water and sanitation services worldwide”,

- en H. Warwick y V. Cann (eds), *Going public: Southern solutions to the global water crisis*. Londres: World Development Movement.
- Preker, A.S. y A. Harding (eds). 2003. *Innovations in Health Service Delivery: The Corporatization of Public Hospitals*, Washington, DC: World Bank.
- Shirley, M.M. 1999. "The Roles of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform", *World Development*, 27(1): 115-36.
- Tormey, S. 2005. "From Utopian Worlds to Utopian Spaces: Reflections on the Contemporary Radical Imaginary and the Social Forum Process", *Ephemera: Theory & Politics in organization*, 5(2): 394-408.
- Tucker, J., R. Calow, D. Nickel, y T. Thaler. 2010. "A Comparative Evaluation of Public-Private Partnerships for Urban Water Services in ACP Countries", Bruselas: European Parliament, Director-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department.
- UN Habitat. 2007. "Framework for Global Water Operators Partnerships alliance. Water, Sanitation and Infrastructure Branch". Nairobi: UN Habitat.
- Warner, M.E. y A. Hefetz. 2008. "Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public-Private Delivery of City Services", *Public Administration Review*. 68(1): 155-166.
- Whincop, M.J. (ed). 2003. *From Bureaucracy to Business Enterprise: Legal and Policy Issues in the Transformation of Government Services*, Aldershot: Ashgate.
- WHO. 2000. *World Health Report: Health Systems Improving Performance*. Ginebra: World Health Organisation.
- World Bank. 2009. "Governance and public sector reform: Accountability, transparency and corruption in decentralized governance". Washington DC. World Bank.