

## IV. RESISTENCIA TRANSFORMADORA: EL PAPEL DE LOS TRABAJADORES Y LOS SINDICATOS EN LAS ALTERNATIVAS A LA PRIVATIZACIÓN

Hilary Wainwright

Los partidarios de la privatización siempre han dado por sentado que en el sector público no hay ningún actor capaz de impulsar la mejora o el cambio. La idea de que los trabajadores del sector público y sus sindicatos puedan encontrarse entre los promotores de la reforma del servicio público es algo que sobrepasa los límites de la ortodoxia política contemporánea. En la década pasada, sin embargo, la resistencia a la privatización ha generado numerosos ejemplos de cómo los trabajadores públicos y sus sindicatos pueden encabezar cambios que hacen que los servicios sean más receptivos a las necesidades de aquellos que los utilizan. En todo el mundo encontramos casos de organizaciones sindicales que responden a las privatizaciones en tanto que usuarios y proveedores de servicios, y como trabajadores y ciudadanos. Utilizan sus singulares capacidades organizativas y los conocimientos de sus miembros para mejorar la calidad del servicio que prestan a sus conciudadanos, como elemento fundamental de la defensa de su carácter público. En este proceso, los sindicatos han colaborado con organizaciones cívicas, grupos campesinos y movimientos rurales y, en ocasiones, con administradores del sector público y políticos.

Uno de los dirigentes sindicales que ha protagonizado una lucha ejemplar en este sentido –Luis Isarra, de la Federación Nacional de Trabajadores del Agua Potable y Alcantarillado del Perú (FENTAP) en la ciudad peruana de Huancayo– resume el proceso cívico de reforma que nació con la resistencia a la privatización como una ‘modernización sin privatización’ (Spronk 2009, Terhorst 2008). En los últimos años, estos cambios han producido nuevos tipos de colaboración entre instituciones públicas de distintos países (los conocidos como partenariados público-públicos), que comparten conocimientos y consiguen fondos para superar al sector privado desde la perspectiva del interés público (Hall et al 2009).

El objetivo de este capítulo es explorar algunas de las dinámicas que entraña el hecho de que los sindicatos asuman un papel reformador, identificar sus aportaciones distintivas y analizar las condiciones que explican o hacen posibles dichas

dinámicas (así como las dificultades a las que se enfrentan). Este capítulo examina algunos casos en profundidad –Brasil, Uruguay y Sudáfrica–, aunque también bebe de otras experiencias para apuntar a algunas generalizaciones y plantear ciertas cuestiones que podrían servir de base para otros estudios. Aunque faltaría aún un mapeo más amplio de la participación de los trabajadores y los sindicatos en la mejora de los servicios públicos, los informes de la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU) ofrecen información detallada de muchas campañas sindicales en torno a alternativas a la privatización, a partir de 1998. Los ejemplos que aparecen en este capítulo se centran en el sector del agua, donde se han dado numerosas experiencias de participación sindical en este tipo de campañas, tanto con éxitos como con reveses. Centrarnos en el agua nos permite desarrollar hipótesis sobre el papel de los trabajadores y los sindicatos que se pueden analizar desde una perspectiva más general en otros ámbitos, como el de la salud y la electricidad, donde se dan importantes similitudes en lo que se refiere al papel desempeñado por los trabajadores en la lucha para crear alternativas a la privatización.

Sin embargo, los casos en que los sindicatos impulsan o ayudan a impulsar la reforma de los servicios públicos son aún la excepción en la forma en que éstos tienden a responder ante las privatizaciones. Normalmente, los sindicatos del sector público intentan negociar que se mantengan salarios, pensiones y condiciones laborales similares o parecidos en el nuevo régimen privatizado (Terry 2000). Hay otros ejemplos en que los sindicatos luchan para defender la situación del suministro público. Entre ellos, estarían la exitosa campaña contra la privatización del agua en Nigeria (Hall et al 2005), la fracasada campaña sindical en contra de las primeras privatizaciones del agua emprendidas por Margaret Thatcher en el Reino Unido (Ogden 1991) y la exitosa defensa de los ferrocarriles estatales en la India. Hay también experiencias de un tercer tipo, que adoptan la forma de cooperativas de trabajadores, que son muchas veces independientes del Estado y se esfuerzan por ser económicamente viables sin subsidios públicos, aunque las relaciones exactas con el Estado varían según el caso concreto (Hall et al 2005).

Los ejemplos de ‘resistencia transformadora’ en que se centra este capítulo son singulares porque presentan una visión práctica (y a veces teórica) de servicios públicos de titularidad estatal que son muy distintos de la norma establecida y que conllevan, por ejemplo, nuevas formas de participación de los trabajadores y los ciudadanos. Hay además pocos análisis y estudios sobre ellos. Su futuro también es incierto, ya que deben hacer frente a los obstáculos de políticas neoliberales hostiles (véase el capítulo 3), el conservadurismo estructural de muchas instituciones sindicales (Patroni y Poitras 2002, Spronk 2009) y la debilidad o ausencia de voces en los partidos políticos que aboguen por el tipo de transformaciones sociales que imaginan.

En mi análisis de estos procesos, propongo un marco conceptual para responder a dos grandes grupos de preguntas. En primer lugar, cuando los sindicatos desarrollan planes alternativos a la privatización están defendiendo los empleos

de sus miembros, pero también están sobrepasando el ámbito en que se suelen mover los sindicatos —la negociación colectiva sobre salarios y condiciones— y asumiendo responsabilidades a favor del interés público más general y, de hecho, del fin mismo del trabajo de sus miembros. Esto supone, entre otras estrategias, una ampliación radical de la agenda de negociación colectiva. ¿Cómo entendemos y explicamos este giro hacia objetivos de la sociedad más general de la actividad sindical cotidiana? ¿Se pueden plantear algunos puntos generales cuando los sindicatos desarrollan de forma consciente estrategias que van significativamente más allá de sus rutinas diarias y asumen responsabilidades, junto con otros actores, a favor del futuro del servicio?

El segundo grupo de cuestiones se deriva del hecho de que prácticamente todas las luchas obreras por la ‘resistencia transformadora’ a la privatización entrañan a movimientos sociales que no forman parte del lugar de trabajo (véase el capítulo 6). ¿Cuál —si es que lo hay— es el papel distintivo de los trabajadores y los sindicatos en estas alianzas? Este interrogante tiene aún otra variación: ¿qué tienen de particular los sindicatos —teniendo en cuenta la naturaleza del trabajo en el capitalismo— en comparación con los partidos políticos con los que están o han estado asociados? Es evidente que los partidos asociados con el movimiento obrero —tanto en el Norte como en zonas del Sur— han impulsado procesos de privatización o han cedido más o menos ante las ofensivas proprivatizadoras. Sin embargo, en algunas circunstancias —aunque no en todas—, los sindicatos históricamente aliados con esos partidos se han opuesto a la privatización, respondiendo así a las presiones de sus miembros y no a las exigencias de lealtad al partido. ¿Cuáles son los rasgos característicos de los trabajadores y el sindicalismo en tales situaciones y cómo alimentan estas dinámicas las luchas que defienden alternativas a la privatización?

Para intentar dar respuesta a estos interrogantes, centraré mi análisis en una serie de iniciativas emprendidas por sindicalistas en Brasil, Uruguay y Sudáfrica para transformar, así como para defender, el suministro público de agua mediante relaciones creativas, aunque en ocasiones tensas, con toda una diversidad de movimientos sociales, ONG y partidos políticos. Los casos presentados aquí no son necesariamente representativos de los trabajadores en el Sur Global, pero sí dan una idea de la clase de retos con que se han topado los sindicatos y de los éxitos que han alcanzado.

### **La acción transformadora de los trabajadores en la práctica**

#### *Brasil: una campaña multinivel*

En Brasil, la historia de la resistencia transformadora de los trabajadores a la privatización comienza en 1996, cuando el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) intenta vender la Compañía Nacional de Saneamiento y trasladar la responsabilidad para la gestión del agua del nivel municipal al regional. Esta medida formaba parte de un proceso más general de reorganización de las empresas públicas de agua para hacerlas más atractivas a los inversores privados (de Oliveira

Filho 2002). El paso hacia la gestión regional habría supuesto la ruptura de numerosas empresas públicas, bien establecidas y que solían funcionar bien, en muchos municipios donde la izquierda política era relativamente fuerte (Hall et al 2005).

Desde mediados de los años noventa, este intento de hacer que las empresas de agua y saneamiento municipales y estatales fueran más atractivas a la inversión privada ya se habían traducido en despidos masivos. La resistencia ante estas políticas se había limitado a batallas aisladas dirigidas por determinados grupos de trabajadores. Cuando se aceleraron los preparativos para privatizar las compañías públicas, “los trabajadores empezaron a afrontar ‘la guerra’ más políticamente”, comenta Abelardo de Oliveira Filho, entonces secretario de Saneamiento y Medio Ambiente del sindicato de trabajadores urbanos Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), afiliado a la federación sindical Central Única dos Trabalhadores (CUT) (Keck 1992). Desde la perspectiva de los trabajadores, “se hizo necesario ampliar la lucha más allá de los sindicatos y conseguir que toda la sociedad tomara conciencia de lo importante que era defender esos servicios básicos; en otras palabras, en convertirse en el sindicato de los ciudadanos” (de Oliveira Filho 2002).

Esta lectura de la situación llevó a los sindicatos, especialmente a la FNU y la CUT, a ponerse en contacto con otros actores y ayudar a reunir a todos aquellos que compartían un compromiso con la gestión pública del agua y el saneamiento como un bien público y un derecho humano fundamental. El resultado de ello fue la creación del Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSEA) en 1997. El Frente, fundado por 17 organizaciones, era una poderosa alianza formada por organizaciones de consumidores, ONG que trabajaban sobre la reforma urbana, administradores públicos, grupos confesionales y movimientos sociales. La participación de la Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) fue especialmente importante. Esta organización de administradores de agua desempeñó un papel clave en la elaboración de los argumentos técnicos en contra del Gobierno y –junto con grupos de trabajadores y consumidores– de los planes para mejorar la gestión y el suministro de las empresas municipales de agua, haciéndolas así menos vulnerables a las presiones proprivatizadoras. Varias empresas públicas de agua y saneamiento se unieron al FNSEA; entre ellas, los departamentos municipales de agua y saneamiento de Porto Alegre y Santo André, cerca de São Paulo. Estos dos municipios estaban gobernados por el Partido dos Trabalhadores (PT), que había desarrollado iniciativas pioneras en el ámbito de los presupuestos participativos y la gestión pública en general.

La FNU/CUT era la encargada de proporcionar los recursos organizativos para la coordinación del FNSEA, incluida la secretaría ejecutiva. Se contaba asimismo con la ayuda logística de la Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), una ONG brasileña que opera a escala nacional con una larga historia de educación popular, campañas e investigaciones con movimientos populares a favor de los derechos humanos, la democracia y la justicia medioambiental. El FNSEA estaba ubicado en la Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados de Brasilia. La unión de todas estas fuentes de apoyo indica

la amplia base de la alianza. De hecho escogió su nombre, Frente Nacional, para apuntar a esas bases y al hecho de que no estaba dominado por ningún grupo social, ya fuera un sindicato, una ONG, una organización confesional o un movimiento social.

Una de las aportaciones concretas de los sindicatos fue la participación de redes bien organizadas e informadas de activistas concienciados políticamente, con experiencia de organización comunitaria en todas las regiones de Brasil, muy diversas entre sí. La CUT había sido una fuerza organizativa clave en la lucha contra la dictadura hacía menos de 15 años. Como tal, se había ganado una gran legitimidad como un núcleo para la coordinación de distintos movimientos autónomos con objetivos comunes. En 1983, por ejemplo, la CUT había creado la ANAMPOS (Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais) como un vehículo para coordinar a movimientos sociales y sindicatos cuando fuera necesario. En la lucha contra la dictadura, poco más de una década antes de que surgieran las batallas en contra de la privatización del agua, se había ido forjando una cultura de respeto mutuo (aunque no exento de tensiones) entre diferentes tipos de movimientos, urbanos y rurales, industriales y sociales, religiosos y seculares (entrevista de la autora con Kjeld Jacobsen, exsecretario internacional de la CUT, octubre de 2010).

El marco de principios del FNSA “por la garantía universal de servicios de agua y saneamiento para todos los ciudadanos independientemente de su situación económica y social” fue la base de un gran proceso de participación (citado en de Oliveira Filho 2002). Cada organización trabajaba tanto por su cuenta como en común para desarrollar propuestas y estrategias que ayudaran a resolver el estado aún precario del suministro de agua en Brasil, para superar la corrupción endémica y para plantear alternativas coherentes a la privatización. Lo que se buscaba era generalizar y aplicar los principios de la democracia participativa desplegados en la práctica por la izquierda brasileña. Este proceso participativo se combinó con intervenciones estratégicas y de alto perfil en los procesos judicial y parlamentario. Las intervenciones en Brasilia, por ejemplo, iban siempre acompañadas de actividades multitudinarias, manifestaciones u otros actos de gran impacto.

La dimensión internacional de la campaña contribuyó sin duda a estas intervenciones de alto perfil. En un momento clave de los intentos del Gobierno para conseguir que se aprobaran sus propuestas de privatización, el FNSA organizó un seminario que logró una gran difusión en la Cámara de Diputados, con ponentes de Sudáfrica, Canadá y de la confederación sindical Internacional de Servicios Públicos (ISP). En él, se documentaron los costos sociales y medioambientales derivados del control que las grandes empresas han tenido sobre el proceso de privatización en Brasil y en otros países, y se presentaron modelos alternativos de gestión pública. Cuando llegó el año 2000, esta campaña multinivel ya había logrado poner en tela de juicio la legitimidad constitucional del traspaso de competencias de la gestión del agua del nivel municipal al regional, y había derrotado la propuesta gubernamental para la venta de la Compañía Nacional de Saneamiento.

Tras la elección de Lula a la presidencia, en 2002, el éxito de la campaña quedó definitivamente simbolizado con la designación de un líder sindical, de Oliveira Filho, como ministro del Agua. La propuesta de la privatización generalizada se abandonó, pero el Gobierno cedió ante las demandas del capital internacional y autorizó que se pudieran activar partenariados público-privados (PPP) en los servicios públicos, incluida el agua. Varios municipios también claudicaron ante las presiones del capital nacional para que privatizaran sus servicios de agua (entrevista de la autora por teléfono y correo electrónico con Sergio Baierle, coordinador de la ONG portoalegrense Cidade, marzo de 2011).

### *Uruguay: las vértebras sindicales de un movimiento popular*

En Uruguay, la historia empezó en el año 2002, cuando un diario filtró una carta de intenciones entre el Gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en la que se establecía un calendario para la privatización de la empresa nacional de agua del país, Obras Sanitarias del Estado (OSE). Fue la publicación de esa carta lo que condujo a la formación de la popular alianza Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) (Taks 2008). La CNDAV tenía sus raíces en una plataforma en que había participado la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) para oponerse a las primeras iniciativas de privatización en la región de Maldonado.

La FFOSE formaba parte de la federación sindical Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) que, al igual que la CUT brasileña, había desempeñado un papel clave en la resistencia a la dictadura (entre 1973 y 1985) y, por ese motivo, gozaba de una gran legitimidad popular. Los trabajadores del agua también habían participado en esa resistencia. En la lucha a favor del agua como un derecho humano y un bien común –entendida por lo general como una continuación de la lucha por la democracia–, el sindicato siguió desempeñando un rol fundamental. Según una activista, el papel de la FFOSE se podría definir como la ‘espina vertebral’ de la CNDAV (entrevista de la autora por teléfono y correo electrónico con Carmen Sosa, organizadora de la FOSSE y representante en la CNDAV, julio de 2010).

La primera preocupación de la FFOSE, al igual que en el caso de los trabajadores del agua en Brasil, pasaba por los intereses de sus miembros, ya que se estaban congelando puestos de trabajo y la carga laboral iba en aumento. Pero siguiendo una lógica parecida a la del FNV brasileño, las inquietudes de los miembros de la FFOSE muy pronto fueron más allá de sus propios empleos. Como trabajadores de la empresa de agua nacional, a la que se había amenazado desde fines de los años noventa con el desmantelamiento y la privatización, también sentían una fuerte conexión con los campesinos y la población rural cuyos medios de vida dependían del suministro de agua. “Para nosotros”, explicaba Adriana Marquiso, presidenta de la FFOSE entre 2004 y 2010, “la situación de falta de agua en el campo es muy sensible. Hay funcionarios de OSE hasta en las localidades rurales más pequeñas. Crecieron en esos pueblos, viven en ellos, son parte de la población afectada. El agua es demasiado vital como para que la función de suministrarla

sea ejercida como un empleo más” (entrevista de la autora por teléfono y correo electrónico con Adriana Marquiso, julio de 2010).

La FFOSE y sus socios en la CNDAV estaban convencidos de que la defensa institucional más sólida contra el FMI se hallaba en el terreno constitucional. Tu vieron que encontrar una vía política que desbordara los flancos del Gobierno en el poder. La solución la encontraron en un éxito anterior contra la privatización. En 1992, el 72 por ciento del electorado había votado en contra de una ley que habría abierto las puertas de prácticamente todas las compañías estatales a la privatización (Chavez 2008a). La CNDAV, junto con la FOSSE, se inspiró en este precedente y aprovechó una cláusula en la Constitución que permite a los ciudadanos convocar un referéndum si cuentan con el respaldo de al menos 300.000 personas (más del 10 por ciento de los votantes censados). El referéndum propondría que la Constitución se modificara para incluir un pasaje que estableciera que “el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales” y que este servicio público sería prestado “exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales”. En apenas un año, la CNDAV había reunido las 300.000 firmas necesarias para celebrar un referéndum.

En Montevideo, varios movimientos urbanos y ONG desempeñaron un papel fundamental en la CNDAV. Fuera de la capital, la protagonista fue principalmente la FFOSE, que trabajó con organizaciones rurales para impulsar la reforma de la Constitución. Una organizadora de la FFOSE explica cómo “en 2004, el secretario general de la FFOSE, con otros compañeros, viajó por todo el país a caballo durante 23 días, de pueblo en pueblo, para hablar con la gente sobre la necesidad de una reforma constitucional” (entrevista de la autora con Carmen Sosa, julio de 2010). La FOSSE también utilizó su afiliación a la ISP para organizar el apoyo internacional. Este apoyo se tradujo, entre otras cosas, en estudios y argumentos –basados sobre todo en la experiencia internacional de casos de privatización– que la FOSSE pudo utilizar para generar los apoyos necesarios para la enmienda constitucional.

El otro pilar del compromiso de la FFOSE con el agua como un bien común y con su suministro como servicio público se ha manifestado en su interés por conseguir que OSE sea una organización que rinda cuentas por sus fondos públicos. Los miembros de la FFOSE tuvieron un papel destacado en las medidas emprendidas en 2002 por la empresa de agua uruguaya para eliminar la corrupción y en la colaboración con su directiva para transformarla en una compañía pública modelo. Uno de los elementos importantes de ese modelo es la exigencia formal, tras el éxito del referéndum, de que los ciudadanos y los trabajadores tenga un papel efectivo en la gestión de la empresa. El proceso para materializar esta realidad está aún en curso, pero el nivel de participación de ciudadanos y ONG en la CNDAV ha preparado el terreno. “Los ciudadanos insistieron sobre este punto”, recuerda María Selva Ortiz, de la organización REDES, “y debido al papel que desempeñaron los ciudadanos en la campaña, no se nos podía negar” (entrevista personal de la autora con María Selva Ortiz, noviembre de 2010).

*Sudáfrica: la reestructuración a favor del interés público se ve obstaculizada*

La experiencia sudafricana, a pesar de no ser tan 'exitosa' como las ya presentadas, es importante porque demuestra que la titularidad pública no es una condición suficiente para la creación de 'servicios públicos'. En este apartado me centraré en la experiencia del Sindicato de Trabajadores Municipales de Sudáfrica (SAMWU). Tras las elecciones de 1994, en que subió al poder el Congreso Nacional Africano (CNA), el partido gobernante adoptó políticas macroeconómicas neoliberales (Sargar 2008). En respuesta a ellas, y para abordar los problemas específicos del desmantelamiento del régimen del *apartheid*, el SAMWU movilizó los conocimientos y el compromiso de sus miembros para desarrollar la capacidad pública necesaria para reestructurar los servicios públicos sin recurrir a las privatizaciones y cubrir las necesidades de todos los ciudadanos. Hubo también otras iniciativas sindicales con fines democráticos parecidos, con un éxito variable.

Las iniciativas del SAMWU se han enmarcado en una postura de oposición –a menudo dividida, pero en ocasiones también muy militante– a la privatización y la corporatización de las empresas públicas de agua y electricidad. La corporatización supone organizar una empresa pública como si fuera una entidad financiera separada y administrarla como una compañía privada orientada al mercado. Plantea a los trabajadores y a los usuarios del servicio un problema común de una organización que está estructuralmente orientada a reducir costos siguiendo un modelo comercial (McDonald y Smith 2002, Hall et al 2002). La resistencia a la corporatización ha venido tanto de movimientos comunitarios bien organizados como de sindicatos. Sin embargo, se han producido tensiones en esta relación. Un buen ejemplo de ese frente de resistencia común y de las tensiones que generan los distintos intereses inmediatos de los trabajadores y de los usuarios del servicio se puede encontrar en la experiencia del Foro Antiprivatización (APF) en 2000.

El APF reunió a grupos comunitarios que se defendían en contra de las subidas de precio en las cuotas de los servicios, de los cortes de suministro, de los desalojos y de otras consecuencias que se derivan de la recuperación de los costos, junto con grupos de estudiantes y sindicatos, especialmente el SAMWU, para luchar contra los dos grandes proyectos de corporatización del Gobierno: el Plan Igoli 2002 para los servicios de Johannesburgo y la corporatización de la Universidad de Witwatersrand (Ngwane 2010, van de Walt et al 2001). Las tensiones en la alianza surgieron porque los sindicatos consiguieron algunas concesiones con respecto a las condiciones del Plan Igoli 2000, lo cual ayudaba a proteger los empleos de sus miembros. Muchos activistas comunitarios entendieron esta postura como un paso para distanciarse de la oposición y limitarse simplemente a negociar los términos en que se aplicarían las medidas previstas por el Gobierno (entrevista de la autora por correo electrónico con Trevor Ngwane, dirigente comunitario del APF, y con Roger Ronnie, secretario general del SAMWU en 1995-1999 y 2000-2007, diciembre de 2010). Éstas y otras resistencias han se han puesto en el camino de la corporatización y la privatización, pero no han conseguido frenarlas totalmente.



La estrategia del SAMWU después del *apartheid* consistía en seguir una doble vía de “detener la privatización de los servicios municipales (bajo cualquier forma)” y “contribuir a la transformación de los servicios municipales para garantizar un suministro de servicios eficaz, responsable y equitativo” (SAMWU 2002). Es decir, que el SAMWU, al igual que otros sindicatos —especialmente el de transportes, SATAWU, que se enfrentó a la privatización de ferrocarriles y puertos— emprendió iniciativas de reestructuración con el objetivo de desarrollar y demostrar la capacidad del sector público para reorganizar los servicios estatales basándose en los derechos sociales que se consagraron en la Constitución democrática de Sudáfrica.

En 1997, tras una campaña nacional de manifestaciones y numerosos debates públicos, el SAMWU acordó con la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica (SALGA) un protocolo sobre cómo tendría lugar la reestructuración. Uno de los compromisos clave, desde el punto de vista de los sindicatos, era que el sector público siempre sería la opción preferente. El SAMWU aprovechó todo lo posible el espacio que ofrecía este acuerdo jurídico para que los trabajadores y administradores municipales desarrollaran alternativas con posibilidad de aplicarse. Sus miembros iniciaron en todos los niveles planes de emergencia y de largo plazo para la reconstrucción del servicio público: desde miembros del sindicato dispuestos a reparar tuberías en su tiempo libre hasta colaborar con administradores municipales simpatizantes para superar el legado institucional del *apartheid*.

Una de las iniciativas ejemplares se desarrolló durante dos años, a partir de 1996, en la zona de Hillstar, en Ciudad del Cabo, donde el sindicato reunió a trabajadores y administradores de diferentes distritos del área para integrar lo que hasta la fecha había sido un departamento de agua fragmentado. Este grupo mejoró en gran medida las infraestructuras, de manera que se canalizaron tuberías hacia los hogares de los vecinos, se abrieron o se rehabilitaron varias válvulas nuevas y los pobres empezaron a recibir los 50 litros de agua gratuita por persona y por día que el CNA había prometido originalmente en el Plan de Reconstrucción y Desarrollo de 1994 (RDP 1994). La experiencia de Hillstar se convirtió en un modelo para otras iniciativas a mayor escala que perseguían reconstruir los servicios de agua y fue de gran utilidad para el programa de formación de delegados sindicales del SAMWU.

Sin embargo, estas importantes iniciativas de reconstrucción encabezadas por sindicatos y comunidades se toparon con el contexto político general, en que el partido que había dirigido la lucha contra el régimen del *apartheid*, el CNA, se había convertido en el mismo partido político que estaba abogando por la privatización y por las limitaciones neoliberales sobre las inversiones en el sector público y los fondos de los gobiernos locales (Bond 2002, SAMWU 2002, Satgar 2008, von Holdt 2010). El proyecto para desarrollar el modelo de Hillstar a escala provincial puso de manifiesto que el SAMWU no podía llevar adelante planes de reconstrucción en solitario y hacer frente a la fuerza combinada de multinacionales del agua como Biwater, el Gobierno y de numerosos asesores formados fundamentalmente en los Estados Unidos (Van Niekerk 1998).

El Congreso Sindical Sudafricano (COSATU) –al que está afiliado el SAMWU– era el aliado natural del sindicato. Al principio de las privatizaciones, sin embargo, cuando el SAMWU aprobó una resolución en su Congreso de 1995 por la que se comprometía a “oponerse de forma implacable a las políticas de privatización del Gobierno, se llamen como se llamen”, el COSATU defendió que se aplicara un enfoque más puntual, que tomara caso por caso, aunque en todas sus declaraciones y campañas se mostraba muy crítico con las políticas neoliberales del Gobierno (Bayliss 2001). No obstante, incluso cuando en los momentos en que su resistencia a la privatización ha sido más militante, esta poderosa federación se ha mostrado menos concertada en lo que se refiere a su respaldo a una reestructuración pública alternativa (entrevistas de la autora por teléfono con Roger Ronnie y Karl von Holt, ambos excolaboradores de NALEDI, el centro de estudios estratégicos y normativos creado por el COSATU, diciembre de 2010).

### *¿Rasgos comunes?*

Para el objetivo de este capítulo, estas experiencias –con todas sus limitaciones– constituyen iniciativas ejemplares de esos rasgos distintivos que son fruto de historias concretas pero que tienen una importancia más amplia. Entender sus innovaciones, las condiciones que las posibilitan y aquellas que obstaculizan su pleno despliegue podría contribuir al desarrollo de modelos híbridos de servicios estatales que mejoren los aspectos más negativos de su captación por parte del capital privado y, a la vez, garanticen una forma más sostenible, equitativa y democrática de servicios para todos y todas.

¿Qué tienen estas experiencias en común que ilustra el papel potencialmente transformador del trabajo como respuesta al reto que plantea la privatización? Voy a agrupar estos rasgos comunes en dos categorías. En primer lugar, están aquellos relacionados con la conciencia de los trabajadores y sus organizaciones en lo que respecta a *la naturaleza y el propósito del trabajo*. Como ya he subrayado, en las tres experiencias han participado sindicatos que van deliberadamente más allá de la defensa de puestos de trabajo y condiciones laborales y asumen la responsabilidad, junto con organizaciones ciudadanas, de defender una empresa pública y cambiar la forma de gestionarla. En los tres casos se observa un compromiso compartido de utilizar el pleno potencial de habilidades que ofrece el personal del servicio público en cuestión para identificar las carencias del sector público y proponer una forma alternativa de organizar el servicio basándose en los principios de la equidad, la creatividad del trabajo, la receptividad ante la comunidad y la plena rendición de cuentas y transparencia de los recursos públicos.

Además, y relacionado con este último punto, todos los sindicatos implicados estaban influenciados por tradiciones culturales y organizativas que entienden a los trabajadores no sólo como asalariados, sino también como sujetos con saberes. Ya vengan del compromiso con la democracia participativa característica del movimiento obrero brasileño (Keck 1992), el sindicalismo que influyó en la creación del SAMWU (Mawbey 2007) o las tradicionales socialdemócratas radicales de la sociedad civil e intelectual en Uruguay (Chavez 2008a), estos sindicatos tienen

conciencia de sí mismos como actores colectivos a favor de la justicia para toda la sociedad. Partiendo de esta lectura, entendiendo que sus miembros son ciudadanos y también trabajadores, se derivó la lógica de construir alianzas populares para defender y desarrollar lo que pertenece a las personas. Así, con distintos grados de éxito, participaron en la creación de relaciones duraderas o ‘coaliciones profundas’ (Tattersall 2005, Spronk 2009) con los usuarios de los servicios y los ciudadanos más en general, en lugar de alianzas simplemente tácticas o instrumentales.

Estas alianzas y relaciones tenían un doble propósito. Por un lado, aglutinaban en su seno distintas fuentes de conocimientos –prácticos, expertos y académicos– que eran de vital importancia para transformar la organización del servicio, su accesibilidad y su calidad. Las asambleas locales y regionales que desarrollaron alternativas en la campaña brasileña, los planes para transformar la organización de OSE y la forma en que el proyecto de Hillstar dependía del conocimiento de las comunidades locales ilustran este proceso de construcción de un conocimiento alternativo o contraconocimiento. Lo mismo puede decirse de la colaboración internacional, ya fuera a través de la ISP o la PSIRU, o directamente de forma transfronteriza, a veces entre regiones, que sirvió para intercambiar información y enfoques estratégicos no siempre disponibles a escala nacional. Por otro lado, el éxito de estas alianzas –que consiguieron contrarrestar las presiones del poder global financiero y empresarial, y la conformidad del sistema político– se basó en su habilidad para utilizar diversas fuentes de poder e influencia para ganarse una gran legitimidad y generar apoyos políticos a favor de la opción pública.

Esto nos lleva al segundo rasgo característico que tienen en común estas experiencias (aunque sea con distintos grados de éxito): el desarrollo de estrategias y modos de organización para enfrentarse al *poder del capital más allá del lugar de trabajo*, y en las nuevas circunstancias de la globalización del mercado capitalista, con fenómenos como el poder expandido de las finanzas –incluso sobre Estados enteros–, el papel de las instituciones financieras internacionales (IFI), el crecimiento de grandes compañías transnacionales, y la importancia del sector público en la forma emergente del capitalismo neoliberal, de privatización y mercantilización (Huws 2011).

En las tres experiencias, los sindicatos formaban parte de alianzas o iniciativas populares que buscaban responder a la naturaleza cambiante del poder capitalista. Ninguno podía depender de los partidos políticos para abordar estas cuestiones políticas más generales. Las ambiciosas iniciativas de la CNDAV en Uruguay y del FNSEA en Brasil para movilizar al poder popular en torno al proceso político estaban calculadas para neutralizar la servicial sumisión de sus gobiernos a las presiones de las IFI. Los intentos del SAMWU, a través del COSATU y de intervenciones directas en el proceso político y en negociaciones con la asociación de gobiernos locales, también estaban concebidas –aunque no siempre cosecharan éxitos– para moderar el dominio que habían adquirido las IFI y otros intereses privados elitistas sobre la reconstrucción de la economía política sudafricana tras el *apartheid*. La nueva prioridad que dieron los sindicatos en estas campañas a una

estrecha colaboración internacional era, en efecto, parte de ese mismo intento por construir formas de poder y conocimiento internacional para contrarrestar –y de ser posible evitar– la ofensiva del capital empresarial para mercantilizar servicios públicos (Keck y Sikkink 1998).

Un rasgo quizá menos evidente de la importancia que tienen alianzas como la CNDAV atañe a la relación entre la comunidad y el trabajo. Estas alianzas no se pueden entender bien como meras conexiones entre ‘trabajo’ y ‘comunidad’, como si fueran dos mundos separados, como quizá fuera el caso –especialmente en las zonas urbanas del Norte– hace 20 años. Estos movimientos tienen que ver, en parte, con construir nuevas formas de colectividad frente a las fuerzas desintegradoras de la economía neoliberal y, más en concreto, frente a la temporalidad y la precariedad del trabajo y la erosión de las formas tradicionales de solidaridad sindical. En estas circunstancias, el lugar de trabajo es a menudo el hogar y las calles, y los problemas que afectan a la comunidad, la familia, la educación o la sanidad se convierten en algo inseparable de aquellos que afectan al trabajo (y a la falta de él).

Finalmente, otro rasgo destacable de estas alianzas es su relativa autonomía de los partidos políticos, incluidos de aquellos por los que seguramente votan sus miembros. Se trata de una autonomía de perspectiva y de conocimiento, así como de organización, reforzada por los recursos independientes y la capacidad institucional de los sindicatos. Partiendo de esa independencia, los sindicatos establecen relaciones estratégicas con los partidos políticos, como hemos visto, por ejemplo, en el caso de las intervenciones del FSNA en la Cámara de Diputados. Al menos, ésta es la teoría. En la práctica, las relaciones con los partidos políticos han sido complejas e irregulares, en función de factores como, por ejemplo, el calendario electoral.

### **El carácter dual del trabajo**

Para entender –y quizá generalizar– a partir de estos ejemplos cómo la estrategia sindical cambió de prioridades en respuesta a la amenaza de la privatización, cabe recordar la concepción de Karl Marx sobre el carácter dual del trabajo en el capitalismo. Por un lado, sostiene Marx, está el trabajo abstracto, que entraña producir mercancías para el mercado, cosificadas como valor, expresado en el intercambio de mercancías por dinero, del que el capital extrae beneficios. Por otro lado, está también el trabajo concreto, vinculado con la producción del valor de uso, tanto individual como social. En el marco del capitalismo, estos dos tipos de trabajo, afirma Marx, están constantemente en tensión entre sí: toda actividad creativa e instrumental está subordinada al trabajo disciplinado para la maximización de beneficios. Esta tensión enfrenta, potencialmente, al hacer autodeterminante y al trabajo enajenado (Elson 1979). Y en esta tensión se halla precisamente una fuente de acción y el potencial transformador del trabajo.

Esta distinción es muy útil para analizar el giro que hemos visto que desencadena la amenaza de la privatización, desde el sindicalismo defensivo tradicional

a estrategias basadas en la asunción de responsabilidades por el valor de uso del trabajo del sector público. Antes de la intensa propagación de la privatización, las rutinas que se daban por sentado en el sindicalismo del sector público parecían estar basadas en las del sindicalismo del sector privado, pero con el Gobierno como empleador en lugar del capital (Terry 2000).

Para ser más concretos, mientras que los sindicatos del sector público suelen desplegar fuentes de poder de negociación propias de la naturaleza institucionalmente política de los contratos de empleo de sus miembros –movilizar a la opinión pública, utilizar los vínculos entre partido y sindicato, etcétera–, estos sindicatos han hecho del carácter, la organización y el futuro del servicio como tal un elemento clave del contenido de sus actividades. Las estrategias sindicales centradas en desarrollar o reformar los servicios públicos –normalmente en estrecha colaboración con sus conciudadanos– comenzaron a aparecer, tanto en el Norte como en Sur, en respuesta a la privatización y otras formas de mercantilización de lo que había estado, total o parcialmente, fuera del mercado capitalista.

En aquellos contextos en que los sindicatos desarrollan estas estrategias de reforma radical, observamos una dinámica en que la lucha contra la privatización no sólo gira en torno a la titularidad pública frente a la privada, sino también en torno al control democrático del proceso laboral y los fines del trabajo, incluida la accesibilidad y la calidad del servicio. En la práctica, esto adopta una gran variedad de formas; una habitual es que la necesidad de justificar la resistencia a la privatización en un contexto en que la empresa pública es manifiestamente ineficaz y/o corrupta en su gestión del dinero público lleva a los sindicatos a investigar a qué se debe esa ineficacia y a utilizar sus conocimientos como prestadores de servicios para desarrollar alternativas.

En los casos presentados en estas páginas, los sindicatos utilizaron su capacidad organizativa cotidiana para reunir sus saberes colectivos sobre el proceso de producción, ilustrando en la práctica una definición de lo que constituye eficiencia pública. Este acento en el carácter dual del trabajo puede parecer algo abstracto, pero, en mi opinión, nos ayuda a entender la participación de los sindicatos en las alternativas a la privatización, y es que éstos han expandido sus prioridades a luchar por el valor de uso, no sólo por el valor de cambio. También sirve para poner de relieve la aportación distintiva de los trabajadores organizados y los productores informados a la conformación, la consecución y la sustentación de estas alternativas.

Este ensayo no pretende presentar un análisis completo del papel de los trabajadores en el desarrollo y la consecución de alternativas. El argumento básico, sin embargo, es el siguiente: las empresas y servicios públicos como instituciones no mercantiles y creados con fines sociales y políticos se rigen por una lógica económica distinta de la de las organizaciones impulsadas por el mercado (aunque, en las economías capitalistas, la esfera pública también se ha visto sujeta a las presiones y limitaciones impuestas por los mercados capitalistas y a la prioridad del beneficio). Durante aproximadamente los últimos 40 años, tanto

en el Norte como en el Sur, movimientos y luchas de todo tipo han intentado hacer que esta economía pública sea más receptiva ante las necesidades y las expectativas públicas. Desde los movimientos estudiantiles, feministas y urbanos de los años sesenta y setenta hasta los experimentos de democracia participativa de los años ochenta y los movimientos por la justicia medioambiental del siglo XXI, se ha vivido una creciente presión para que ese público real y concreto – especialmente los sectores pobres y marginalizados– sea una presencia fuerte en los procesos de toma de decisiones públicas. Pero estos movimientos raramente se han centrado en el papel del trabajo en el proceso de democratización. Entender la lucha contra la privatización como una potencial lucha por el valor de uso nos ayuda a superar esta limitación estratégica y dirige la atención hacia la importancia potencial del trabajo en esta lucha por la democracia.

Al menos desde el punto de vista estructural, la naturaleza parcialmente desmercantilizada de la esfera pública da pie a posibilidades concretas para luchar contra el trabajo enajenado. En concreto, abre la posibilidad de que los trabajadores de los servicios públicos se expresen a través de su trabajo en la prestación de servicios a sus conciudadanos, en tanto que personas con saberes y sentimientos, y no como meros trabajadores que venden su fuerza de trabajo (o, en términos abstractos, enajenando su creatividad como si ésta fuera una mercancía). Lógicamente, muchos trabajadores en empresas privadas y que buscan maximizar beneficios intentan hacer lo mismo, pero el ámbito parcialmente desmercantilizado de los servicios públicos permite que esto se persiga y suceda efectivamente de forma más sistemática.

Esta posibilidad, como ya hemos apuntado implícitamente, siempre será una lucha. Son pocas (si es que existe alguna) las instituciones del sector público concebidas para hacer efectiva la creatividad del trabajo en el proceso de servir a sus conciudadanos. Pero cuando los sindicatos batallan contra las privatizaciones, es precisamente esa posibilidad la que aparece en primer plano. Es el compromiso de los trabajadores con el uso potencial e instrumental de su trabajo lo que apuntala ese viraje desde una lucha que busca simplemente defender los medios de vida de los trabajadores hacia una lucha por un servicio que debería beneficiar a todos y todas.

Esta realidad apunta a la necesidad de seguir desarrollando modelos de democracia participativa que involucre al trabajador en tanto que ciudadano a la hora de influir en la naturaleza de las decisiones que atañen al uso de su trabajo. Esta gobernanza participativa, por lo tanto, no sólo tiene que ver con la asignación de fondos públicos, sino también con los métodos de gestión para hacer efectiva la creatividad de los trabajadores de los servicios para el beneficio de sus conciudadanos y en colaboración con éstos. Además, la importancia capital de que los servicios de alta calidad valoren la creatividad del trabajo y actúen en un marco de objetivos establecidos por una amplia participación ciudadana apunta a una idea de la división del trabajo y de la disciplina que se basa en la colaboración y la motivación más que a la versión burocrática de la disciplina y las divisiones del mercado capitalista.

Como novedad que no sólo procede de lo inaceptable de la privatización, sino también del fracaso del Estado autoritario –tanto socialdemócrata como soviético–, estas luchas pioneras de los trabajadores podrían ser fuentes útiles de argumentación a favor de una lógica de los servicios públicos ‘socialmente eficientes’ (Spronk 2010). Volveremos sobre esta cuestión en las conclusiones, como tema que podría ser objeto de futuros estudios. Pero antes, repasemos brevemente cómo está surgiendo en la práctica esa *economía democratizada para el interés público*, así como las dificultades y los dilemas a los que se enfrenta.

### **El poder capitalista más allá del lugar de trabajo**

Históricamente, en Europa en particular, el reconocimiento del poder del capital más allá del lugar de trabajo –en la apropiación y la distribución, así como en la producción de plusvalía y el carácter de la acumulación de capital– ha sido una de las fuerzas impulsoras de la participación de los sindicatos en la creación de partidos políticos de corte laborista, socialdemócrata y comunista (Sassoon 1996, Eley 2002). Durante la mayor parte del siglo XX, el objetivo del control social –o del derribo del poder del capital– era entendido en la práctica por las tradiciones políticas dominantes de la izquierda en términos fundamentalmente nacionales. La toma de las instituciones estatales nacionales era vista no sólo como necesaria, sino como algo más o menos suficiente para este fin. Este modelo ha derivado –y encontramos el ejemplo más clásico de ello en el Partido Laborista británico– en un proceso, o más bien un hábito institucional, de delegar las cuestiones políticas que van más allá de la estrecha agenda de la negociación colectiva industrial al partido y a la política electoral (Miliband 1961).

En los países que aparecen en este capítulo, las instituciones características de Estados liberales democráticos que apuntalaban esta separación nunca estuvieron establecidas durante un período de tiempo significativo. Para cuando las dictaduras –incluido el *apartheid*– fueron derrocadas (1985 en Brasil y Uruguay; 1994 en Sudáfrica), los movimientos incontrolados del capital ya habían empezado a generar una nueva geografía multiescalar de poder capitalista, en que las instituciones estatales de distintos niveles desempeñaban papeles activos pero en que se registraba una desnacionalización notable de los sistemas estatales, tanto hacia ámbitos superiores como inferiores (Sassen 2009).

En Uruguay y en Brasil hemos visto cómo las tradiciones que se formaron durante las luchas contra la dictadura, de construcción de alianzas con una gran diversidad de movimientos sociales y la profunda conciencia de los límites de las instituciones políticas liberales, se encauzaron claramente hacia las luchas por alternativas a la privatización. Estos sindicatos mantuvieron una autonomía significativa de los partidos que ayudaron a crear para encabezar la batalla política por la democracia: el PT y el Frente Amplio. Estos sindicatos se veían a sí mismos, entre otros papeles, como garantes –junto con otros movimientos sociales– de una democracia radical que debía rendir cuentas ante unas sociedades civiles fuertes.

En Sudáfrica, había una tradición parecida de construcción de alianzas entre distintos sectores sociales en la lucha contra el *apartheid*. Sin embargo,

la posición del COSATU en la alianza con el CNA y el Partido Comunista Sudafricano (SACP), su convicción común en que se necesitaba una fase de liberación nacional (revolución burguesa) antes de emprender cualquier otra transformación más radical y el alcance de la legitimidad del CNA como el partido de referencia tras la caída del *apartheid* (Satgar 2008), supusieron que la postura del COSATU (y por tanto, en cierta medida también del SAMWU) con respecto al CNA fuera ambigua, como hemos visto, a pesar de su situación oficial de autonomía frente a sus socios (entrevista personal de la autora con Devan Pillay, enero de 2011.)

Para entender el papel concreto de los sindicatos en la creación o en el intento de crear alternativas a la privatización, es importante reconocer la posición específica y ambigua de estas entidades. Y es que no se pueden entender de la misma manera que los (en su día) partidos de centro izquierda con los que han estado aliados. Por lo general, los sindicatos se encuentran en una posición estructural distinta que los partidos políticos con respecto a sus miembros o afiliados, por un lado, y a las instituciones del Estado, por el otro. Normalmente, la existencia misma de los sindicatos está arraigada en el antagonismo cotidiano de los trabajadores frente al capital, lo cual limita el alcance de su integración en el consenso neoliberal. El conflicto con el capital no es necesariamente explosivo ni político, pero si abandonan su campo de batalla diario sobre los salarios y las condiciones laborales, y luchan por y en defensa del salario social, sus miembros protestarán y, dependiendo del grado de democracia del sindicato, esto presionará a la dirigencia y, si ésta les falla, la afiliación se reducirá (Anderson 1967).

Por lo común, los sindicatos dependen de sus miembros mucho más que los partidos. Los partidos están muchas veces integrados en estructuras estatales, y reciben fondos públicos o altos salarios para sus representantes elegidos y el personal correspondiente. Los partidos dependen también de los medios y tienen una relación muy mediatizada con la gente (Mair 2006). Al mismo tiempo que los sindicatos de todo el mundo están sometidos a una presión creciente para oponerse a los poderes transnacionales del capital, su fuerza y capacidad se ven minadas por la desregulación de los mercados laborales nacionales. Cada vez más, la mayoría de la población económicamente activa está desempleada, tiene empleos temporales o está contratada por empresas de contratación que actúan como intermediarias. Los sindicatos, simplemente, no llegan a estos trabajadores precarios; excepto mediante redes innovadoras que, influenciadas por los movimientos sociales, se están organizando cada vez más en los sectores informales.

En estos momentos, la forma de un tipo de relación alternativa entre los sindicatos y el cambio político y económico más general está aún poco madura, pero en las luchas por alternativas a la privatización se repiten ciertos rasgos. El enfoque desarrollado por Ferus-Comelo y Novelli (2008) ofrece un marco muy útil para identificar las tendencias subyacentes en estas luchas, a partir de la reflexión sobre un amplio abanico de casos concretos de movilización en que han participado distintos grupos de trabajadores y otros movimientos sociales con el fin de ope-



nerse a distintos aspectos de la globalización neoliberal. Los autores entienden estas estrategias –y las formas de organización generadas mediante, por y a partir de estas luchas– como un proceso integrado de aprendizaje y de creación de contraconocimiento (o conocimiento alternativo). Esto también se podría expresar en términos del desarrollo o la renovación de nuevas formas de capacidades frente a las formas de poder contemporáneas del capital. Y una dimensión importante de ello está en el creciente conocimiento sobre cómo operar en distintos niveles geográficos: el ‘transfronterismo’.

### **El sindicalismo transformador y el desarrollo de conocimiento**

Una de las características de la forma en que los sindicatos batallan junto con otros actores a favor de alternativas a la privatización es el acento que ponen en desarrollar sus conocimientos y capacidades comunes para la autodeterminación cooperativa. Se entiende que es algo fundamental para la eficacia de cualquier estrategia y es algo que se pone de manifiesto en la gran importancia que se concede a la educación de los trabajadores y la formación profesional. Ésta es una peculiaridad que comparten todos los sindicatos que se presentan en este capítulo.

Se trata de algo también evidente en sus proyectos de colaboración internacional. Por ejemplo, cuando Abelardo de Oliveira Filho, dirigente de los trabajadores del agua, explica que “la ayuda y el intercambio internacional ha sido crucial en nuestra lucha”, se está refiriendo, entre otros trabajos, a las investigaciones realizadas por la ISP, que asumió el mandato que le habían otorgado sus miembros de oponerse a la privatización del agua y analizar ‘cómo funcionaban los privatizadores’ (entrevista de la autora con David Boys, de la ISP, junio de 2010). Esto, a su vez, llevó a la creación de un centro de estudios especializado, la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU), cuyo método –en línea con la filosofía de la propia ISP– reunió distintas formas de conocimientos y saberes de activistas, investigadores y organizaciones cívicas. A medida que el movimiento contra la privatización del agua se fue expandiendo y radicalizando con sus encuentros cara a cara con los privatizadores en el Foro Mundial del Agua, la ISP, el Transnational Institute (TNI) y otros grupos crearon un espacio, la red Reclaim Public Water (RPW), concebido específicamente para el intercambio, la elaboración y la divulgación de conocimientos sobre las alternativas a la privatización. La labor de la red RPW, sus libros y seminarios –en que se han dado cita sindicatos y organizaciones cívicas de 41 países con el compromiso común de desarrollar alternativas a la privatización para intercambiar experiencias como un recurso para la práctica– ejemplifica muy bien la idea de contraconocimiento sobre la que escriben Ferus-Comelo y Novelli (2008).

Uno de los elementos clave de las alternativas fomentadas por la ISP y la red RPW –y a veces impulsado por los sindicatos que se hallan en la primera línea de la resistencia a la privatización– es la colaboración entre autoridades públicas. El impulso para mejorar el interés público ha desembocado en la crea-

ción de más de 130 partenariados público-públicos (PUP) en 70 países. Gracias a estos partenariados, las entidades públicas pueden enriquecer el proceso de mejora, aprendiendo nuevas tecnologías, consiguiendo mayor acceso a fondos y practicando mejores métodos de gestión y formación (Hall et al 2009). Muchos de estos partenariados son transnacionales o transfronterizos; normalmente, se saltan el ámbito nacional y vinculan directamente a dos entidades de distintos países. En América Latina, los sindicatos que están trabajando sobre alternativas a la privatización están llevando adelante una iniciativa concertada para desarrollar PUP en todo el continente, basadas en los principios de la rendición de cuentas y la participación que han desplegado ya a escala local. El importante papel desempeñado por los sindicatos para promover las PUP ilustra el carácter multinivel de las nuevas estrategias sindicales. Al mismo tiempo, el proceso de trabajar a escala transnacional supone un importante desafío para los sindicatos cuya fuerza en la lucha por alternativas radica en el apoyo activo y la capacidad de sus miembros.

La FFOSE, en Uruguay, ha sido uno de los sindicatos que se ha situado al frente de la expansión de las PuP en América Latina. Adriana Marquiso reflexiona sobre cómo los sindicatos tienden puentes entre el nivel local de participación de los afiliados y el nivel internacional en que se suelen negociar los PUP: “Los PUP son algo que están lejos del día a día de los trabajadores, por lo que hemos debatido este tema en nuestras estructuras sindicales, hemos organizado talleres y conferencias con el objetivo de incorporar este proceso en nuestra organización”. Marquiso, además, se muestra optimista: “En la FFOSE contamos ahora con una nueva generación que ha asumido este tema con gran interés” (citada en Terhorst 2011).

Aquí, por tanto, tenemos dos dinámicas –distintas pero interrelacionadas– que se dan cuando trabajadores y sindicatos se han involucrado en alternativas a la privatización: por un lado, una lucha por transformar el proceso administrativo y laboral en el sector público para maximizar el interés público y crear mecanismos de rendición de cuentas; por el otro, estrategias para construir contrapoderes a las presiones macroeconómicas ejercidas por el poder capitalista. Se trata de dos dinámicas diferenciadas y que no siempre ocurren de manera simultánea. Las experiencias presentadas en estas páginas, que se ven corroboradas por otras muchas (von Holdt y Maserumule 2005, Hall et al 2005, Yesmin-Mannan 2009, Novelli 2010, Terhorst 2008), indican que las dos dinámicas son condiciones necesarias pero no suficientes para que una alternativa logre el resultado esperado.

La importancia de los trabajadores en la reforma de la gestión de las empresas públicas se debe elaborar con mayor profundidad. El análisis de los retos a los que se enfrentó la democratización interna de las empresas públicas de agua de dos ciudades famosas por sus luchas para recuperar el control democrático sobre este recurso, Cochabamba y Porto Alegre, nos alerta contra la generalización excesiva de las experiencias de resistencia transformadora por parte de los sindicatos del sector público y de las condiciones necesarias para alcanzar una gestión pública democrática.

## Lecciones del terreno sobre la reforma de empresas públicas

### *Cochabamba: dentro de la empresa*

Paradójicamente, uno de los ejemplos negativos sobre el papel de los sindicatos en la reforma de los servicios públicos surge en el contexto de la victoria histórica que alcanzaron los ciudadanos de la ciudad boliviana de Cochabamba al expulsar de su municipio a la compañía privada Bechtel, que pretendía hacerse con la empresa pública de agua (Travis 2008). Y es que, en Cochabamba, el objetivo de transformar la nueva empresa pública en una compañía que estuviera verdaderamente al servicio de los ciudadanos se vio efectivamente bloqueado por el sindicato de los trabajadores del agua, que se atrincheró en una relación autointeresada con la dirección de la empresa, defendiendo el orden establecido en contra de las presiones populares que abogaban por el cambio.

La palabra ‘Cochabamba’ evoca de hecho la idea de victoria; la primera victoria en la guerra de aquellos que luchan a favor del agua como un patrimonio universal y en contra de las multinacionales que lideran el movimiento moderno para cercarlo (Tapia 2008). La batalla de Cochabamba reunía todos los elementos para el éxito: una potente campaña local, que incluyó una huelga de todo el municipio y otras protestas populares, una colaboración nacional e internacional para bloquear a las multinacionales del agua y, finalmente, una visión de control democrático que respondería al uso de la ineficiencia de la empresa pública SEMAPA como argumento para privatizarla. Oscar Olivera, uno de los portavoces del movimiento boliviano por la justicia del agua y dirigente del movimiento sindical local (en que participaron todos los sindicatos *excepto* el de los trabajadores del agua) lo resumen así: “Lo realmente contrario a la privatización es la reapropiación social de la riqueza por parte de la sociedad de la clase trabajadora, autoorganizada en estructuras populares de gestión, en asociaciones vecinales, en sindicatos y en las bases” (citado en Spronk 2009, 27).

Sin embargo, diez años después del éxito que podría haber servido de base para convertir esa visión en una realidad, el SEMAPA como empresa pública se sigue negando a aportar los recursos necesarios para proporcionar a todos los vecinos agua potable y se está enfrentando a graves problemas debido a la incompetencia en que parece ser cómplice la dirigencia del sindicato. En el sindicato, no obstante, se está librando también una lucha por la reforma, encabezada por activistas radicalizados a partir de su participación en la Coordinadora para la Defensa del Agua y de la Vida, la plataforma de grupos que hizo descarrilar la privatización del servicio.

Los trabajadores del agua del SEMAPA se sumaron a esa plataforma para derrotar a la multinacional Bechtel, pero después se opusieron a todo intento para democratizar la gestión del servicio municipal. Esto no sólo supuso la pérdida de un poderoso aliado. Sin una dinámica interna de reforma, que canalizara el conocimiento interno de los trabajadores sobre el funcionamiento de la empresa más allá de la división tradicional del trabajo y estableciera vínculos con la comunidad

para encontrar alternativas prácticas, las iniciativas para transformar la empresa estaban destinadas al fracaso.

### *La dimensión oculta de la lucha por alternativas*

La experiencia boliviana apunta negativamente a una dimensión vital, muchas veces oculta, de la lucha por crear alternativas a la privatización: el empoderamiento o autoempoderamiento de los trabajadores del sector público como ciudadanos para hacer efectiva su capacidad para contribuir al interés público. El ‘empoderamiento’ de las comunidades es un tema sobre el que se discute mucho. Sin embargo, a veces se habla de él como si los actores implicados fueran simplemente ‘los ciudadanos’ y ‘el Estado’. Como si el Estado fuera únicamente una ‘estructura’ o una ‘institución’. Las relaciones humanas –como las relaciones de determinados procesos laborales y determinadas organizaciones del trabajo– están ausentes de este marco. En la misma línea, para establecer qué significa hacer efectivas las capacidades de los trabajadores de los servicios públicos, es importante entender las instituciones públicas/estatales como entes que conllevan relaciones que pueden ser más o menos favorables al control democrático. Las relaciones de gestión y la organización del trabajo en el seno del Estado son parte de este conjunto de relaciones, y son decisivas para los flujos de información, los conocimientos y la resolución de problemas entre el personal y entre el personal y los usuarios. En última instancia, la combinación de estos elementos es fundamental para alcanzar los objetivos, los indicadores y las dinámicas de otro tipo de lógica económica.

Las experiencias de la empresa de agua DMAE en la ciudad brasileña de Porto Alegre y de OSE en Uruguay ilustran formas de empoderamiento y autoempoderamiento a través de las que las personas que trabajan para el Estado pueden ser un actor (co)transformador, acercándose a la idea de ‘lo realmente contrario a la privatización’ de Olivera. En ambos casos, los sindicatos han demostrado un compromiso generalmente positivo con el control popular sobre las decisiones de la empresa pública de agua. Y, en ambos casos, los procesos de verdadero poder ciudadano y de colaboración con los trabajadores y los administradores han resultado, de una u otra forma, de vital importancia para el éxito relativo de estas empresas públicas como alternativas a la privatización. El papel de los sindicatos en DMAE fue totalmente distinto al vivido en OSE. En DMAE, el sindicato de los trabajadores del agua tuvo, en tanto que sindicato, una participación directa realmente mínima en los procesos de gestión y el objetivo del trabajo. El sindicato de OSE, en cambio, junto con varias organizaciones ciudadanas y REDES, asumió la iniciativa de reestructurar la empresa para ‘modernizarla sin privatizarla’.

Distintas historias políticas, sin embargo, han generado tipos de relaciones bastante diferentes entre los trabajadores organizados y el poder de los ciudadanos. El estudio preliminar de estas diferencias abre un importante filón de cuestiones sobre el posible papel y carácter de los trabajadores en la utopía factible de unos servicios públicos democráticos.

### *Porto Alegre: trabajadores y presupuesto participativo*

En Porto Alegre, el proceso de democratización de la empresa pública de agua, DMAE, estaba ya bien establecido cuando llegó la amenaza de la privatización; de ahí el destacado papel desempeñado por esta empresa pública en el movimiento nacional contra la privatización a fines de los años noventa, tanto movilizándolo a los profesionales del agua como demostrando un modelo público de gran competencia (Maltz 2005). La fuerza impulsora de este proceso fue política, pero a través de la cultura participativa del PT, y no de las instituciones de la política exclusivamente representativa.

El contenido, la cultura y los procesos del PT eran, en un principio, de los movimientos radicales y participativos que encabezaron la lucha contra la dictadura. Los sindicatos radicales independientes, federados mediante la CUT, fueron un elemento clave del proceso. El énfasis concedido por el PT a la democracia participativa —especialmente en el ámbito municipal— se deriva de estos orígenes en los movimientos. De hecho, hay quien sostiene que este enfoque abierto y participativo ante las finanzas públicas se vio notablemente influenciado por las formas participativas de democracia a través de las que los miembros de la CUT, en sus asambleas locales y regionales, decidían las prioridades para toda la organización.

Los primeros quince años de la historia del PT, que fue fundado en 1980, estuvieron marcados por una especie de proceso de relevo con los sindicatos radicales y otros movimientos; empezando por el hecho de que el partido incorporara, al menos en parte, principios organizativos de los movimientos y, después, una vez en el poder, volviendo a esos movimientos y abriendo el proceso de gobierno sobre la base de esos mismos principios participativos. Celso Daniel, ex alcalde de Santo André y ex asesor de Lula, se mostraba bastante explícito: “cuando ganamos las victorias electorales volvimos a los movimientos de los que veníamos” (entrevista de la autora, 1997). Así, en cierto sentido, los trabajadores no entendían que necesitaran un papel específico en los procesos participativos de los municipios gobernados por el PT; seguramente, daban por sentado que ya eran parte del proceso en tanto que ciudadanos.

Para entender las consecuencias de esto para el papel de los trabajadores y los sindicatos en DMAE —o en todo modelo de una alternativa a la privatización que se base en ella—, debemos distinguir entre el momento en que el PT estaba en el poder y los procesos participativos estaban en su punto álgido como fuente autónoma de poder democrático (aunque no exentos de problemas) (Chavez 2008b) y el período que arranca a partir de 2004, cuando el PT fue derrotado y el proceso de los presupuestos participativos empezó a marginalizarse paulatinamente.

Durante el período anterior, cuando el PT gobernaba, la directiva de DMAE puso en marcha un proceso interno de presupuestos participativos para decidir cómo debería la empresa ejecutar los proyectos que se habían apropiado, en parte, a través del ejercicio de presupuestos participativos realizado a escala municipal. Carlos Todeschini, gerente del DMAE en aquel período, explica cómo funcionaba esta iniciativa: “La administración dio un giro radical; de tener un presupuesto

establecido por una sola persona, a puerta cerrada, se pasó a una situación que partía desde abajo, con los trabajadores de cada departamento discutiendo qué se podría hacer para mejorar la calidad de su trabajo, qué equipos se necesitarían, qué reorganización, etcétera. Esto se discutía después en otros niveles, y se tomaban decisiones sobre las cuales todo el mundo podía opinar. Todo se hacía mediante un método deliberativo y de resolución de problemas. Era un proceso muy transparente. Se vivía un sentimiento general de ser parte del proceso, de ser escuchado, de que tu opinión y tu trabajo contaran para el objetivo común de mejorar el servicio del DMAE” (entrevista de la autora por correo electrónico y teléfono, febrero de 2011).

Desde la derrota del PT en 2004, el Gobierno depende de una coalición (relegida con una nueva cúpula en 2010) que es explícitamente hostil al PT. Esta coalición no ha podido dismantelar el proceso de los presupuestos participativos, pero sí ha debilitado sus poderes. En el DMAE, el proceso abierto de presupuestación se ha abandonado. En cuanto al papel del sindicato, el sindicato general de trabajadores municipales, SIMPA, acogió con satisfacción la apertura de los presupuestos. Sus miembros se involucraron en el proceso, pero el SIMPA, como sindicato, no lo hizo. Y ahora que el proceso se está dismantelando, el sindicato no se encuentra en una situación lo bastante fuerte como para defenderlo.

A juzgar por el aumento de las quejas públicas en los medios, esto se ha traducido en una disminución de la eficiencia y en la posición del DMAE como una alternativa ejemplar a la privatización. Sin embargo, su historia ilustra las posibilidades que brinda combinar la participación efectiva de los ciudadanos y la democracia en el lugar de trabajo.

## **Conclusiones**

Este capítulo es tan sólo un esbozo preliminar de varias cuestiones relacionadas con el papel de los trabajadores y los sindicatos en el desarrollo de ‘alternativas a la privatización’. Mis conclusiones, por lo tanto, pretenden sólo ser catalizadores para futuros análisis y estudios.

### *Los trabajadores como agentes de una reforma democrática radical*

Este ensayo se centra en un fenómeno estratégico concreto en el marco más general de la resistencia de los trabajadores a la privatización: aquellos casos en que la defensa del servicio público ha conllevado una negativa a aceptar el orden establecido y en que los trabajadores –sobre todo a través de sindicatos y en alianza con otros actores– se han convertido en un agente de reforma radical. Nos hallamos ante un fenómeno poco habitual entre los sindicalistas del sector público –en una extraordinaria diversidad de contextos, en lugares como los presentados aquí de Brasil, Uruguay y Sudáfrica, en ciudades como Cali, en Colombia, Newcastle, en el Reino Unido, y Huancayo, en Perú, en municipios de Noruega y en muchos otros sitios que aún no se han estudiado–, que siguen estrategias de resistencia y reforma muy parecidas. En estas páginas sólo se analizan experiencias del sector del agua, pero hay sin duda

otros ejemplos en que los sindicatos han desempeñado papeles similares en los sectores de la salud, el transporte, la electricidad y los servicios municipales. ¿Podemos identificar una fuerza motriz común o parecida tras este nuevo fenómeno global que no sean las presiones de la globalización capitalista y la amenaza de privatización?

Yo sugeriría, partiendo de los casos presentados aquí y de las investigaciones que he realizado en el norte de Europa (Wainwright 2009, Wainwright y Little 2009), que lo que estas experiencias tienen en común es un liderazgo formado o muy influenciado por importantes luchas a favor de la democracia radical. Ya fueran los movimientos por la democracia participativa en contra de las dictaduras en América Latina, el acento en el control de los trabajadores y el poder cívico de la resistencia de base al *apartheid* en Sudáfrica o el rechazo al trabajo enajenado y las luchas sociales emancipadoras de fines de los años sesenta y los años setenta en Europa, las influencias formativas en estas dirigencias fueron tradiciones políticas democráticas que iban más allá del liberalismo y de los límites de la democracia representativa. En este sentido, no es sorprendente que los sindicatos con esas raíces e influencias sean aquellos involucrados en la práctica de reforma de los servicios públicos que, al fin y al cabo, no deja de ser fundamentalmente un proceso que busca profundizar el control democrático sobre instituciones públicas, incluido el proceso laboral.

¿Pero qué explica por qué y cómo pasó este impulso democratizador a primer plano? ¿Qué importancia tiene el carácter y el alcance de la democracia sindical? Por ejemplo, ¿están estos mismos sindicatos caracterizados por un alto nivel de control de sus miembros que están integrados en la labor del servicio público a diferencia de los sindicatos que están más dominados por funcionarios que trabajan a tiempo completo? ¿Qué importancia tiene la lealtad y la identificación con el lugar, y la asociación del ente público en cuestión con el municipio, la región o el país? ¿Qué importancia tienen los niveles de educación colectiva, que rompen con la cultura de subordinación y generan expectativas sobre los derechos de los trabajadores a la participación?

#### *La democratización del proceso laboral*

La democracia participativa, como medio para profundizar la democracia y superar los límites de la democracia representativa frente a las presiones del móvil capital global, está en crisis. Hay fuertes tendencias –ya sea en América Latina, Sudáfrica, Europa, los Estados Unidos o en el Banco Mundial– hacia una ‘participación aguada’ (Chavez 2008b), en que ésta se reduce a una consulta o a otras formas de descentralización que legitiman o disfrazan el desmantelamiento de los servicios público. Resulta muy elocuente que en el creciente discurso global sobre estas débiles formas de participación las referencias a los trabajadores sean muy poco habituales. Y cuando aparecen, es sólo como ‘los intereses de los sindicatos’. Se alude a la sociedad civil, pero raramente se hace referencia a las organizaciones de trabajadores como parte de ella.

Analizando la cuestión en retrospectiva, podría decirse que los defensores e impulsores de la democracia participativa no han prestado suficiente atención al papel de los trabajadores. Cabría afirmar, por ejemplo, que el caso de Porto Alegre nos enseña, entre otras cosas, que el desgaste de la democracia participativa no fue sólo consecuencia del cambio político, sino también de la participación mínima de los sindicatos. Esto significó que la democracia no estuviera plenamente integrada en la administración interna del municipio. Esto se ha visto muchas veces exacerbado por la falta de interés por parte de los sindicatos del sector público. Las iniciativas reformadoras de los sindicatos en respuesta a la privatización apuntan a una importante oportunidad para la confluencia estratégica entre políticas radicales para la participación ciudadana y medidas para democratizar los procesos laborales en el sector público.

### *¿Intereses corruptos o servidores del público?*

Los administradores públicos aparecen en este capítulo como villanos o como hadas madrinas. No hemos tenido la oportunidad de estudiar sus diversos papeles y las condiciones en que podrían ser aliados de la democratización, y con qué implicancias. Esto podría ayudar al desarrollo de un análisis más sutil. Por un lado, están los administradores de la empresa pública de agua SEMAPA en Bolivia, varios de los cuales han sido destituidos por corrupción. Por el otro, están los administradores organizados a través de la ASSEMAE en Brasil, que desempeñaron un papel clave en la campaña contra la privatización; los administradores del DMAE en Porto Alegre, que abrieron su presupuesto interno en el marco del proceso municipal de presupuestos participativos; y los administradores intermedios en Sudáfrica que colaboraron con el SAMWU para intentar reorganizar las instituciones del país después del *apartheid* con el fin de crear servicios públicos para todos y todas.

Es evidente que el papel de los administradores de los servicios públicos depende del contexto, que incluiría, entre otras cosas, la fuerza moral e institucional de los procesos que establecen sus prioridades y les hacen rendir cuentas. ¿Pero qué sucede con su relación con los sindicatos? En una empresa capitalista que busca maximizar los beneficios, los directivos y los trabajadores se encuentran en una relación de conflicto estructural sobre el porcentaje de valor, a la vez que la naturaleza de la misma producción les exige una cooperación diaria. En teoría, los objetivos del sector público podrían significar una relación distinta, de mayor colaboración, incluso aunque los sindicatos mantengan su autonomía y el derecho a seguir otro camino cuando estimen que los intereses de sus miembros están amenazados. ¿Sería la democracia en el lugar de trabajo, respaldada por sindicatos fuertes y autónomos, un medio complementario para que los directivos mantengan su compromiso con el servicio público? Esto, a su vez, plantea la cuestión de cómo mantienen los sindicatos su capacidad y su derecho a emprender acciones militantes, al tiempo que trabajan con la directiva sobre la reforma. Su habilidad para que los directivos rindan cuentas de esta forma depende exactamente de esta capacidad.



### *Cambios en el carácter de los sindicatos*

Partiendo de los estudios realizados hasta la fecha (Novelli 2004, Spronk 2009, Terhorst 2008), hay indicios de que, sobre todo a escala local y regional, los sindicatos que participan en la resistencia contra las privatizaciones con campañas a favor de la reforma de los servicios públicos se encuentran, ellos mismos, en situación de reforma. Se pueden identificar de forma descriptiva varios procesos, pero se necesita seguir estudiando la cuestión. En primer lugar, los sindicatos que toman la iniciativa en la reforma de los servicios públicos han reconocido la importancia de construir relaciones duraderas de colaboración con los usuarios del servicio y las comunidades. Han tenido que trabajar muy duro para ello. En un contexto de elevado desempleo, los trabajadores del sector público parecen privilegiados y muchas veces se les mira con desconfianza, como si sólo estuvieran interesados en su propio bienestar, por mucho que afirmen lo contrario. Los sindicatos, por tanto, han tenido que demostrar que tienen un compromiso para con el público general, y que no sólo buscan establecer alianzas instrumentales para proteger sus propios empleos.

Aunque se están desarrollando estudios sobre las alianzas entre sindicatos y comunidades en general (Tattersall 2005), hay muy poco hecho específicamente sobre las luchas en torno a la reforma de los servicios públicos, con algunas excepciones notables (Novelli 2004). Tattersall utiliza casos concretos de coaliciones entre comunidades y sindicatos en Canadá y Australia para diseñar una lista de condiciones necesarias para el éxito. Una de ellas es que el sindicato no intente hacerse con el control de la alianza en la que entra. La autora explica que la predisposición a sumarse a una alianza con la comunidad y otras organizaciones cívicas sin asumir el control representa un cambio significativo para muchos sindicatos.

Ferus-Camelo y Novelli (2008) documentan formas en que los sindicatos están aprendiendo nuevos métodos de participar en alianzas con otros tipos de organizaciones, ya sean movimientos sociales, ONG o iniciativas y redes, y experimentando con nuevas formas de comunicación, de organización y de toma de decisiones. Las experiencias que se presentan aquí, especialmente en Brasil y Uruguay, demuestran que estos sindicatos actúan más como un recurso para una gran variedad de organizaciones en lugar de reafirmarse como líder o centro único. Los últimos acontecimientos en el COSATU, como hemos vistos, parecen apuntar a una tendencia parecida en Sudáfrica.

### *Los límites y las posibilidades de los sindicatos*

La privatización entraña un aparente proceso sistemático de despolitización de los temas y las decisiones en torno a cómo se deberían suministrar los servicios públicos. La importancia del papel de los sindicatos participando en alianzas que defienden el agua como un patrimonio común y el acceso a ella como un derecho humano ha dado voz a una serie de convicciones subyacentes que, de otro modo, tienen muy poca expresión política organizada. Éstas ofrecen una serie de contraargumentos que proporcionan la confianza y los términos para describir el reconocimiento instintivo de que el agua no se debería de tratar como una mercancía.

Las campañas que presentamos aquí a favor de alternativas a la privatización llevan una serie de cuestiones –sobre propiedad, fondos, el carácter de la contratación, indicadores de eficiencia, etcétera– de un terreno que se dibuja como algo neutral, técnico y opaco –si no totalmente oculto por el velo de la confidencialidad comercial– hacia un mundo abierto, aunque conflictivo, de valores, poder y debates sobre distintos objetivos e intereses. En este sentido, los sindicatos desempeñan un papel vital en un proceso de *politización democrática* de los medios para el suministro y la prestación de servicios.

La mayoría de rasgos distintivos de los sindicatos son ambivalentes en lo que se refiere a la aportación particular de los sindicatos a las alternativas a la privatización. Sus consecuencias dependen claramente de experiencias y contextos concretos. Tomemos, por ejemplo, el hecho de que disponen de afiliados que pagan su cuota y, con ello, garantizan una entrada de dinero constante. Así, aunque sólo sea formalmente, los sindicatos cuentan con un alcance popular incomparable con el de los partidos políticos hoy día. Podría decirse que sólo la religión organizada representa una competidora seria en este sentido.

La cuestión de las cuotas se debería separar, sin embargo, de la de la afiliación. Las cuotas periódicas llegan de un gran número de afiliados que son principalmente miembros pasivos y que pagan su cuota a través de un sistema negociado por el sindicato con el empleador. Sin embargo, si el sindicato es de corte activista, su alcance potencial es muy notable. Se convierte, así, *potencialmente*, en una fuente excepcional de conocimientos prácticos y especializados que, mediante las capacidades organizativas del sindicato, se puede socializar y utilizar como una base para mejorar la eficiencia social de los servicios. Este potencial se deriva del papel dual de los trabajadores como ciudadanos y funcionarios públicos, activando los valores de servicio público que subyacen de forma latente a su labor. Sus bases pueden ser también una fuente de poder de negociación, en cuya agenda se puede situar la calidad o la protección del suministro de servicios. Mediante las cuotas periódicas que proporcionan los afiliados, los sindicatos pueden ofrecer también una base material para desarrollar instituciones críticas en materia de educación, comunicación, investigación y otras formas de desplegar recursos o combinarse con otras fuentes de una hegemonía alternativa (como hemos visto en Brasil y Uruguay, y también a escala internacional en el trabajo de la ISP sobre el agua). Además, la estabilidad institucional, sumada a recursos materiales o físicos, puede permitir a los sindicatos convertirse en lo que Carmen Sosa, de la FFOSE, define como la ‘espiná dorsal’ de campañas formadas por fuerzas cívicas más precarias y dispersas.

Por otro lado, estos factores pueden dar origen a dinámicas totalmente contrarias. La afiliación numerosa y la longevidad institucional pueden ser fuente de cautela, en caso de que la dirigencia del sindicato ponga la protección de su institución o la visión a corto plazo de los intereses de sus miembros por delante de un enfoque más transformador, aunque quizá también más arriesgado.

Igualmente, los vínculos con partidos políticos pueden permitir a los sindicatos, desde la base política autónoma de una alianza en torno a alternativas a la privatización, ejercer un gran poder de negociación político para contrarrestar las presiones de las elites privadas sobre los partidos políticos y exigir a las instituciones políticas que abran sus puertas a las alternativas (como hemos visto en Brasil y Uruguay). Por otro lado, unos lazos estrechos con partidos políticos pueden dar pie a la pasividad de los miembros del sindicato después de que el partido al que se ha estado apoyando con tiempo y dinero llegue al poder. En tales casos, se suele dar por supuesto que la protección, la ampliación y la mejora de los servicios públicos es algo que se puede dejar al Gobierno. Éste ha sido un gran problema en Sudáfrica, por ejemplo, donde los sindicatos originalmente invirtieron mucho en el Gobierno del CNA.

Teniendo en cuenta que el potencial de las capacidades y los recursos de los sindicatos para el cambio social democrático es tan ambivalente, el reto de la privatización plantea cuestiones de gran calado para el futuro de los sindicatos del sector público. Uruguay y Brasil ilustran las posibilidades de que los sindicatos actúen como coimpulsores de la democratización, pero los sindicatos en estos países tienen una historia de lucha muy particular, que ha generado un tipo de sindicalismo muy político y participativo. E incluso en esos países, se necesita una organización y educación concertadas para sostener estas tradiciones de una generación a otra. Estas experiencias positivas se deben contrapesar con el balance de fuerzas hostiles a las que se enfrentó el SAMWU a mediados y fines de los años noventa, cuando el CNA cedía a las presiones del mercado mundial. Los problemas con que se topó el SAMWU llevaron a Roger Ronnie a advertir sobre los límites de los sindicatos como organizaciones que participan siempre en negociaciones y en la militancia. “A veces”, explicaba Ronnie, reflexionando sobre su experiencia de trabajo con organizaciones comunitarias militantes, “se proyectaban demasiadas esperanzas sobre el SAMWU, como si el sindicato pudiera ofrecer soluciones a problemas que eran más políticos de lo que podía resolver incluso un sindicato radical” (entrevista de la autora con Roger Ronnie, agosto de 2010).

De cara a futuros trabajos, sería quizá útil analizar las colaboraciones entre sindicatos y otros actores que han demostrado ser eficaces, identificar los elementos complementarios entre distintos movimientos y diferentes formas de organización, y explorar cómo esa colaboración tuvo en cuenta los puntos fuertes y los límites de cada uno. Sería también importante poner sobre la mesa que cada vez hablamos menos de organizaciones que hacen campaña, y más de organizaciones que también están generando cambios en el presente, intentando solucionar problemas inmediatos y esbozando el futuro al que se aspira.

### **Agradecimientos**

Este capítulo le debe mucho a las discusiones que he mantenido con un gran número de personas. Además de los comentarios de los editores, debo agradecer las opiniones de Daniel Chavez, David Hall y Susan Spronk sobre los primeros borradores del texto. He contado, además, con la ayuda de Kenny Bell, Gonza-

lo Berrón, Marco Berlinguer, Roy Bhaskar, Fiona Dove, Rolv Hanssen, Satoko Kishimoto, Martin McIvor, Steve Platt y Jane Shallice. Me gustaría dedicar este capítulo a la memoria de mi madre, Joyce Wainwright, en cuyo invernadero escribí gran parte de estas páginas y con cuyo teléfono realicé muchas de las entrevistas que aquí cito.

## Referencias

- Anderson, P. 1967. "Limits and Possibilities of Trade Union Action", en R. Blackburn y A. Cockburn (eds) *The Incompatibles Trade Union Militancy and the Consensus*. Londres: Penguin.
- Bayliss, K. 2001. "The World Bank and Privatization: a Flawed Development Tool". *Global Focus* 13(2): 95-103.
- Bond, P. 2002. *Against Global Apartheid; South Africa Meets the World Bank, IMF and International Finance*. Ciudad del Cabo: University of Cape Town Press.
- Chavez, D. 2008a. "Uruguay. The Left in Government: Between Continuity and Change", en P. Barrett, C. Rodriguez Garavito y D. Chavez (eds) *The New Latin American Left: Utopia Reborn*. Londres: Pluto.
- Chavez, D. 2008b. "Uruguay. The Left in Government: Between Continuity and Change", *Participatory Learning and Action* 58: 57-60.
- de Oliveira Filho, A. 2002. "Brazil: Struggle Against the Privatization of Water". Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Eley, G. 2002. *Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850:2000*. Oxford University Press.
- Elson, D. 1979. "The Value Theory of Labour", en D. Elson (ed) *Value: The Representation of Labour in Capitalism*. Londres: CSE Books /Humanities Press.
- Ferus-Comelo, A. y M. Novelli. 2009. *Globalisation, Knowledge and Labour: Education for Solidarity within Spaces of Resistance*. Nueva York: Routledge.
- Hall, D, K. Bayliss y E. Lobina. 2002. "Water Privatization in Africa". Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hall, D., E Lobina, y R de La Motte. 2005. "Public Resistance to Privatization in Water and Electricity", en D. Chavez (ed) *Beyond the Market: The Future of Public Services*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Hall, D., E. Lobina, V. Corral, O. Hoedeman, P. Terhorst, M. Pigeon y S. Kishimoto. 2009. *Public -public partnerships (PUPs) in water*. Amsterdam: PSIRU, PSI, TNI
- Huws, U. 2011. "Crisis as capitalist opportunity: new accumulation through public service commodification", en L. Panitch, G. Albo and V. Chibber (eds) *The Crisis and the Left: Socialist Register 2012*. Londres: Merlin Press.
- Keck, M. 1992. *The Workers Party and Democratisation in Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- Keck, M. E. y K. Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mair, P. 2006. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.

- Maltz, H. 2005. "El agua en Porto Alegre: un bien public y universal", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*. Amsterdam: Transnational Institute TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Mawbey, J. 2007. "SAMWU and 20 years of Municipal Labour Struggle", *Labour Bulletin*, octubre.
- McDonald, D.A. y L. Smith. 2002. "Privatizing Cape Town: Service Delivery and Policy Reforms since 1996". Municipal Services Project Occasional Paper No 7. Ciudad del Cabo: Municipal Services Project (MSP).
- Ngwane, T. 2010. "Labour strikes and community protests: Is there a basis for unity in post-apartheid South Africa?", ponencia presentada al simposio "Decade of Dissent", University of Johannesburg, 12-14 de noviembre.
- Novelli, M. 2004. "Globalisation, social movement unionism and community protests. Is there a basis for unity in post-apartheid South Africa?, ?", ponencia presentada al simposio "Decade of Dissent", University of Johannesburg, 12-14 de noviembre.
- Novelli, M. 2010. "Thinking through transnational solidarity: The case of SINTREMCALI in Colombia", en A Bieler y I Lindberg (eds) *Global Restructuring, Labour and the challenges for Transnational Solidarity*. Nueva York: Routledge.
- Ogden, S. 1991. "The Trade Union Campaign against Water Privatization: Industrial Impotence or Political Maturity?", *Industrial Relations Journal* 11(1): 20-35.
- Patroni, V. y M. Poitras. 2002. "Labour in Neoliberal Latin America: An Introduction", *Labour, Capital and Society* 35(2): 207-220.
- RDP. 1994. RDP Policy Framework, Pretoria: Government of South Africa, Reconstruction and Development Programme (RDP).
- Samwu. 2002. "The Samwu fight against privatization and strategic engagement with the ANC", documento interno del sindicato, inédito.
- Sassen, S. 2006. *Territory, Authority, Rights. From medieval to global assemblages*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sassoon, D. 1996. *One hundred years of socialism. The West European Left in the twentieth century*. Nueva York: New Press.
- Satgar, V. 2008. "Neoliberalized South Africa: Labour and the Roots of Passive Revolution" *Labour, Capital and Society* 41(2): 45-61.
- Spronk, S. 2009. "Water Privatization and the Prospects for Trade Union Revitalization in the Public Sector: Case Studies from Bolivia and Peru", *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society* 14: 164-176.
- Spronk, S. 2010. "Water and Sanitation Utilities in the Global South: Re-centering the Debate on 'Efficiency'", *Radical Review of Political Economics* 42(2): 156-174.
- Taks, J. 2008. "El Agua es de Todos/Water for All: Water resources and development in Uruguay" *Development* 51: 17-22.

- Tapia, L. 2008. "Constitution and constitutional reform in Bolivia, en J. Crabtree y L. Whitehead (eds) *Unresolved Tensions: Bolivia past and present*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Tattersall, A. 2005. "There is Power in Coalition: A framework for assessing how and when union-community coalitions are effective and enhance union power", *Labour and Industry* 16(2): 97-112.
- Terhorst, P. 2008. "Huancayo: From Resistance to Public-Public Partnership", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Terhorst, P. 2011. "Public Community Partnerships in Peru and Uruguay". Amsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Terry, M. (ed). 2000. *Redefining Public Sector Unionism*. Nueva York: Routledge.
- Travis, D. 2008. "Collective Management Strategies and Elite Resistance in Cochabamba, Bolivia" *Development* 51: 89-95.
- van de Walt, L., D. Mokoena y S. Sakhile. 2001. "Cleaned Out Outsourcing at Wits", *SA Labour Bulletin* 25(4): 12-15.
- Van Niekerk, S. 1998. "Privatization: A working alternative", *SA Labour Bulletin* 22(5): 24-27).
- von Holdt, K. 2010. "Institutionalisation, strike violence and local moral orders", *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa* 72: 127-151.
- von Holdt, K. y B. Maserumule. 2005. "After apartheid. Decay or reconstruction? Transition in a public hospital", en E. Webster y K. von Holdt (eds) *Beyond the apartheid workplace. Studies in transition*. Scottville: University of KwaZulu Natal Press.
- Yesmin-Mannan. F. 2009. "Corporatizing Dhaka water supply and sewerage authority, Bangladesh", Tesis de Maestría. Kingston: Department of Environmental Studies, Queen's University.
- Wainwright, H. 2009. *Reclaim the State, Experiments in Popular Democracy*. Londres: Seagull.
- Wainwright, H. y M. Little. *Public service reform, but not as we know it*. Londres: Picnic Books y UNISON.

## Entrevistas

- Adriana Marquiso, presidenta de la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE) entre 2004 y 2010, Uruguay.
- Carmen Sosa, organizadora de la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE) y representante en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), Uruguay.
- David Boys, responsable de servicios de distribución básicos de la Internacional de Servicios Públicos (ISP).
- Devan Pillay, catedrático del departamento de Sociología de la Universidad de Witwatersrand, Sudáfrica.

- Dan Gillin, presidente del Global Labour Institute (GLI) y exsecretario general de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA) entre 1968 y 1997.
- Guatam Moby, coordinador de la New Trade Union Initiative, Nueva Delhi, India.
- João Avamileno, miembro fundador de la Central Única dos Trabalhadores (CUT) y ex teniente de alcalde de Santo André, Brasil.
- Karl von Holdt, ex colaborador del Instituto Nacional de Trabajo, Economía y Desarrollo (NALEDI), un centro de investigación vinculado al Congreso Sindical Sudafricano (COSATU). Actualmente trabaja en el Instituto para la Sociedad, el Trabajo y el Desarrollo (NOW), Sudáfrica.
- Kjeld Jacobsen, exsecretario internacional de la Central Única dos Trabalhadores (CUT), Brasil.
- Pat Horne, coordinador de Streetnet, Sudáfrica.
- Roger Ronnie, secretario general del SAMWU en los períodos 1995-1997 y 2000-2007, Sudáfrica.
- Celso Daniel, alcalde y líder del Partido dos Trabalhadores (PT) en Santo André, Brasil.
- Sergio Baierle, coordinador de la ONG Cidade, Porto Alegre, Brasil
- Trevor Ngwane, exasesor del Congreso Nacional Africano (CNA); participó en la creación del Foro Antiprivatización (APF) y el Comité de Crisis de Soweto (SCC), Sudáfrica.