

XVII. CONCLUSIÓN: EL FUTURO DE LAS ALTERNATIVAS EN MATERIA DE SALUD, AGUA Y ELECTRICIDAD

David A. McDonald y Greg Ruiters

El número de personas en los países del Sur que vive sin acceso a servicios básicos adecuados es dramático. En todo el mundo, más de 1.000 millones de personas carecen de abastecimiento de agua potable, 2.400 millones no tienen acceso a ningún tipo de servicio de saneamiento mejorado y 1.400 millones no disponen de servicios de electricidad; la gran mayoría de estas personas vive en Asia, África y América Latina (WHO 2012, IEA 2010). Estas cifras, por otro lado, serían mucho más altas si se tuvieran en cuenta otros criterios, como la asequibilidad, la calidad del suministro y la facilidad de acceso. Las cifras relativas a la atención de la salud son más difíciles de calcular debido al amplio espectro de servicios que se deben valorar, pero el acceso a servicios de salud materna, fármacos antirretrovirales y centros y espacios para la atención primaria sigue siendo tremendamente bajo en muchos lugares del Sur, a pesar de que se hayan logrado algunas mejoras con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (WHO 2011).

La interrelación existente entre las carencias que imperan en estos servicios empeora aún más la situación. Sólo las enfermedades diarreicas matan cada año a unos dos millones de personas, la mayoría de las cuales son niños y niñas de menos de cinco años de edad (WHO 2012). La falta de agua potable, el saneamiento inadecuado (incluso en centros de salud), la falta de electricidad para refrigerar alimentos y suministros sanitarios, y la escasez de personal médico se combinan para crear un ciclón de frágiles sistemas de salud que causan estragos en las vidas de las personas.

Las carencias de servicios (y en ellos) son especialmente pronunciadas en el África subsahariana. Las zonas rurales se encuentran, por lo general, en peores condiciones que las urbanas en términos cuantitativos. Sólo el 14,3 por ciento de los habitantes rurales del África subsahariana, por ejemplo, dispone de acceso a electricidad, en comparación con el 98,8 por ciento de los habitantes urbanos en América Latina (IEA 2010). No obstante, las áreas urbanas padecen sus propias deficiencias y desigualdades cualitativas, y dado que están creciendo a una gran

velocidad, se espera que en el futuro la mayoría de las necesidades en materia de servicios se concentre en las grandes ciudades del Sur. Sólo China prevé sumar 350 millones de nuevos residentes urbanos para 2030 (Deutsche Bank 2008).

El capital y los costos operativos de estas carencias en servicios van a ser de gran calado. Se calcula que para alcanzar el acceso universal a la electricidad en África en el año 2030 se necesitarán 41.000 millones de dólares estadounidenses (USD) en infraestructuras energéticas (Foster y Briceño-Garmendia, 2010). El acceso universal a servicios mejorados de agua y saneamiento es menos costoso, pero se estima que exigirá unos 22.600 millones de USD al año en todo el mundo (WHO 2011). Una vez más, las inversiones en salud son más difíciles de cuantificar debido al carácter complejo de este sector, pero la Alianza Mundial en Pro del Personal Sanitario (GHW 2010) estima que hacia el año 2015 se necesitarán entre 2,6 y 3,5 millones de trabajadores sanitarios adicionales en los 49 países con la mayor carga de enfermedades.

Las fuentes de financiación para construir nuevas infraestructuras de servicios o mejorar las existentes, así como los métodos para pagar su funcionamiento y mantenimiento, serán de vital importancia para determinar su carácter ‘público’ o ‘privado’. Teniendo en cuenta este hecho y los debates sobre el futuro de los servicios ya existentes, es evidente que las luchas en torno a la privatización y sus ‘alternativas’ van a ocupar un lugar destacado en los estudios, las discusiones normativas y el activismo de base en los próximos años.

En este contexto de expansión del suministro de servicios no será fácil defender un mayor ‘carácter público’. Las alternativas públicas exigen que distintas clases compartan un espacio y un destino comunes, pero la tendencia apunta precisamente hacia lo contrario: un apartheid global y fundamentalmente urbano (Davis 1990, Harvey 1996). Los flujos desiguales de capital en el mundo crean, sostienen y destruyen entornos contruidos, generando una escala y calidad de diferencia que hacen difícil imaginar un suministro de servicios públicos equitativo, sostenible y democrático.

Frente a estas crudas realidades, este libro examina el papel desempeñado por actores clave (estados, sindicatos, movimientos sociales, mujeres) y algunos principios normativos que podrían servir de base para construir o fortalecer alternativas progresistas a la privatización y la comercialización. Pero en lugar de centrarnos en una respuesta concreta a la experiencia del desarrollo irregular o en soluciones locales, hemos apostado por un método distinto, que esboza una visión de un mundo mejor. A pesar de que los adalides del neoliberalismo afirmen que ‘no hay alternativa’ a su utopía del libre mercado –una afirmación, por otro lado, manifiestamente antidemocrática–, los autores de este volumen sostienen que la necesidad de alternativas se ha impuesto en nuestras agendas debido al caos del capital y los fracasos de la privatización. En efecto, la retórica y los objetivos del neoliberalismo, originalmente ambiciosos, se han revelado en gran medida irrealizables, y se está ‘recuperando’ al Estado para que éste solucione los desastres provocados por el capital.

Al pensar en alternativas, se nos hizo evidente que un estudio sistemático de prácticas concretas debía fundamentarse en una serie de principios –realidades objetivas de procesos irregulares y de circunstancias políticas diversas en distintas partes del mundo– y no limitarse a una recopilación aleatoria de estudios de casos concretos. Las visiones y los principios exigen algo más que un mero resumen de los argumentos que suelen presentar activistas y responsables de políticas progresistas. Requieren una visión histórica y de distintos niveles sobre los vínculos entre servicios públicos y gobernanza democrática. Y aunque los activistas pueden compartir historias de opresión y represión, y extraer principios de justicia y visiones de alternativas a partir de sus propias experiencias, ello se debe complementar con análisis y síntesis que incorporen una lectura de las crisis de los mercados.

Los argumentos y las evidencias que se presentan en este libro ponen claramente de relieve que ‘otro mundo es posible’ (e incluso, quizá, ‘varios mundos amalgamados’). Existen multitud de alternativas interesantes y progresistas a la mercantilización y la privatización. Desde la nacionalización de los servicios de electricidad en América Latina a las iniciativas de salud encabezadas por las comunidades en África, pasando por servicios de agua gestionados entre ONG y estados en Asia, los servicios públicos en el Sur están abriendo nuevos caminos (y a veces reinventando los antiguos) en la búsqueda de servicios no comercializados que sean eficaces socialmente, progresistas y sostenibles. En muchos sentidos, las alternativas que presentamos en este volumen no suponen dar un salto al vacío, sino que entrañan, más bien, reestructurar y rediseñar instituciones públicas ya existentes y/o radicalizarlas.

El estudio, por tanto, plantea tantas preguntas como respuestas. ¿Existe una convergencia en torno a valores y prácticas públicos y democráticos que puedan actuar como base para las alternativas? ¿Cómo podemos interpretar la gran divergencia de tendencias en los distintos sectores y regiones? ¿Cómo sopesamos posibles compromisos entre criterios tales como asequibilidad y calidad, transparencia y eficiencia, participación y urgencia, y alternativas centralizadas y descentralizadas? Y un problema aún más complejo: ¿cómo evaluamos la solidez de los servicios ‘públicos’ en un mundo ‘privado’ dominado por un capital financiero que es hostil a los valores públicos, donde millones de hogares no se pueden permitir servicios de calidad, y donde el capital puede desplazarse hacia lugares con bajos impuestos y altos subsidios a las corporaciones, enfrentando a los proveedores de servicios orientados a la equidad y a los orientados al mercado dispuestos a hacer su negocio a cualquier precio? Dar respuesta a todas estas cuestiones no será algo sencillo.

Desde el punto de vista conceptual, aún hay mucho que aprender sobre cómo definir y perfeccionar la escala y los límites de los conceptos de ‘lo público’ para comprender la significación de los servicios públicos en sistemas capitalistas y no capitalistas de producción y consumo, y para situar las ‘alternativas a la privatización’ en marcos teóricos de análisis social y económico más generales. Si el neoliberalismo no nos proporciona las herramientas conceptuales adecuadas para concebir y construir sistemas aceptables de suministro de servicios públicos, ¿a qué otras

escuelas de pensamiento podemos recurrir? Los capítulos en este libro tienden hacia un relato materialista histórico, pero esto no es algo uniforme, y el carácter altamente específico de los contextos en que se desenvuelven los servicios analizados en estas páginas hace que todo marco teórico singular sea difícil. Las perspectivas marxistas sobre la naturaleza irregular y propensa a las crisis del capitalismo y su alternancia cíclica entre la nacionalización y la privatización son de un valor incalculable para entender por qué se producen las privatizaciones, por qué fracasan, por qué se dan las renacionalizaciones o rescates, y por qué ciertas reformas favorables a los mercados están destinadas al fracaso, pero estas críticas son limitadas en lo que refiere a su capacidad para anticipar formas alternativas y concretas de servicios y distintas interpretaciones culturales de los recursos. El hecho de que los servicios de salud basados en la fe religiosa puedan entenderse como progresistas y no mercantilizados en un determinado lugar, pero chovinistas y orientados hacia una clase o casta en otro, es un claro indicio de la necesidad de contar con formas más sofisticadas de pensar la economía política de los servicios públicos.

Es necesario profundizar en el trabajo teórico y empírico para seguir avanzando en este debate conceptual. El material que se aporta en este libro representa un paso en esa dirección, pero se necesitan más y mejores pruebas empíricas. Para lograr tal objetivo, será fundamental desarrollar un enfoque teórico y metodológico que sea sistemático; un enfoque que integre 'normas universales' (como las esbozadas en el capítulo 2) y que, a la vez, contemple la diferencia contextualizada, con el fin de que no se elimine la posibilidad de que surjan resultados progresistas en formaciones sociales y económicas muy diferentes. Para poder avanzar en el debate, se debería evitar también el enfrentamiento entre posturas simplistas (reformismo frente a revolución; cuestiones locales frente a globales; demandas particularistas frente a universales).

Cabe también recordar en estas líneas que ningún sistema de prestación de servicios será perfecto. Siempre se deberá llegar a compromisos. El reto —tanto desde el punto de vista práctico como conceptual— está en cómo medir y sopesar estas deficiencias, y en cómo evaluar su 'éxito' en general, sin lo cual lo único que nos queda es poco más que un puñado de estudios de casos interesantes. ¿Es aceptable, por ejemplo, renunciar a la eficiencia a cambio de una mayor transparencia? Y en caso afirmativo, ¿hasta qué punto? ¿Qué objetivo es más importante: la equidad para niñas y mujeres o la salud y la seguridad de los trabajadores y las trabajadoras? ¿Podemos aceptar algunos principios de gestión orientados hacia el mercado a cambio de una inyección de capital más inmediata y urgente en las infraestructuras de servicios? Estos compromisos no son deseables, necesarios ni inalterables, pero son un reflejo del tipo de deficiencias que caracterizan al mundo real, a las que se deben enfrentar activistas, responsables de políticas y otros actores de primera línea, y que los investigadores deben ayudar a conceptualizar.

De cara a futuras investigaciones, nuestra apuesta consiste en combinar el estudio empírico con las cuestiones y los marcos conceptuales. En lugar de limitarnos a identificar una serie de experimentos —y potenciar así el síndrome de

‘comparar lo incomparable’ que ha caracterizado hasta la fecha a los estudios sobre alternativas a la privatización (véase el capítulo 1)—, opinamos que es mejor explorar ciertas áreas temáticas de relevancia, algunas de las cuales han surgido a raíz del ‘ejercicio de identificación’ o ‘mapeo’ de este libro, como la remunicipalización de los servicios de agua, los debates en torno a nuevas escalas de gobernanza, y el papel de la tecnología en la definición de opciones normativas. Los temas que hemos elegido no son los únicos sobre los que cabría profundizar, pero suponen un punto de partida que se basa en lo que consideramos las conclusiones más prometedoras y/o apremiantes de las investigaciones realizadas hasta ahora. En los apartados que siguen se repasan brevemente esas áreas temáticas.

Posibles temas para futuros estudios

La recuperación del control estatal sobre los servicios públicos

A pesar de todo el bombo y platillo que acompaña a las privatizaciones, muchos gobiernos locales, regionales y nacionales han retomado la titularidad y/o la gestión de servicios que antes estaban en manos del sector privado. En algunos lugares, cuando los contratos privados han llegado a su fin o cuando ha surgido una oposición popular a los contratos privados, las autoridades gubernamentales (a veces en colaboración con organismos no estatales y sin fines lucrativos) han empezado a remunicipalizar o renacionalizar los servicios en nombre de ‘lo público’. Esta tendencia ha experimentado un incremento significativo, especialmente en el sector del agua y en contextos locales. Ejemplos de esta tendencia serían, por ejemplo, la recuperación del suministro municipal de agua en Dar es Salaam, la capital de Tanzania, y de los servicios nacionales de electricidad en Bolivia. Es importante comprender las circunstancias que han dado lugar a esta corriente en cada lugar, así como el equilibrio de fuerzas que han propiciado que se materializara, y los éxitos y fracasos de las nuevas entidades ‘públicas’ que han asumido el control de los servicios. Los estudios comparativos permitirán que se apliquen metodologías sistemáticas de investigación y que se extraigan lecciones ‘universales’, dejando a su vez espacio para explicaciones y resultados muy distintos.

Enfoques basados en leyes y derechos

Desde la década de 1970, desde el micronivel de las ordenanzas municipales hasta los acuerdos globales en materia de comercio, el mundo se ha ido haciendo cada vez más favorable a las corporaciones, otorgando una creciente libertad de movimiento al capital y, al mismo tiempo, ofreciéndole protección ante posibles acciones legales (Harvey 2005). Esta tendencia sigue inalterable, pero en ella han comenzado a aparecer importantes grietas en forma de revueltas contra la globalización del capital. El capital se ha hecho especialmente vulnerable en ámbitos básicos como el suministro de servicios, con episodios en que comunidades, sindicatos y políticos progresistas han hecho retroceder acuerdos de libre comercio y leyes que favorecían a las corporaciones. El agua y el acceso universal a la atención de la salud son dos áreas particularmente sensibles: Uruguay ha aprobado una enmienda constitucional por la que ‘privatizar’ el agua constituye un acto ilegal;

Sudáfrica ha anunciado un plan de Seguro Nacional de Salud y la constitución del país dispone que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un suministro de 'agua básica gratuita'; el 28 de julio de 2010, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución en que exhorta "a los estados y a las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos para proporcionar a toda la población un suministro seguro, salubre, accesible y asequible de agua potable y saneamiento" (United Nations 2010, 1).

Aunque problemáticas, las conquistas en torno a reivindicaciones como la del 'derecho al agua' no se pueden despreciar como victorias insignificantes. Fraser (2009), en una exhaustiva revisión de las luchas feministas durante los últimos 40 años, sugiere que algunas feministas tiraron piedras contra su propio tejado al rechazar el Estado del bienestar y los derechos de ciudadanía, cayendo en la agenda y el discurso de los neoliberales. El acuerdo de la ONU sobre el agua como derecho humano básico representa una victoria y supone otro paso adelante para presionar por mejores soluciones públicas, así como para que el empleo, los alimentos y otros bienes y servicios esenciales sean declarados también como derechos humanos básicos. Idealmente, la ciudadanía debería poder hacer efectivos estos derechos sociales a través de tribunales y presiones populares.

Pero tal como advierte Bakker (2007, 442), el discurso basado en los derechos puede también alimentar la ofensiva privatizadora, apuntando a "las limitaciones que plantea el derecho humano al agua como contraargumento conceptual a la privatización y como estrategia de movilización" (si el agua es un derecho humano, sostiene el sector privado, ¿quién mejor para satisfacerlo que las compañías privadas con los recursos y las capacidades para ello?). En contraposición, señala Bakker, "las estrategias de la altermundialización —centradas en conceptos como el patrimonio común— gozan de mayor coherencia conceptual y son, además, estrategias activistas más fructíferas". En principio, estamos de acuerdo con esta idea, pero tememos que una postura política rígida pueda pasar por alto la dialéctica de 'reforma y revolución'. Aunque no sean la panacea, los discursos basados en derechos y los conceptos populares de justicia pueden ser elementos fundamentales para habilitar cambio significativos y movilizar a las personas (Harvey 1996, Fraser 2009). Ningún ciudadano que viva en una sociedad decente debería ser abandonado a morir en la calle; sin techo, sediento, hambriento o enfermo. En la lucha contra la injusticia, es mucho mejor tener derechos (aunque sean burgueses) que no tenerlos. Es evidente que esos pequeños logros no son suficientes para trascender el capitalismo, pero pueden mejorar la capacidad de las clases trabajadoras y de otros actores para defenderse y seguir luchando por sus intereses. Es necesario saber más sobre las posibilidades y las limitaciones de estos derechos en la lucha para crear alternativas significativas a la privatización, especialmente en el contexto de las iniciativas jurídicas y constitucionales que persiguen que los servicios 'públicos' sean un derecho nacional.

Campañas informativas

Uno de los motivos por los que la comercialización y la privatización se han expandido tan rápidamente durante las últimas décadas es la gran cantidad de recursos destinados a ‘promover’ las ventajas de un suministro de servicios orientado al mercado. La campaña de desinformación contra el Estado y el sector público ha sido muchas veces directa: conferencias patrocinadas por compañías privadas sobre los beneficios de la comercialización dirigidas a funcionarios gubernamentales; anuncios a toda página pagos por multinacionales privadas; ‘investigaciones’ patrocinadas por institutos que promueven el mercado; auditorías a cargo de académicos vinculados con el Banco Mundial. Pero la campaña de desinformación es también indirecta, fundamentada en ‘el sentido común’ que acepta el neoliberalismo, el consumismo desenfrenado y el individualismo, promovido por presentadores de televisión, periodistas, burócratas, educadores, ONG y otros actores que perpetúan un dogma de principios contrarios al Estado. Incluso algunos movimientos postmodernistas y nuevos movimientos sociales han sido arrastrados por la oleada de oposición al Estado. Esto es hegemonía en acción: la aceptación no coercitiva de una ideología dominante que podría o no resultar ventajosa para la propia situación material personal. Se trata de una fuerza poderosa que tarda años, si no décadas, en ser revertida (Strinati 2004).

Frente a esa corriente de opinión, puede que resulte difícil imaginar cómo pueden ser eficaces los mensajes que giran en torno a un suministro de servicios público y solidario. Y sin embargo, se trata de una realidad que se está produciendo en todo el mundo. Parte de la ‘contrapropaganda’ es muy eficaz y se está haciendo un lugar en conferencias sindicales, talleres de movimientos sociales, iglesias, informes académicos y, cada vez más, en las mentes de políticos y burócratas que han vivido los fracasos de la privatización de forma directa y que están intentando activamente rechazar o revertir la tendencia. Incluso en la visión neoconservadora existe un anhelo, aunque no evidente, por el vínculo social perdido. En todo el mundo cada vez se cuestiona más si podemos confiar en los mecanismos del mercado. Los supuestos méritos de la privatización están en tela de juicio (sobre todo en el ámbito del agua) y las realidades que viven millones –si no miles de millones– de personas han dado lugar a un creciente resentimiento hacia el suministro comercializado de servicios y a una resistencia abierta.

La contrainformación sobre alternativas y formas colectivizadas de prestación de servicios no ha sido tan coherente ideológicamente, voluminosa ni sofisticada como la promovida por los defensores de la privatización. Esto se explica por la relativa falta de recursos y por la fragmentación de las interpretaciones sobre qué ha fallado con la privatización y qué tipos de alternativas podrían ser mejores. Esto último forma parte de la idea de la “escasez de práctica y pensamiento en torno a las alternativas” que se discute en el capítulo 1, aunque es también reflejo de la gran diversidad de realidades que presentan las alternativas sobre el terreno, así como de las comunidades que las construyen. En otras palabras: en el mundo de las ‘alternativas a la privatización’ es improbable que surja algo que se asemeje

remotamente al mensaje neoliberal monolítico que aboga por la privatización; y eso es bueno.

Todo esto hace que los estudios que analizan el contenido y la eficacia de los mensajes a favor de un servicio público sean de gran importancia y, a la vez, difíciles. ¿Qué tipos de campañas informativas han funcionado en lugares donde los servicios públicos han prosperado o han vuelto a ocupar su espacio perdido? ¿Qué mensajes se están utilizando, cómo se están transmitiendo y por parte de quién, cómo se están financiando y cuán reproducibles son en otros lugares? Una hábil campaña informativa nunca podrá sustituir las buenas ideas y las prácticas reales, pero incluso los mejores sistemas públicos del mundo necesitan buenos mensajes que les apoyen, al menos mientras sigan nadando en aguas infestadas de tiburones. Los estudios sistemáticos y comparativos de tales iniciativas deberían ayudar en este sentido.

Entidades corporatizadas

Existe aún un debate considerable sobre las posibles ventajas de servicios de propiedad o gestión estatal que funcionan en base a (algunos) principios del sector privado, es decir, lo que se conoce como ‘corporatización’. Las evidencias disponibles sobre el grado de ‘carácter público’ de dicho tipo de entidades no son contundentes –inclusivo en los casos que recoge este libro– y se necesitan análisis más matizados sobre los factores de éxito para poder realizar comparaciones más coherentes entre regiones y sectores. ¿Se pueden extraer lecciones positivas de la empresa ‘corporatizada’ del agua en Uruguay, Obras Sanitarias del Estado (OSE), que se podrían aplicar en otros lugares? Y en caso afirmativo, ¿en qué condiciones? ¿Se pueden evitar en otros países las experiencias negativas de Eskom, el proveedor paraestatal de electricidad de Sudáfrica? ¿Existen tensiones estructurales inherentes al modelo de corporatización que trascienden la experiencia de la ‘nueva gestión pública’ y, de ser así, cómo resolverlas? Para poder seguir profundizando en nuestra comprensión de la que probablemente sea la tendencia más extendida para la provisión ‘pública’ de servicios en la actualidad se necesitan más y mejores datos empíricos, y métodos de investigación más transparentes y comparables.

Financiación de alternativas

Prácticamente todas las agencias internacionales de desarrollo del mundo reconocen que se deben destinar recursos a los servicios e infraestructuras de los países del Sur. Como ya se ha señalado, cada año se necesitan decenas de miles de millones de dólares para proporcionar los niveles más básicos de servicios a los cientos de millones de personas sin acceso adecuado a ellos. Pero también debemos ser prudentes ante estas cifras, en parte porque los costos de los servicios –y los paquetes de servicios que se integran en estos cálculos– se basan en el modelo del sector privado. El debate sobre el seguro nacional de salud en Sudáfrica, por ejemplo, casi fue frustrado por ciertas aseguradoras privadas que exageraron los costos que supondría un programa de este tipo. Aunque es obvio que se necesita una gran cantidad de capital, no deberíamos aceptar sin más los cálculos que proceden

de las instituciones financieras internacionales. Los principales debates financieros también deben abordar cómo podemos usar mejor los recursos existentes y cómo administrar los costos operativos a través de una mayor participación de la población que hace uso de los servicios.

Es evidente el enorme gasto en proyectos militares u grandes obras de infraestructuras que hacen poco para ayudar a los hogares con menos recursos. El hecho de que se gasten fondos públicos en construir grandiosas infraestructuras que sólo benefician a la elite acaudalada, a expensas de los sectores pobres urbanos y rurales marginalizados, sigue siendo un problema significativo, como bien lo demuestran los miles de millones de dólares gastados en la Copa del Mundo de la FIFA en Sudáfrica y los Juegos de la Commonwealth en Delhi en 2010 (Desai y Vahed 2009, Uppal 2009). Se necesitan mecanismos para países y sectores que den cuenta del gasto de capital público para seguir denunciando estos sesgos y poner de manifiesto las verdaderas posibilidades de las arcas públicas.

Las arcas públicas no son entidades estáticas, sino que están conformadas por regímenes fiscales que suelen favorecer a las elites y al capital transnacional, lo cual exige deconstruir la naturaleza estructural de los déficits fiscales y extrapolar los potenciales de gasto en los países del Sur. Es poco probable que estos argumentos ejerzan una gran influencia en los responsables de políticas neoliberales y en los empresarios capitalistas imbuidos de una ideología de 'gobernanza competitiva', pero como ya lo han demostrado los defensores de la tasa Tobin sobre las transacciones financieras mundiales, incluso unos gravámenes relativamente menores podrían generar grandes sumas de capital que se podrían reinvertir en infraestructuras y servicios públicos (Palley 2001). Un análisis más exhaustivo de los impactos que tienen sistemas de imposición fiscal más progresivos en distintos países, regiones y/o sectores aportaría un instrumento muy útil para neutralizar la retórica de 'las arcas del Estado están vacías' y de 'no podemos subir los impuestos' que sostienen aquellos que abogan por priorizar las inversiones del sector privado.

El otro gran reto financiero está en cómo gestionar los costos operativos. Aunque se destinen fondos públicos a infraestructuras y equipamientos, los costos operativos que supone el funcionamiento cotidiano de los servicios se pagan de forma cada vez más frecuente a través de estructuras tarifarias que muchas veces imposibilitan a las familias con bajos ingresos consumir según sus necesidades. El caso de los proveedores de agua y electricidad en Sudáfrica ofrece un ejemplo aleccionador en este sentido. A pesar de que, desde mediados de los años noventa, el Estado del post-apartheid invirtiera miles de millones de dólares en construir infraestructuras básicas y conectar a las personas a la red eléctrica, dado que las tarifas reflejan los costos sobre el consumo millones de los nuevos 'consumidores' han visto cómo se les cortaba el servicio por no poder pagarlo (una realidad que se presenta, con demasiada frecuencia, como una 'cultura del impago'; véase Fjeldstad 2004). ¿Hay mejores maneras de plantear un abastecimiento 'de primera necesidad' de servicios baratos o gratuitos? ¿Es mejor un enfoque 'universal' para la fijación de tarifas para los servicios que los enfoques 'focalizados' ante la

indigencia? ¿Cómo se vinculan las distintas estrategias de financiación con el ‘carácter público’ de un servicio?

Los gastos operativos y de capital también se deben contemplar desde una perspectiva de escala. La ofensiva para descentralizar el suministro de servicios que se ha producido durante los últimos 20 años no siempre ha ido acompañada de los debidos cambios en los recursos financieros, dejando a las autoridades locales con responsabilidades que no pueden asumir por falta de fondos y con pocas posibilidades para recaudar recursos localmente, ya sea porque se ven limitadas por normas nacionales que restringen los niveles de impuestos y la financiación del déficit o porque se sienten atrapadas por la creciente competencia entre municipios para mantener los impuestos bajos y brindar apoyo en infraestructuras para los negocios, con el objetivo de atraer y retener al capital privado.

En el otro extremo del espectro, el giro hacia la construcción de proyectos de infraestructuras supranacionales, especialmente en el ámbito de la electricidad, ha supuesto una pérdida aún mayor en lo que respecta a la rendición de cuentas y la mensurabilidad financieras. Así, organismos regionales como la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) gastan miles de millones de fondos públicos en desarrollar proyectos de infraestructuras a escala regional que cuentan con escasa o nula participación pública y benefician al gran capital a expensas de las familias con pocos ingresos (McDonald 2009). Es de vital importancia vincular la arquitectura financiera con los distintos niveles de gobernanza, los recursos públicos y el capital privado.

Existen también grandes fondos de pensiones del sector público que no suelen ser tenidos en cuenta en los debates sobre el gasto, en parte porque se mantienen al margen del escrutinio público (Clark 2000). Un mejor análisis de lo que está disponible en los países del Sur, y de cómo se está usando ese dinero, arrojaría más luz sobre el alcance de los recursos públicos que se podrían destinar a inversiones productivas. También sería de utilidad un examen más exhaustivo de los fondos de pensiones del sector público de los países del Norte, tanto por su tamaño como por que algunos de ellos están invirtiendo en servicios privatizados en el Sur. El plan de pensiones del profesorado de la provincia canadiense de Ontario, por ejemplo, que en 2009 contaba con unos 96.000 millones de dólares estadounidenses (USD) en activos, posee el 50 por ciento de los sistemas de agua y saneamiento de Chile (aunque algunos afiliados del sindicato han exigido que se retiren estas inversiones; Canadian Press, 2010). En lugar de apostar por lo privado, ¿se podrían usar esos fondos para desarrollar servicios auténticamente públicos?

Los fondos soberanos podrían ser aún otra fuente de dinero ‘público’. Estos fondos, cuyo valor ascendería a 3,8 billones de USD en todo el mundo –y a los que cabría sumar otros 6,5 billones de USD en otros vehículos de inversión soberana, como fondos nacionales de reserva de pensiones, fondos de desarrollo y fondos de corporaciones estatales, y 6,1 billones de dólares en otras reservas oficiales de divisas–, representan seguramente la mayor fuente de fondos públicos

disponibles en la actualidad. Algunos fondos soberanos son inmensos, como el del gobierno de China (total combinado de 925.000 millones de USD), la Autoridad de Inversiones de Abu Dhabi (627.000 millones de USD), el fondo de pensiones gubernamental de Noruega (445.000 millones de USD), la Autoridad de Inversiones de Kuwait (250.000 millones de USD) y el gobierno de Singapur (330.000 millones de USD; véase www.swfinstitute.org). ¿Podrían emplearse esos fondos para respaldar los servicios públicos?

Finalmente, hay fondos de donantes con financiación pública, muchos de los cuales favorecen un suministro de servicios de orientación comercial, ya sea a través de la financiación directa a centros de estudio y organismos gubernamentales que defienden la privatización (como la ayuda que el Departamento de Desarrollo Internacional, DFID, del Reino Unido otorga a la Fundación Adam Smith), la promoción de préstamos condicionados o la presión indirecta sobre los estados para que adopten el ‘sentido común’ de la comercialización. Tampoco hay que olvidar el papel cada vez más influyente de las agencias donantes privadas. Puede que éstos no manejen dinero ‘público’ como lo hacen los organismos bilaterales y multilaterales oficiales, pero las líneas divisorias cada vez son más borrosas cuando hay donantes privados (como la Fundación Bill y Melinda Gates) que se asocian con organismos públicos para distribuir ayuda, y muchas veces toman la iniciativa en el desarrollo de las prioridades en este ámbito, incluso aunque esos programas tienden a ser intervenciones independientes y verticalizadas que suelen obstaculizar todo cambio sistémico (Equinet 2007).

Entre tantas sombras, sin embargo, hay también algunas luces, como la creación de la Alianza Global de Partneriados entre Operadores de Agua (GWOPA) por parte de ONU-Habitat para explorar las posibilidades de los ‘partneriados público-públicos’, o el hecho de que el Parlamento Europeo haya reconocido que “los fondos y el apoyo técnico que ofrecen varios donantes para partneriados público-privados (PPP)” se deben equilibrar con “fondos específicos para partneriados público-públicos (PUP)” (Tucker et al, 2010). Pero como se indica en el capítulo 1, el primer ejemplo se ve comprometido por la presencia de corporaciones multinacionales y, el segundo, no es más que una gota en el océano de la cooperación internacional. No obstante, estas iniciativas apuntan a una creciente sensibilización por parte de toda una serie de actores de la línea dominante sobre la necesidad de destinar recursos financieros públicos a explorar alternativas a la privatización, y ésta es una tendencia que requiere, de por sí, un atento seguimiento.

Actores no estatales

Teniendo en cuenta que muchas definiciones de ‘lo público’ incluyen actores no estatales, y el creciente número de servicios que proporcionan estos grupos, es importante analizar con más detenimiento cómo han surgido tales organizaciones, cuáles son sus objetivos, si son sostenibles y muchas otras cuestiones. Pero en lugar de analizar estudios de casos sin conexiones entre sí, contamos con realizar futuras investigaciones que comparen los puntos fuertes y débiles de distintos actores sociales (sindicatos, movimientos sociales, ONG, organizaciones confe-

sionales, grupos comunitarios) entre regiones y sectores, y sus posibilidades y limitaciones para operar en conjunto.

Vemos también un espacio para que estos grupos realicen estudios participativos, ya sean trabajadores de primera línea, activistas comunitarios o responsables de ONG. A través de sus perspectivas podremos dibujar con más precisión el panorama de las complejas dinámicas de los mecanismos no tradicionales para el suministro de servicios. Es también aquí donde contamos con el mejor potencial para desarrollar un examen crítico sobre la naturaleza del suministro público de servicios, mediante el seguimiento y la evaluación constantes de aquellos actores que son parte del sistema.

Tecnología

Una de las principales conclusiones de este libro es el potencial de la tecnología para conformar los resultados económicos y políticos de un sistema de suministro de servicios. Los servicios de gran escala y que requieren mucho capital pueden tender a no rendir cuentas y adolecer de falta de transparencia, mientras que los sistemas de pequeña escala y que exigen poca tecnología pueden prestarse a modelos de mayor participación democrática y sostenibilidad ambiental. Pero la tecnología (o la escala) de un servicio no tiene nada de automático ni determinista, y es necesario analizar con más detenimiento las relaciones entre las opciones tecnológicas y el carácter público de los servicios. Las fuentes de energías renovables, por ejemplo, podrían ofrecer nuevas oportunidades para desarrollar servicios eléctricos controlados localmente, atenuando así la habitual correlación entre el gran capital y la energía, pero es también cierto que el impulso a favor de la energía solar y eólica durante la última década ha sido testigo de la llegada de grandes y pequeños capitales a este nuevo terreno, lo cual podría entenderse como una especie de privatización encubierta bajo el manto de la energía 'alternativa' (Hepbasli y Ozgener 2004, Mitchell y Connor 2004, van Niekerk 2010).

Género

Tal como se analiza en el capítulo 5, todos los estudios sobre 'alternativas a la privatización' deben incorporar dimensiones de género; por ejemplo, planteando cuestiones sobre el componente de género de la equidad, la participación y la asequibilidad de un determinado servicio público. Lo mismo puede decirse sobre temas de etnia, clase, casta y muchos otros factores demográficos o socio-económicos, pero el género es especialmente importante, entre otras cosas por la poca atención que se le ha concedido hasta ahora en las investigaciones sobre alternativas a la privatización. Así, se necesitan estudios centrados específicamente en esta dimensión para enriquecer el análisis sobre las dinámicas de género en los sistemas alternativos de suministro de servicios. Estudios etnográficos detallados sobre las experiencias de niñas y mujeres, combinados con marcos conceptuales basados en lugares específicos, ayudarán a desarrollar mejores lecturas de los contextos y generarán una mejor y más amplia base de estudios temáticos comparativos.

Investigación histórica

Finalmente, esperamos explorar una serie de modelos históricos de suministro no comercializado de servicios. Hay una gran riqueza de modelos no privatizados para la prestación de servicios – desde el sistema soviético de atención de la salud a los socialismos municipales del siglo XIX, pasando por las experiencias poscoloniales con servicios estatales a partir de los años cincuenta– que apenas se han estudiado y que, a efectos comparativos, carecen de un marco metodológico y conceptual coherente. Puede que haya pocas cosas en común entre la Tanzania de la década de 1960 y la Inglaterra de un siglo antes, pero en ambos casos se emprendieron iniciativas explícitas para excluir al sector privado del suministro de servicios municipales básicos. Por qué ocurrió esto, cómo se entendían esos ‘bienes públicos’ y quién se benefició con ellos son cuestiones que podrían aportar a los debates contemporáneos visiones muy útiles sobre estos mismos temas.

Conclusión

En la década de 1930, Ernst Bloch acuñó la expresión ‘la intención utópica’, que describía como “la verdadera fuerza motriz de la historia” (citado en Panitch y Ginden 1999, 2). En su libro *Espacios de esperanza*, Harvey (2000) sigue una línea parecida e invoca la idea del “imaginario social”. Nosotros, con el mismo espíritu, esperamos haber generado algunas ideas nuevas sobre el suministro ‘público’ de servicios, partiendo de los innovadores y emocionantes cambios que se están dando sobre el terreno, con el objetivo de ir más allá de las acciones defensivas que tan a menudo caracterizan a las respuestas ante la privatización. Puede que el cambio y el pensamiento incremental tengan un auténtico valor, pero también es necesario poner a un lado las barreras (aparentes) a la transformación y pensar y actuar en términos más integrales. Al fin y al cabo, las decisiones en torno a qué producir, cómo producir, cómo consumir y cómo distribuir no son cuestiones técnicas que se deban dejar en manos de profesionales y burócratas, sino cuestiones políticas que debe resolver la ciudadanía activa en una esfera pública significativa.

La investigación rigurosa, crítica e innovadora debe formar parte de esta agenda. Los marcos conceptuales y metodológicos existentes nos pueden ayudar a discernir mejor la naturaleza aparentemente misteriosa y enigmática del proceso de mercantilización, pero no está claro que dispongamos ya de las herramientas analíticas adecuadas para ir más allá de este mundo mercantilizado, para ser más creativos en nuestro pensamiento sobre las utopías alternativas o para entender debidamente las realidades imaginativas de aquellas personas que están luchando por nuevos sistemas de producción y consumo. Esperamos que los análisis presentados en este libro hayan abierto nuevos caminos en este sentido, aunque el proceso también nos ha enseñado lo mucho que nos queda aún por andar.

Igual de importante es la necesidad de conectar mejor la investigación crítica con la acción transformadora. La teoría abstracta debe ser en cierta medida significativa para aquellas personas con la experiencia vivida del cambio y la comunicación debe ser multidireccional, contribuyendo a una relación más sinérgica de lo que ha sido tradicionalmente en la labor académica. Y es que si no podemos

democratizar nuestro propio ámbito de investigación, ¿cómo vamos a contribuir al desarrollo significativo de alternativas a la privatización? Puede que los servicios de agua, atención de la salud y electricidad sean sólo una parte de ese panorama más amplio, pero son de una importancia crítica para la vida de miles de millones de personas y representan una posible ‘fuerza motriz’ para alcanzar metas más amplias.

Referencias

- Bakker, K. 2007. “The ‘Commons’ Versus the ‘Commodity’: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human *Right to Water* in the Global South”, *Antipode* 39(3): 430-455.
- Canadian Press, 2010. “Water activists to put pension petition before teachers”. 21 de agosto.
- Clark, G.L. 2000. *Pension Fund Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Davis, M. 1990. *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*: London: Verso.
- Desai, A. y G. Vahed. 2009. “World Cup 2010: Africa’s Turn or the Turn on Africa?”, *Soccer and Society* 11(1): 154-167.
- Deutsche Bank. 2008. “By 2030 China’s cities have to be equipped for at least 350 million new inhabitants”. Frankfurt: Deutsche Bank Research.
- Equinet. 2007. *Reclaiming the Resources for Health: A regional analysis of equity in health in east and southern Africa*. Kampala: Fountain Publishers.
- Fjeldstad, O.H. 2004. “What’s trust got to do with it? Non-payment of service charges in local authorities in South Africa”, *Journal of Modern African Studies* 42(4): 539-562.
- Foster, V. y C. Briceño-Garmendia (eds) 2010. *Africa’s infrastructure: A time for transformation*. Washington D.C.: The World Bank.
- Fraser, N. 2009, “Feminism, Capitalism and the Cunning of History”, *New Left Review* 56: 97-117.
- Global Health Workforce Alliance. 2010. “No Health Workforce. No Health MDGs. Is that acceptable?. Síntesis del debate en el Side Event on Human Resources for Health at the UN MDG Summit, Ginebra, 21 de setiembre.
- Harvey, D. 1996. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, D. 2000. *Spaces of Hope*. Berkeley: University of California Press.
- Harvey, D. 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hepbasli, A. y O. Ozgener, 2004. “A review on the development of wind energy in Turkey”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 8(3): 257-276.
- IEA. 2010. *World Energy Outlook 2010: The Electricity Access Database*. Paris: International Energy Agency (EIA).
- McDonald, D.A. (ed). 2009. *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the Power Grid*, Londres: Earthscan.
- Mitchell, C. y P. Connor. 2004. “Renewable energy policy in the UK 1990–2003”, *Energy Policy* 32: 1935-1947.

- Palley, T. 2001. "Destabilizing Speculation and the Case for an International Currency Transactions Tax", *Challenge* 44(3): 70-89.
- Panitch, L. y S. Gindin. 1999. "Transcending Pessimism", in L. Panitch y C. Leys (eds) *Socialist Register 2000. Necessary and unnecessary utopias*. Suffolk: Merlin Press
- Strinati, D. 2004. *An Introduction to Theories of Popular Culture*. Nueva York: Routledge.
- Tucker, J.R, D. Calow, D. Nickel y T. Thaler. 2010. "A Comparative Evaluation of Public-Private Partnerships for Urban Water Services in ACP Countries". Bruselas: European Parliament.
- United Nations. 2010. "General Assembly adopts resolution recognizing access to clean water and sanitation as a human right, by recorded vote of 122 in favor, none against, 41 abstentions". Nueva York: UN Department of Public Information.
- Uppal, V. 2009. "The Impact of the Commonwealth Games 2010 on Urban Development of Delhi", *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management* 1(10): 7-29.
- van Niekerk, S. 2010. "Desertec: What are the implications for Africa?", Public Services International Research Unit, Policy Paper, October.
- WHO. 2012. UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water 2012 report: the challenge of extending and sustaining services. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- WHO. 2011. *World Health Statistics 2011*. Ginebra: World Health Organization (WHO).