

ALTERNATIVAS  
A LA PRIVATIZACIÓN



DAVID A. McDONALD y GREG RUITERS (eds.)

# ALTERNATIVAS A LA PRIVATIZACIÓN

LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS  
ESENCIALES EN LOS PAÍSES DEL SUR

Icaria ❁ Antrazyt  
ECONOMÍA

Este libro tiene una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 3.0. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.

Usted es libre de:

 Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las siguientes condiciones:

 **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).

 **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

 **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

- Al reutilizar o distribuir la obra tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.
- alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor
- Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.

Diseño de la cubierta: Adriana Fàbregas  
Fotografía de la cubierta: Julien Harneins

© Transnational Institute

Traducción del inglés: Beatriz Martínez  
Revisión: Daniel Chavez y Claudia Torrelli

© De esta edición:  
Icaria editorial, s.a.  
Arc de Sant Cristòfol, 11-23  
08003 Barcelona  
[www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)

ISBN: 978-84-9888-471-5  
Depósito legal: XXXXXXXX

Primera edición: octubre de 2012

Fotocomposición: Garage ([www.garage.com.uy](http://www.garage.com.uy))

Impresión: Imprenta Rojo, Montevideo, Uruguay

Printed in Uruguay. Impreso en Uruguay

## ÍNDICE

- I. Introducción: en búsqueda de alternativas  
*David A. McDonald y Greg Ruiters* 7
- II. Sopesando las opciones: consideraciones metodológicas  
*David A. McDonald y Greg Ruiters* 23

### PARTE 1 – Actores, temas e ideologías

- III. El terreno del neoliberalismo: obstáculos y oportunidades para el desarrollo de modelos alternativos en el suministro de servicios  
*Ben Fine y David Hall* 53
- IV. Resistencia transformadora: el papel de los trabajadores y los sindicatos en las alternativas a la privatización  
*Hilary Wainwright* 81
- V. Justicia con perspectiva de género: construyendo futuros alternativos  
*Chandra Talpade Mohanty y Sarah Miraglia* 113
- VI. Luchas de los movimientos sociales por los servicios públicos  
*Susan Spronk y Philipp Terhorst* 151
- VII. Cuidado con lo que pides: alternativas estatales a la privatización  
*David A. McDonald y Greg Ruiters* 179

### PARTE 2 – Estudios sectoriales y regionales

- Panorámica regional: Asia  
*Jenina Joy Chavez* 205
- VIII. Crear, Reclamar, Defender: Alternativas no comercializadas en el sector de la salud en Asia  
*Amit Sengupta* 211
- IX. Fuentes de esperanza: alternativas a la comercialización del agua en Asia  
*Buenaventura Dragantes, Cheryl Batistel y Mary Ann Manahan* 245

X.	Lo público en el sector de la electricidad en Asia <i>Nepomuceno Malaluan</i>	281
	Panorámica regional: África <i>Greg Ruiters</i>	311
XI.	El dilema africano: Alternativas a la privatización de los servicios de salud al sur del Sahara <i>Yoswa M Dambisya y Hyacinth Eme Ichoku</i>	317
XII.	¿Dónde se han escondido todas las alternativas? El declive de las opciones de políticas de agua en África <i>Kate Bayliss and Al-hassan Adam</i>	347
XIII.	La electrificación de África: del desafío continental a la oportunidad para los pueblos <i>Terri Hathaway</i>	385
	Panorámica regional: América Latina y el Caribe <i>Susan Spronk</i>	423
XIV.	Alternativas progresistas en el campo de la atención primaria de salud en América Latina <i>Luis Ortiz Hernández, Iliana Camacho Cuapio, Catalina Eibenschutz Hartman y Silvia Tamez González</i>	429
XV.	Las luchas por la justicia del agua en América Latina: Alternativas públicas y ‘público-sociales’ <i>Susan Spronk, Carlos Crespo y Marcela Olivera</i>	459
XVI.	Alternativas a la mercantilización de la electricidad en América Latina <i>Daniel Chavez</i>	491
<b>PARTE 3 – Perspectivas de futuro</b>		
XVII.	Conclusión: El futuro de las alternativas en materia de salud, agua y electricidad <i>David A. McDonald y Greg Ruiters</i>	529
	Los autores	545

# I. INTRODUCCIÓN: EN BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS

David A McDonald y Greg Ruiters

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

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

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

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

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

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

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

---

1. Para más información sobre el proyecto, véase [www.municipalservicesproject.org](http://www.municipalservicesproject.org).

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

### **¿Qué es una ‘alternativa a la privatización’?**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Identificación de alternativas por sus ‘objetivos’**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Estructura del libro**

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

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

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

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

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

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

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

### **Principales conclusiones del estudio**

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

### *Debates dinámicos*

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

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

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

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

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

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

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

#### *No hay ‘modelos ideales’*

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

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

*La escala es importante (aunque no demasiado)*

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

*(R)evoluciones tecnológicas*

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

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

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

#### *Y finalmente, el género*

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

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

#### **Conclusión**

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

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

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

## Referencias

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

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

## II. SOPESANDO LAS OPCIONES: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

David A McDonald y Greg Ruiters<sup>1</sup>

“No hay nada más aburrido que un capítulo sobre metodología de investigación”.

Aunque, por lo que sabemos, nadie ha iniciado un texto académico con esta frase de bienvenida, muchos investigadores –y aún más activistas y responsables de políticas– lo han pensado. Y a pesar de ello, lo que surge de un proyecto de investigación depende de cómo se alimenta, especialmente en aquellos campos de estudio en que hay pocos o ningún criterio de investigación establecidos, como sería el caso de las ‘alternativas a la privatización’.

Nuestra intención al situar este capítulo al principio del libro es doble. En primer lugar, deseamos explicar con detalle las formas en que hemos identificado y evaluado las alternativas ‘exitosas’ a la privatización. La idea es ser tan transparentes como sea posible en lo que respecta a la recopilación de datos y las conclusiones, así como permitir a los lectores que valoren mejor por sí mismos la relevancia de esos hallazgos. En segundo lugar, se pretende ofrecer marcos metodológicos de base que puedan retomar (y modificar) otros grupos, con el objetivo de ampliar el volumen, la exactitud y la comparabilidad de los estudios en este ámbito. Seguiremos utilizando algunas versiones modificadas de esta metodología en los estudios que emprendamos en el futuro, pero esperamos que ésta vaya cambiando de forma a medida que vayamos aprendiendo de sus puntos fuertes y débiles, y poniendo a prueba las ventajas e inconvenientes de emplear normas universales en el heterogéneo mundo del suministro de servicios. En realidad, ya hemos aprendido muchísimo con este primer ‘ejercicio de identificación’ y prevemos ajustar algunos aspectos en próximos estudios. Lo que presentamos aquí, sin embargo, son los marcos y términos de referencia proporcionados a nuestros equipos de investigación al inicio del proyecto –con defectos y todo– para contextualizar el método para recopilar datos que se usó para este libro de la forma más precisa posible.

La falta de un conjunto de métodos sistemáticos y transparentes en la investigación sobre alternativas a la privatización ha sido nuestra principal motivación en este sentido. A pesar de las mejores de las intenciones de aquellos que han

---

1. Nuestro especial agradecimiento a Amanda Wilson por su trabajo de revisión de la literatura relevante para elaborar el apartado de ‘criterios de éxito’ de este capítulo.

investigado sobre este tema –incluidos muchos de los colaboradores en este volumen–, una revisión de la literatura existente sobre alternativas es como comparar manzanas y peras (y algunas otras frutas). Los estudios de caso existentes, a pesar de su interés intrínseco porque apuntan cómo y por qué se han desarrollado alternativas concretas, son fundamentalmente de carácter descriptivo, carecen de criterios establecidos sobre qué constituye una ‘alternativa’ y no integran un mecanismo sistemático para evaluar su éxito o fracaso. En el mejor de los casos, la literatura previa ofrece una buena explicación de cómo se han desplegado modelos alternativos específicos y qué han logrado (o no). Y en el peor, transmite ideas confrontadas, incluso contradictorias, de qué significa un servicio ‘público’, sin definiciones explícitas ni criterios de evaluación que permitan realizar una evaluación objetiva o comparar experiencias de distintos sectores o regiones

Con este trabajo, no esperamos ni pretendemos resolver todas estas tensiones en la literatura existente. Lógicamente, tampoco deseamos universalizar sin ningún tipo de perspectiva crítica los conceptos de ‘público’ o ‘éxito’. Tampoco estamos buscando soluciones de manual. Una investigación rígida que pasa por alto los desiguales desarrollos económicos, sociales y políticos, así como las grandes diferencias entre formaciones culturales, elimina esta diversidad y sería contra-productiva en muchos sentidos. Sencillamente, es poco razonable esperar poder comparar distintos sectores de servicios en distintos lugares de forma lineal con un único e inflexible modelo de estudio. Tal como señalan Hachfel et al (2009, 4) en el contexto de los servicios de agua:

No hay un único modelo ejemplar de lo que representa una gestión pública del agua ‘buena’ o ‘progresista’, ya que la cantidad y la calidad del agua, así como la necesidad de agua varían según el lugar. El agua es también un importante patrimonio cultural e, históricamente, distintas sociedades han desarrollado diferentes culturas del agua. Estas culturas reflejan las relaciones de poder existentes –a menudo desiguales– en cada sociedad. Por lo tanto, los sistemas públicos de servicios de agua y saneamiento se generan históricamente y algunas culturas del agua existentes son muy problemáticas. No sería posible ni deseable desarrollar un solo modelo de gestión del agua que se aplicara de forma universal. En lugar de ello, se deben desarrollar formas responsables para manejar el agua en torno a las estructuras locales existentes.

Encontrar un enfoque metodológico adecuado para esta diversidad contextual constituye todo un desafío. El enfoque neoliberal ha borrado todas las diferencias arguyendo que todo comportamiento humano se basa, en última instancia, en un interés propio que responde a las señales del mercado. Puede que haya diferencias en la forma en que las personas producen y consumen un servicio, pero se considera que la automaximización es una pieza clave del comportamiento de todos los servicios, y se utilizan conceptos como el del beneficio marginal como indicador universal para explicarlo todo, desde la ‘predisposición a pagar’ a la

creación del ‘capital social’ (Whittington et al 1991, Harriss 2001, Merrett 2002; para una crítica, véase Fine 2001). Amparándose en esta lógica, los investigadores neoliberales ven un comportamiento individualizado tras cada acción, lo cual les permite defender que se necesitan formas mercantilizadas para el suministro de servicios a pesar de que vivamos en un mundo culturalmente diverso (o precisamente por eso).

En el extremo contrario, algunos posmodernistas rechazan toda idea de universalidad, considerando que las normas universales son “un mero fruto de los patrones erróneos del pensamiento de la Ilustración, incapaces de adaptarse a un mundo de incomunicabilidad y diferencia cultural irreconciliable” (Harvey 2000, 86). Las percepciones culturales sobre el agua, las prácticas históricas de medicina y las formas locales de producción de energía se ven como demasiado distintas de un lugar a otro como para ser objeto de un método de evaluación sistemático o ser reproducidas en otros sitios, y no deberían estar sujetas a normas globalizadas impuestas. Muchos posmodernistas (y algunos marxistas) también ha abandonado cualquier referencia a normas y valores universales, especialmente a conceptos de ‘derechos humanos’, que se consideran cautivos de instituciones burguesas y propensos al simple reformismo: al otorgar a las personas el ‘derecho’ al agua, por ejemplo, pero imponiendo a la vez la ‘responsabilidad’ de pagar por él mediante el trabajo asalariado (para una discusión al respecto, véase Boyd 2009).

A pesar de ello, los derechos humanos y la justicia social –aunque sean lemas un tanto difusos– siguen siendo algunas de las ideas más potentes en los movimientos sociales, y exigen, por lo tanto, algún tipo de punto metodológico intermedio. Siguiendo a Harvey (2000, 83-93, 246-55), nuestro objetivo ha sido construir un puente dialéctico entre universales y particulares; un puente que posibilite el empleo de objetivos ampliamente reconocidos (como la ‘equidad’ y la ‘rendición de cuentas’) y que, al mismo tiempo, tenga en cuenta que estas generalizaciones están llenas de tensiones culturales y políticas que impiden comparaciones directas y que, en ocasiones, pueden ser irreconciliables.

El reto está en cómo aplicar valores e ideas universales de justicia sin dejar de dar cabida a las diferencias; un esfuerzo que se complica aún más debido a lo rápido que cambia el terreno político, tecnológico y demográfico del suministro de servicios. Podemos rechazar la idea lineal y teleológica de que los países capitalistas avanzados mostrarán el camino que se debe seguir, pero *oponerse* a la privatización (o a la ‘modernización’) no es suficiente. Es importante también contar con una orientación filosófica *positiva*.

Para comenzar, hemos propuesto un conjunto normativo de ‘criterios de éxito’ a partir de los que se pueden evaluar los modelos alternativos para la prestación de servicios. Estos criterios están concebidos como un punto de referencia para la investigación, no como un principio inamovible, y están abiertos al debate y al cambio. El objetivo es proporcionar criterios explícitos y transparentes en un campo con no pocos indicadores analíticos.

La selección de los criterios no debería de sorprender a aquellos lectores que estén familiarizados con los debates sobre la privatización. Muchos de los que hemos elegido como ‘criterios de éxito’ representan lo contrario de lo que se considera que ha fallado con los procesos de privatización: falta de transparencia, falta de equidad, falta de rendición de cuentas, etcétera. Sin embargo, no nos limitamos a *reaccionar* ante la privatización. La emergente literatura sobre alternativas también ha empezado a establecer sus propios objetivos universales (aunque no siempre de forma explícita ni clara), en los que también nos inspiramos. Y finalmente, hemos modificado y desarrollado algunos conceptos que no se habían articulado debidamente en la literatura sobre alternativas generada hasta la fecha (como el de ‘ética pública’).

Especificar categorías universales es la parte fácil. Lo más difícil es cómo hacerlas ‘dialécticas’, permitiendo que integren cierta noción universal de lo que constituye una norma universalmente aceptable y, al mismo tiempo, que permitan diferencias entre sectores y lugares. Hemos intentado mantener esta línea de varias formas. En primer lugar, hemos elegido criterios (como el de la equidad) con un significado lo bastante flexible como para que dé cabida a distintas interpretaciones sobre su debido cumplimiento. Esto resulta de especial utilidad para todas las actividades de investigación basadas en encuestas que se han realizado para este libro, en que los datos suelen estar muy agregados y no se pueden realizar análisis muy precisos. En segundo lugar, y a pesar del carácter agregado de los datos disponibles, creamos subcategorías para cada criterio, que permitieron (u obligaron) a los investigadores a sondear aspectos concretos de la forma en que se proveen los servicios, posibilitando así evaluaciones parcialmente desagregadas y otorgando una mayor objetividad a los criterios (como el impacto de las tarifas sobre la equidad). Y finalmente, al asociar nuestras investigaciones con críticas a la privatización, descartamos muchas de las interpretaciones neoliberales de los criterios que utilizamos como, por ejemplo, la idea mercantilizada de que la ‘eficiencia’ se debería definir en estrechos términos financieros.

Al proporcionar a los investigadores una fuerte visión normativa de servicios alternativos, dejando a la vez espacio para la subjetividad, consideramos estar estimulando lecturas de lo que constituye una alternativa a la privatización y qué hace que funcione bien o no, tal como se pone de manifiesto con las distintas interpretaciones de los modelos de suministro de servicio en las páginas de este volumen. De igual modo, nuestro enfoque metodológico ni puede ni debería tener carácter permanente, especialmente como indicador de su propio éxito. Necesitará refinarse en su aplicación y orientaciones ideológicas más explícitas hacia la influencia de las grandes fuerzas del mercado.

Existe, sin duda, una necesidad práctica y política para este enfoque. Tal como también señala Harvey (2000, 94) con referencia al desarrollo de normas universales para los derechos humanos, “dar la espalda a dichos universales en esta etapa de nuestra historia, por peligrosos que sean o incluso por lo corrompidos que estén, supone dar la espalda a todo tipo de perspectiva para

la acción política”. Esto es aún más pertinente en el mundo del suministro de servicios, teniendo en cuenta los estrepitosos fracasos de la privatización y las realidades inmediatas de vida o muerte en los ámbitos de la salud, el agua, el saneamiento y la electricidad que afectan a menos a una tercera parte de los habitantes del planeta. Aplicar conceptos universales en distintos sectores y regiones, dejando a la vez espacios para la interpretación local, no es sólo algo justificable desde el punto de vista académico, sino también algo necesario desde el punto de vista político si deseamos mantener un diálogo global coherente sobre los tipos de alternativas para la prestación de servicios que deseamos proponer y alcanzar en el siglo XXI.

### **Planificación del estudio**

La investigación para este libro formaba parte de un proceso de programación de un plan de cinco años para la tercera fase del Proyecto Servicios Municipales (MSP).<sup>2</sup> Las primeras dos fases del proyecto se centraron en una crítica a la comercialización y privatización de servicios públicos, con especial hincapié en Sudáfrica y África meridional. Después de pasar siete años investigando modelos a los que nos oponíamos, pensamos que ya era hora de concebir un estudio sobre sistemas de suministro de servicios que pudiéramos apoyar. También pensamos que nuestro alcance debía ser más global, en parte debido a la escasez de ‘alternativas a la privatización’ en el sur de África (como se indica en la sección de este libro dedicada a ese continente) y en parte por el efervescente debate que se estaba produciendo sobre alternativas para la prestación de servicios en otras partes del mundo, especialmente en América Latina y en algunas zonas de Asia. Ya habíamos establecido relaciones de trabajo con muchas de las personas y organizaciones que han participado en este libro y les preguntamos si estarían interesadas en colaborar en una iniciativa internacional para explorar alternativas de forma más sistemática. Puesto que ya se habían identificado algunas de las limitaciones de la investigación sobre el terreno, se llegó a un consenso y compromiso colectivo para seguir avanzando con el estudio (y la incidencia) de una forma más coordinada.

Tras una primera reunión de planificación en que se dieron cita una docena de académicos, activistas, organizadores de movimientos sociales, y representantes de ONG y grupos de trabajadores, se elaboró un plan para poner en marcha una iniciativa de investigación dividida en tres etapas. La primera etapa –cuyo resultado es precisamente este libro– pretende ser un ‘ejercicio de identificación’ para sondear el alcance y el carácter de alternativas a la privatización en los sectores del agua, la salud y la electricidad en Asia, África y América Latina. El objetivo es ofrecer una guía básica de los tipos y la cantidad de alternativas que existen, hasta qué punto se pueden considerar éxitos o fracasos, cómo se comparan entre sí en distintos sectores y regiones, y la utilidad de los instrumentos metodológicos utilizados para categorizarlas y evaluarlas. La próxima etapa de la investigación entraña un examen más minucioso de casos y temas clave, y la tercera, se centrará

---

2. Para más información, véase <http://www.municipalservicesproject.org>.

en analizar las lecciones que se pueden extraer de la investigación global para el África meridional.

En la mitad del estudio, se organizó un taller en que unos 35 investigadores y otras partes interesadas debatieron las conclusiones preliminares el ejercicio de identificación, a raíz de lo cual se evaluaron y recalibraron algunos de los instrumentos metodológicos (como si incluir o no las entidades de servicios ‘corporatizadas’ en nuestra definición de alternativas). El constante contacto por vía telefónica y electrónica nos permitió acabar de pulir enfoques, al igual que la estrecha colaboración de la mayoría de los investigadores regionales, que contribuyó al diálogo entre sectores.

Como ya se ha comentado en el capítulo 1, el libro está dividido en tres secciones. La primera tiene una orientación fundamentalmente conceptual, y analiza ideas y actores relacionados con alternativas a la privatización. Estos capítulos buscan profundizar en nuestra interpretación de las posibilidades y los límites de las alternativas a la privatización. Así, el capítulo sobre movimientos sociales pretende evaluar el impacto y la influencia de los movimientos sociales en el suministro de servicios básicos como el agua, el saneamiento, la electricidad y la atención primaria de salud en los países del Sur, poniendo el acento en el papel desempeñado por los movimientos sociales en el desarrollo, la promoción y/o la participación en la prestación de tales servicios que tienen un carácter explícitamente contrario a la privatización. Como ya existía una literatura considerable sobre este tema, los autores repasan el estado del debate y sacan conclusiones globales sobre la importancia de los movimientos sociales en este campo. Los capítulos sobre el Estado, las organizaciones obreras y la actual situación del neoliberalismo se plantearon con orientaciones similares.

El capítulo sobre género, en cambio, es más pionero, ya que prácticamente no hay nada escrito sobre género y alternativas a la privatización. Por tanto, se pidió a las autoras que ofrecieran una revisión de la literatura existente resumiendo los trabajos hasta la fecha sobre las relaciones de poder de género en los servicios públicos y la reproducción social, las implicaciones de la privatización y la mercantilización de servicios básicos para los derechos de las mujeres y la ciudadanía, las consideraciones de género para el estudio de la construcción de alternativas a la privatización, y un análisis del tipo de investigaciones empíricas y teóricas que se necesitaría para seguir avanzando en nuestros conocimientos sobre las dimensiones de género de las alternativas a la privatización.

Los estudios empíricos de la segunda sección se han elaborado a partir de una base más uniforme, ya que a los investigadores de cada uno de los tres sectores y regiones se les dieron los mismos términos de referencia con la idea de crear un conjunto de estudios que fueran comparables entre sí. Los objetivos generales eran:

- aplicar y evaluar las herramientas metodológicas para clasificar y evaluar ‘alternativas a la privatización’ en su sector [agua/saneamiento, electricidad y atención primaria de salud] y región [Asia, África y América Latina]

- mejorar nuestra interpretación empírica y conceptual de estas alternativas en su sector/región
- mejorar nuestra interpretación de qué constituye ‘un éxito’ en el marco de estas alternativas en su sector/región
- identificar casos interesantes e importantes para las próximas fases del proyecto
- mejorar la comunicación entre investigadores y activistas que trabajan sobre alternativas en su sector/región y, si es posible, entre distintos sectores/regiones
- desarrollar redes de investigación e incidencia para las próximas fases del proyecto

En las páginas que siguen explicaremos los primeros tres aspectos de estas directrices.

### **Identificación y clasificación de alternativas**

Se pidió a los investigadores que identificaran el máximo posible de alternativas a la privatización en su región/sector utilizando una tipología predefinida. El objetivo de la tipología era ofrecer una mejor definición de qué constituye una alternativa a la privatización y cómo se debería determinar si incluir o un un ejemplo concreto. Nuestro punto de partida aquí fue usar una definición ‘negativa’, excluyendo a los operadores privados y con fines de lucro de que lo que consideramos una alternativa. Este método excluyente llevaba a descartar de la investigación todas las formas de partenariados público-privados (PPP), así como aquellos servicios en que participaran organizaciones gubernamentales, no gubernamentales o comunitarias con afán de lucro. La lógica de esta exclusión estaría en que la búsqueda de lucro es una pieza clave de los problemas asociados con la privatización y la comercialización.

Esta definición negativa se complementaba con las características ‘positivas’ que entrañarían la definición de alternativas como entidades de servicio formadas por (1) organismos estatales que operan de forma no comercial y están sujetos a control y escrutinio políticos, y (2) organizaciones no estatales que operan de forma no comercial. Una tercera categoría abarcaría los partenariados entre estas formaciones institucionales individuales.

Estas definiciones evitan explícitamente adscribir criterios sociales, ideológicos, escalares u otros criterios subjetivos a nuestra categorización de ‘alternativa’. Estos factores subjetivos se dejaron como variables que se evaluarían al determinar lo bien que funcionaba un servicio alternativo (algo sobre lo que volveremos más adelante). En otras palabras: el único criterio para que un servicio se considerara como una ‘alternativa a la privatización’ era que no estuviera directamente vinculado con el sector privado, que no orientara sus operaciones hacia el lucro, y que dependiera de una entidad estatal o no estatal con el propósito expreso de suministrar servicios sin afán de lucro.

El resultado final de esta tipología se puede ver en la tabla 2.1. Las categorías son bastante simplistas –y las siglas son algo torpes y necesitan afinarse–, pero nos

brindan un concepto más claramente definido de alternativas del utilizado hasta la fecha, y representan una mejora al uso ambiguo del término ‘público’ que ha servido como comodín para designar una gran diversidad de alternativas en la literatura.

<b>Tabla 2.1: Tipología de ‘alternativas a la privatización’</b>			
<b>Tipo institucional</b>	<b>Descripción</b>	<b>Ejemplos</b>	<b>Nombre/sigla</b>
<p><b>Entidad pública</b></p> <p>Un único organismo del sector público que trabaja individualmente para suministrar un servicio</p>	<p>Cualquier organismo estatal cuya titularidad, gestión y financiación es totalmente pública, y está sujeto a control y escrutinio político.</p>	<p>Organismos y departamentos gubernamentales (en todos los niveles del Estado: local, distrito, provincial, nacional, regional); empresas estatales y paraestatales; agencias estatales de desarrollo (bilaterales, multilaterales). Esta categoría también puede incluir entidades de servicio ‘corporatizadas’, que funcionan con principios operativos propios del sector privado, sujetas a una evaluación de su ‘éxito’.</p>	<p>SPI (sector público individual)</p>
<p><b>Entidad sin ánimo de lucro</b></p> <p>Un único organismo sin ánimo de lucro que trabaja individualmente para suministrar un servicio</p>	<p>Cualquier organización no estatal y no comercial con una base de afiliación identificable (formal o de otra índole) que funciona sin fines lucrativos y desempeña por voluntad propia un papel en uno o varios aspectos del suministro de un servicio sin una participación significativa del Estado.</p>	<p>Organizaciones comunitarias (OC), organizaciones no gubernamentales (ONG), iglesias, fundaciones, movimientos sociales, sindicatos, etc. Puede que haya casos híbridos, en que el Estado proporciona algunos recursos y apoyo administrativo a entidades sin fines lucrativos (por ejemplo, ONG gestionadas por el gobierno).</p>	<p>SSLI (sector sin ánimo de lucro individual)</p>

<p><b>Partenariados</b></p> <p>Dos o más organismos públicos y/o sin ánimo de lucro que trabajan juntos para suministrar un servicio</p>	<p>El término <i>partenariado</i> (o <i>asociación</i>) alude a cualquier colaboración contractual sustancial entre dos o más organismos del sector público y/o sin ánimo de lucro con el propósito de gestionar y/o financiar el suministro de un servicio durante un período de tiempo prolongado.</p>	<p>Las posibilidades de <i>partenariado</i> pueden incluir dos o más entidades públicas que trabajan juntas (en el mismo nivel o entre distintos niveles de gobierno), dos o más entidades ‘sin ánimo de lucro’ que trabajan juntas, o una combinación de éstas.</p>	<p>PUP (partenariado público-público)</p> <p>PNLNL (partenariado no lucrativo-no lucrativo)</p> <p>PPNL (partenariado público-no lucrativo)</p>
--	--	--	---

Pero lo más importante es que estas tipologías establecen una distinción más marcada y explícita entre público y privado que la desarrollada hasta ahora, sin dibujar una frontera rígida e inalterable entre los dos conceptos. Sigue habiendo un importante debate (incluso dentro de nuestro proyecto) sobre la naturaleza ‘pública’ de los servicios corporatizados (es decir, aquellos de propiedad o de gestión estatal pero que funcionan como corporaciones privadas), y hay otras zonas grises donde lo público y lo privado se solapan. Se consideraba que las definiciones establecidas ofrecían unos límites lo bastante objetivos y, al mismo tiempo, permitían una dimensión subjetiva para determinar si clasificar o no una determinada entidad como una alternativa a la privatización. Esta metodología, aunque no es perfecta, ilustra una vez más la tensión creativa que hemos intentado construir en las primeras etapas de la investigación, poniendo de manifiesto el vaivén entre los aspectos universales y particularistas de los criterios que hemos empleado.

### ‘Criterios de éxito’

Una vez identificadas, las alternativas se sometieron a una evaluación de su ‘éxito’. El enfoque para realizar esta evaluación, como ya se ha señalado, consistió en utilizar un número limitado de normas predefinidas que consideramos indicadores positivos de éxito, entendiéndolo que ninguno de estos criterios se puede valorar de forma totalmente objetiva y que se pueden recalibrar como parte del ejercicio de investigación. La selección de los criterios se basó en la literatura global contra la privatización, la literatura sobre alternativas a ésta, y en nuestra propia (re) configuración de esos criterios, inspirada en nuestra familiaridad con los debates.

Estos criterios, así como las evaluaciones para los que se utilizaron, pretenden ser un primer intento de proporcionar comparaciones generales de los éxitos/ fracasos de diferentes alternativas, así como iniciativas de mejora y reforma en la prestación de servicios públicos. En ningún caso pretenden ser una evaluación exhaustiva. Así, se pidió a los investigadores que aportaran argumentos generales sobre las grandes categorías de éxito, partiendo de la base de que todos los criterios

estaban expuestos a una evaluación subjetiva, que ninguna entidad de servicio podría cumplir con todos los criterios y que era muy posible que surgieran tensiones significativas entre las categorías (por ejemplo, una mayor eficiencia a expensas de recortar puestos de trabajo). A los investigadores se les pidió que evaluaran cada uno de los servicios que habían identificado como ejemplo potencial de una buena alternativa a la privatización, y que registraran esas evaluaciones en ‘fichas técnicas’.

En el resto del capítulo presentamos las categorías normativas que elegimos para el estudio, así como las subcategorías que consideramos de importancia. Aunque se podrían escribir –y, de hecho, se han escrito– libros enteros sobre estos puntos, lo que vamos a dar aquí es un repaso deliberadamente breve, que sólo pretende dar una idea general de por qué se eligieron esos criterios y las cuestiones clave relacionadas con éstos. La intención es, en parte, reflejar la realidad de los términos de referencia dados a los grupos de estudio y, en parte, recalcar el carácter preliminar de la investigación. No tenía mucho sentido establecer un conjunto de limitaciones metodológicas demasiado estricto o complejo en esta etapa inicial, especialmente cuando el nivel nacional/regional de recopilación de datos no permitía realizar un análisis detallado y desagregado, y cuando nuestro enfoque es explícitamente iterativo.

En la tabla 2.2 se ofrece un resumen de las categorías normativas desarrolladas para el estudio, así como los criterios analíticos pertinentes a cada una de ellas. Y en las páginas que siguen se da una explicación más detallada de las categorías.

<b>Tabla 2.2: ‘Criterios normativos de éxito’ empleados para el estudio</b>	
<b>Categoría normativa</b>	<b>Criterios analíticos afines</b>
<b>Equidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es equitativa la disponibilidad física del servicio para distintos grupos sociales (por ejemplo, ubicación, tiempo-distancia, género, edad, raza, clase, origen étnico, etc.)?</li> <li>• ¿Es equitativa la calidad del servicio (por ejemplo, producto, relaciones con el usuario final, etc.)?</li> <li>• ¿Son equitativas las cantidades del servicio (por ejemplo, cantidad de agua, amperaje de la electricidad, niveles de atención de salud)?</li> <li>• ¿Son equitativos los sistemas de fijación de precios?</li> <li>• ¿Está la equidad formalizada, legalizada o institucionalizada de algún modo?</li> </ul>

<p><b>Participación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es adecuada la profundidad de la participación (por ejemplo, participación significativa frente a mera consulta, etc.)?</li> <li>• ¿Es adecuado el alcance de la participación (es decir, qué está sujeto a participación y si es suficiente: formulación de políticas, decisiones presupuestarias, funcionamiento cotidiano del servicio, etc.)?</li> <li>• ¿Tiene lugar la participación a una escala adecuada (es decir, local, nacional, regional, etc.)?</li> <li>• ¿Qué poderes tienen los integrantes y usuarios para realizar cambios significativos?</li> <li>• ¿Es la participación equitativa (en términos de género, raza, origen étnico, capacidades, renta, educación, trabajadores, ONG, OC, etc.)?</li> <li>• ¿Es la participación lo bastante representativa (es decir, si no participa todo el mundo, si los participantes son representativos de las 'partes interesadas')?</li> <li>• ¿Hay recursos adecuados para la participación de diversos grupos de la sociedad (transporte, tiempo libre del trabajo, etc.)?</li> <li>• ¿Se desenvuelve la participación de forma culturalmente apropiada?</li> <li>• ¿Hay una cantidad de información apropiada y adecuada a disposición de los participantes?</li> <li>• ¿Está la participación formalizada, legalizada o institucionalizada de algún modo?</li> <li>• ¿Es sólido el modelo de participación (es decir, se puede adaptar a nuevas situaciones, aprende durante el proceso)?</li> <li>• ¿Hubo preparación y consultas adecuadas antes de iniciar el proceso de participación?</li> </ul>
<p><b>Eficiencia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se suministra el servicio de una forma eficiente desde el punto de vista financiero (por ejemplo, por unidad de servicio prestada)?</li> <li>• ¿Se suministra el servicio de forma eficiente desde el punto de vista de los recursos (por ejemplo, pérdidas de agua y electricidad, costos administrativos, impactos medioambientales)?</li> <li>• ¿Se realizan las inversiones adecuadas en el mantenimiento a largo plazo?</li> <li>• ¿Socavan las mejoras en eficiencia otros posibles resultados positivos (por ejemplo, equidad, asequibilidad, medio ambiente, salarios, salud y seguridad, calidad, etc.)?</li> <li>• ¿Tienen en cuenta las mejoras en eficiencia otros servicios y/o niveles de gobierno (por ejemplo, derivación de otros servicios, asignación de fondos específicos, etc.)?</li> </ul>

<p><b>Calidad del servicio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es aceptable la calidad general del servicio en lo que se refiere al producto final (por ejemplo, salud primaria, calidad del agua) y a las relaciones con los usuarios finales?</li> <li>• ¿Está mejorando la calidad?</li> </ul>
<p><b>Rendición de cuentas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Rinden cuentas los encargados de formular las políticas y los proveedores del servicio ante los usuarios finales?</li> <li>• ¿Se ofrece la rendición de cuentas en las escalas adecuadas (es decir, local, nacional, regional, etc.)?</li> <li>• ¿Es buena la calidad de la rendición de cuentas (es decir, fidedigna, comprensible, verificable)?</li> <li>• ¿Es equitativa la rendición de cuentas (es decir, si se ofrece a todos los usuarios del servicio con la misma profundidad y calidad)?</li> <li>• ¿Hay cadenas y/o mecanismos claros de rendición de cuentas que estén formalizados, legalizados o institucionalizados de algún modo?</li> <li>• ¿Hay recursos adecuados para garantizar/aplicar la rendición de cuentas?</li> </ul>
<p><b>Transparencia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Son los mandatos operativos del servicio comprensibles y están a disposición del público?</li> <li>• ¿Son las decisiones en materia de políticas sobre el servicio comprensibles y están a disposición del público?</li> <li>• ¿Son los presupuestos de capital y de operaciones del servicio comprensibles y están a disposición del público?</li> <li>• ¿Hay suficientes recursos para garantizar/aplicar la transparencia?</li> </ul>
<p><b>Calidad del lugar de trabajo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Hay mecanismos para que los trabajadores/sindicatos participen en el funcionamiento, la administración o la formulación de políticas del servicio?</li> <li>• ¿Reciben los trabajadores un salario y prestaciones justos?</li> <li>• ¿Se sienten los trabajadores capacitados/‘empoderados’?</li> <li>• ¿Cuentan los trabajadores con una formación y educación adecuadas?</li> <li>• ¿Hay un número adecuado de trabajadores (para garantizar la calidad, la seguridad, la sostenibilidad, etc.)?</li> <li>• ¿Hay buenas relaciones entre los trabajadores de primera línea, los administradores y los usuarios finales del servicio?</li> <li>• ¿Hay equidad entre los trabajadores (género, raza, origen étnico, etc.)?</li> </ul>

<p><b>Sostenibilidad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostenibilidad financiera</li> <li>• ¿Hay suficiente gasto (público) para garantizar la continuidad del modelo de servicio en lo que se refiere a fondos operativos y de capital?</li> <li>• ¿Depende en gran medida el modelo de servicio del apoyo de donantes?</li> <li>• Sostenibilidad social</li> <li>• ¿Se puede sostener el mecanismo de implicación social (por ejemplo, voluntariado)?</li> <li>• Sostenibilidad política</li> <li>• ¿Tiene el modelo suficiente apoyo político en distintos niveles?</li> <li>• ¿Puede la alternativa desenvolverse de forma sostenida en un contexto global de neoliberalismo (es decir, es lo bastante sólida como para resistir a una oposición seria)?</li> <li>• Sostenibilidad medioambiental</li> <li>• ¿Hay recursos adecuados de forma sostenible para apoyar al servicio y su crecimiento?</li> <li>• ¿Se utilizan tipos adecuados de tecnologías y recursos (por ejemplo, carbón frente a energía solar)?</li> <li>• ¿Se emplean escalas adecuadas para el uso de recursos?</li> </ul>
<p><b>Solidaridad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Ayuda el servicio a construir solidaridad entre trabajadores, comunidad, burócratas, políticos, ONG, usuarios finales, etc.?</li> <li>• ¿Ayuda el servicio a construir solidaridad con otros sectores de servicio (salud, agua, electricidad, otros)?</li> <li>• ¿Ayuda el servicio a construir solidaridad entre otros niveles de suministro de servicio (regional, internacional)?</li> </ul>
<p><b>Ética pública</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Ayuda el modelo a construir/crear una 'ética pública' más sólida en torno al suministro de servicio entre alguno o todos los grupos siguientes: comunidad, trabajadores, funcionarios públicos, políticos?</li> <li>• ¿Apunta el modelo a nuevas formas de pensar sobre el concepto de titularidad pública / control de los trabajadores / control de la comunidad?</li> <li>• ¿Se opone explícitamente el modelo de servicio a la privatización y la comercialización?</li> </ul>
<p><b>Transferibilidad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es el modelo total o parcialmente transferible a otros lugares del país, la región o el mundo?</li> </ul>

## *Equidad*

La inequidad es, seguramente, la principal inquietud que despierta la privatización: a los hogares de rentas bajas y a otros grupos marginalizados se los deja fuera de la fórmula del suministro del servicio (o se les ofrecen servicios que no cumplen con los estándares) porque no se pueden permitir pagar las tarifas del mercado. Por eso, no es de extrañar que proporcionar servicios más equitativos sea un objetivo fundamental de la mayoría –si no de todos– de los experimentos de suministro alternativo (Equinet 2007, McIntyre y Mooney 2007).

Pero la equidad no es un concepto fácil de medir. En algunos países/casos, la cuestión tiene que ver con políticas que garantizan la distribución de los recursos según las necesidades y políticas que *reducen* la desigualdad tratando a aquellos en circunstancias de desigualdad de forma desigual (equidad vertical); en otros, puede que se exprese como un paquete mínimo de beneficios básicos proporcionado por el Estado a todos los ciudadanos o a ‘grupos específicos’ para asegurarse de que nadie quede por debajo de un determinado nivel (por ejemplo, ‘agua básica gratuita’ en Sudáfrica). Las diferencias entre países reflejan distintos objetivos de equidad (Wagstaff et al 1991). Por lo tanto, es fundamental descomponer el concepto en una serie de subcategorías que exploren áreas concretas.

Gran parte de la literatura que se centra en casos concretos hace hincapié en las mejoras realizadas en la accesibilidad, especialmente en lo que se refiere a la clase y la ubicación. Conseguir información sobre los demás indicadores, como el género o el origen étnico, no resulta sencillo. Hay también poca información sobre la fiabilidad del servicio. Muchos países, sobre todo en los sectores del agua y la electricidad, se enfrentan a la escasez crónica o a constantes interrupciones en el servicio (Nakhouda et al 2007). Parte de la equidad consiste en superar barreras físicas, económicas y culturales con que la gente se topa al acceder a los servicios y participar en la toma de decisiones. La equidad comporta también el reconocimiento de que “la desventaja y la falta de poder social subyace a la estratificación social que genera la inequidad (de la salud)” (Equinet 2007, 173; McIntyre y Mooney 2007).

Poco se puede extraer de la literatura previa sobre cómo evaluar la equidad en términos de calidad. Es probable que se trate de una función de la equidad y la calidad en un sentido amplio; es decir, que si un caso presenta un alto nivel de calidad y de equidad, es probable que presente una elevada equidad en términos de calidad. Sin embargo, podría darse la posibilidad de que un servicio tuviera una gran calidad pero, debido a un bajo nivel de equidad, no pudiera ofrecer un producto final de calidad a todos los usuarios finales.

Hay importantes debates políticos sobre qué constituye exactamente una cantidad suficiente de agua, electricidad o atención de la salud, en parte porque son elementos determinados por circunstancias sociales y medioambientales, y en parte porque impone una definición de necesidades (Ruiters 2007, Dugard 2009). Sin embargo, hay umbrales por debajo de los que la mayoría de ‘expertos’ coincide en que la cantidad es insuficiente. Al mismo tiempo, hay también

debates sobre qué constituye un servicio adecuado para una ciudadanía efectiva, así como la forma en que esto influye en los diseños generales de sistemas. Los sistemas de salud están en gran medida orientados hacia las necesidades terapéuticas de los sectores acomodados y los grandes sistemas de agua están concebidos para los usuarios de clase media, mientras que los pobres quedan relegados a un uso 'básico'. La cuestión de si y en qué medida se satisfacen necesidades o sólo demandas 'efectivas' son aspectos fundamentales del poder relativo de las clases sociales y la mercantilización de la naturaleza y su instrumentalización como recurso (Harvey 1996).

Otro aspecto relevante de la equidad es si el agua, la electricidad y la salud, como derechos sociales de ciudadanía, deben ser gratuitos, universales y sufragados mediante impuestos. Cuando se imponen costos diferenciales, el problema es que puede que los hogares con rentas mayores paguen el doble que los de rentas menores por el servicio, pero si la renta es diez veces mayor, el sistema de precios es injusto. Hay una línea que defiende que los sectores en desigualdad deben ser tratados de forma desigual a través de subsidios cruzados. Las estructuras tarifarias (tarifas por tramo, tarifas reducidas, tarifas de supervivencia, subsidios cruzados internos, etc.) son factores importantes para determinar la equidad, tanto por consumo de un servicio como por cuotas de conexión fijas. La literatura sobre servicios municipales coincide por lo general en la necesidad de un sistema de tarificación progresivo, que abarque una cantidad base de acceso económico o gratuito (sea universal o selectivo). Estos dos elementos se derivan del reconocimiento de un 'derecho' a determinados servicios, y de que aquellos que utilizan más, o que cuentan con más recursos financieros, deberían pagar más que aquellos que son pobres o usan menos. Los subsidios cruzados de otros sectores e instancias gubernamentales también son importantes en este sentido. Algunos países utilizan impuestos locales y otros, transferencias intergubernamentales para financiar servicios. El grado de progresividad de los regímenes impositivos es muy relevante, al igual que la cuestión de las tarifas residenciales frente a las comerciales.

En la literatura, la equidad se describe como una práctica y como un procedimiento formal. Aunque ambos elementos son importantes, si no hay compromisos formales o institucionales para con la equidad, pueden surgir dudas o inquietudes sobre cómo se puede garantizar o aplicar de forma sistemática. Por ejemplo, en el caso del partenariado público-público (PUP) entre la empresa Rand Water y la autoridad local de Harrismith, en Sudáfrica, se impuso la práctica informal de no cortar el servicio a los hogares que no pagaran. Sin embargo, a falta de una política o un compromiso formal que garantice esta práctica, los vecinos no pueden estar seguros de que todos recibirán este tratamiento o cuánto durará. Además, al evaluar las alternativas, nos gustaría analizar si el acceso equitativo nominal se refleja en los beneficios implícitos y los resultados, y si éstos se pueden medir. Por ejemplo, ¿cuál es el área de mortalidad entre los menores de cinco años en las zonas donde se está experimentando con alternativas?

### *Participación*

La participación de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales en la toma de decisiones y la actividad de los servicios se ha convertido en una especie de mantra de la literatura sobre el tema, ya sea favorable o contraria a la privatización; hay referencias a ella incluso en lo que parecerían lugares insólitos, tales como el Consejo Mundial del Agua, un organismo dominado por el sector privado. Para algunos, la participación alude a un claro traspaso de poder y capacidades para la toma de decisiones, mientras que otros lo ven más bien como una forma de consulta y educación. Cuando todo el mundo habla sobre participación, desde los activistas de comunidades más radicales a las instituciones neoliberales, es probable que no tengan en mente la misma cosa (Balanyá et al 2005, 254; Murthy y Klugman 2004). Por lo tanto, es vital ser lo más concreto posible sobre las formas de participación que se pueden considerar ‘exitosas’.

Es probable que el alcance y la profundidad de la participación se vean influidos por factores de escala. Si la participación sólo se produce en el ámbito local, puede que sea difícil que influya en las decisiones normativas que se toman en los planos regional, nacional o internacional. Igualmente, si la participación sólo se registra a escala regional o nacional, puede que la profundidad de la participación local sea escasa o no lo bastante representativa de las comunidades directamente afectadas por el servicio.

Muchas veces no se presta una especial atención a cómo incorporar o empoderar a grupos marginalizados en el seno de ‘la comunidad’; así, en estos espacios se suelen replicar las dinámicas de poder (Murthy y Klugman 2004, 78). Equinet (2007, 185), examinando la experiencia de la participación representativa los sistemas de atención de la salud en Zambia, señala que los mecanismos de representación no suelen representar plenamente a las comunidades, especialmente a los grupos vulnerables. Hay también una creciente literatura feminista que llama la atención sobre los (posibles) altos costos que entraña la participación de las mujeres, ya que muchos proyectos de desarrollo –sobre todo en el sector del agua– se centran en la participación de las mujeres sin tener en cuenta los aspectos de género que se dan en la administración del hogar. De hecho, la participación puede sólo suponer más trabajo y muy pocos beneficios (Cleaver 1998 y 2000).

Incluso cuando se incluye a grupos marginalizados en los mecanismos de participación, cabe plantear la cuestión de la representatividad: ¿reflejan estos representantes la diversidad de la población en cuanto a género, origen étnico, clase, ubicación y edad? ¿Son estos representantes elegidos de forma justa? E incluso ¿es la representatividad un mecanismo adecuado si el objetivo es contar con una amplia participación?

Nakhooda et al (2007, 43) apuntan que la capacidad de los miembros de la comunidad para participar se ve limitada por recursos financieros y humanos, y por el acceso a conocimientos técnicos. Una cosa es que el Estado se comprometa con la participación y la toma de decisiones comunitarias, y otra muy distinta es que dedique tiempo y recursos a garantizar que todo el mundo pueda participar.

Se deben destinar los recursos adecuados para ámbitos como la comunicación, la formación, la organización de foros y el trabajo de proximidad.

Llevar adelante la participación de forma culturalmente apropiada puede ayudar a conducir a una experiencia significativa para los participantes, y puede también ayudar a aumentar la eficacia del proceso. Puede que se deban tener en cuenta prácticas culturales de todo tipo, desde los estilos de discusión hasta las estructuras de liderazgo.

A los participantes, además, se les debe proporcionar información suficiente para efectuar decisiones e intervenciones informadas. Esta información puede ser de carácter técnico, financiero o de otra índole. La disponibilidad de información en varios formatos es importante porque los miembros de la comunidad tendrán distintos puntos de acceso, dependiendo de sus ingresos, ubicación, etcétera. Esto conlleva, entre otras cosas, que la información se presente de tal forma que los ciudadanos puedan entender la jerga técnica o burocrática.

Murthy y Klugman (2004, 84) sugieren la creación de ‘contratos de participación’ para detallar claramente la relación entre la sociedad civil/la comunidad y los gobiernos/instituciones, garantizando un igual poder de decisión en el establecimiento de prioridades y políticas concretas, y la supervisión de su aplicación. Estos contratos pueden ayudar a perfilar el alcance, el nivel de participación y la inclusión de voces marginalizadas. Equinet (2007, 212) se hace eco de esa idea, y considera que para garantizar una verdadera participación comunitaria en los sistemas de salud, el papel de las comunidades se debe reconocer formalmente en forma de ley y práctica institucional.

Aunque los modelos deben tener cierto grado de permanencia para que resulten coherentes, puede que haya también motivos para ajustar ciertas prácticas debido a nuevas circunstancias, el reconocimiento de errores, etcétera. ¿Da cabida el modelo en cuestión a este tipo de dinamismo, aprendizaje y flexibilidad? Hall et al (2005, 36) apuntan a la importancia de una pronta implicación de la comunidad para garantizar una participación fructífera y efectiva. No sólo son importantes los ‘cómo’ de la participación comunitaria, sino también los ‘cuándo’. Estos autores, en su estudio sobre los PUP en el sector de la salud, llegan a la conclusión de que “los PUP más eficaces presentaban los tiempos de introducción más }prolongados y tenían como socio a la comunidad”.

### *Eficiencia*

A menudo se da por sentado que los sistemas ‘públicos’ son menos eficientes que los privados, a pesar de que hay estudios que sugieren lo contrario. Por lo tanto, es de vital importancia evaluar la eficiencia de modelos alternativos para el suministro de servicios siguiendo criterios parecidos y distintos, así como ampliar nuestras definiciones del concepto.

La eficiencia se suele entender como una situación en que ‘x’ insumos generan ‘y’ productos o resultados, y estos indicadores también se deben tener en cuenta con las alternativas. Sin embargo, es también importante contextualizar el análisis y darle un horizonte más prolongado en el tiempo. La

atención de la salud, por ejemplo, no genera resultados homogéneos, y la ‘curación’ y los ‘cuidados’ piden formas muy distintas de medida. Además, puede que los efectos de la prevención se registren sólo muchos años después y que exijan otros métodos de evaluación.

Las entidades privatizadas suelen presumir de una mayor eficiencia, pero puede que ésta se dé a expensas de inversiones a largo plazo en equipamientos y personal. Es por tanto fundamental incorporar estos costos a mayor largo plazo cuando se calcula la eficiencia de las alternativas. En el caso de la remunicipalización de la empresa de agua en la ciudad francesa de Grenoble, Avrillier (2005, 64) señala que el mantenimiento, la renovación y la mejora de los sistemas técnicos se ha triplicado en comparación con la experiencia de la privatización.

En ocasiones, puede suceder que ciertos criterios de eficiencia estén reñidos con otros. La eficiencia financiera, por ejemplo, puede alcanzarse a expensas de la salud, la seguridad y las condiciones laborales de los trabajadores o de la participación comunitaria. En el caso de la autoridad nacional del agua de Honduras, SANAA, la eficiencia parece haberse logrado a costa de los trabajadores, y la pérdida del 35 por ciento de los puestos de trabajo parece haber pasado desapercibida en la mayoría de evaluaciones del programa (Lobina y Hall 2000, 48). Más en general, es necesario poner en tela de juicio la creencia de que el sector privado es más eficiente que el público, a pesar de las ambiguas pruebas empíricas y a pesar del hecho de que las definiciones convencionales no abordan debidamente los objetivos sociales de la prestación de servicio, tales como la calidad de vida y la dignidad (Spronk 2010). Medir la ‘eficiencia social’, por tanto, aunque difícil, sería mucho más apropiado.

Cabe también tomar nota de si las mejoras en la eficiencia de un determinado servicio se producen a expensas de otro sector u otro nivel de gobierno (por ejemplo, carga o descarga de otras instancias). La escala es otro de los factores a tener en cuenta al evaluar la eficiencia, ya que muchos estudios del sector privado ignoran los impactos más generales y se centran en criterios muy limitados. Finalmente, están también los resultados intangibles e incontables que los servicios públicos pueden proporcionar a las sociedades (como fomentar prácticas culturales y garantizar entornos seguros).

### *Calidad del servicio*

Otra de las justificaciones a la que recurren los promotores de políticas neoliberales para privatizar los servicios públicos es la supuesta mala calidad de éstos. Sin embargo, la calidad es también un concepto problemático, que se conforma con las percepciones culturales y las demandas del mercado. Evaluar las alternativas en este sentido es, por lo una importante, aunque también delicada, respuesta contra el argumento de que el sector público debe mantener las expectativas del sector privado. El falso argumento de que el agua embotellada por empresas privadas es mejor que el agua del grifo de empresas públicas es paradigmático en este sentido (Clarke 2005).

### *Rendición de cuentas*

Mientras que el Banco Mundial define la rendición de cuentas como “la medida en que los gobiernos deben explicar o justificar lo que han hecho o dejado de hacer” (World Bank 1999, 290), Murthy y Klugman (2004, 79-80) apuntan que hay lecturas mucho más ricas del concepto que sobrepasan la mera ‘obligación de dar respuesta’, estableciendo una distinción entre el alcance de la rendición de cuentas (quién debe rendir cuentas ante quién) y si los mecanismos de rendición de cuentas tienen fuerza ejecutoria. La definición del Banco Mundial, como la que usa para la corrupción, pone un sutil acento sobre el público, en contraposición al sector privado (con la falsa suposición de que el mercado obliga al sector privado a rendir cuentas). En niveles más altos, la rendición de cuentas es algo que se debe negociar, que no se limita a intereses inmediatos, sino a intereses globales. La rendición de cuentas se extiende tanto vertical como horizontalmente, ya que la comunidad tiene el poder de hacer que el servicio rinda cuentas a través de mecanismos legales, no sólo internamente de un nivel de personal a otro.

La literatura ofrece varios ejemplos de cómo se puede conseguir un buen modelo de rendición de cuentas. Montemayor (2005) hace hincapié en la necesidad de una cadena clara de rendición de cuentas que responda ante la comunidad y aborde sus preocupaciones y opiniones. Nakhouda et al (2007) señalan que un organismo regulador independiente puede mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Gomez y Terhorst (2005, 123) resaltan la necesidad de garantizar la rendición de cuentas a través de una unidad de ‘vigilancia y control social’ formada por ciudadanos y/o representantes de la sociedad civil.

### *Transparencia*

Disponer de acceso a información sobre el funcionamiento del servicio es fundamental para generar un entorno transparente. En el caso de remunicipalización del agua en la ciudad francesa de Grenoble, Avrillier (2005, 67) señala que los ciudadanos disponen de acceso a la información sobre los servicios y los costos del agua, y mantienen debates abiertos sobre ellos, aunque no está claro que esta información sea accesible y comprensible para el público. Disponer de acceso a datos financieros también permite a los ciudadanos y grupos comunitarios contextualizar la información sobre políticas y funcionamiento, proporcionándoles herramientas para cuestionar políticas si los presupuestos no se ajustan a los objetivos declarados.

### *Calidad del lugar de trabajo*

Los trabajadores de primera línea son fundamentales para el suministro de servicios, ya sean públicos o privados; muchos trabajadores están expuestos a graves riesgos de salud. Cualquier alternativa a la privatización, por lo tanto, debe tener en cuenta la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, así como los sistemas que regulan la participación de los trabajadores.

Si bien las discusiones sobre participación suelen centrarse en la comunidad, está también la cuestión de la participación de la fuerza de trabajo y las formas

de organización del lugar de trabajo. Según el modelo que se utilice (cooperativa, PUP, empresa pública), se darán distintos tipos de participación/organización de los trabajadores, desde pleno control a comités de cogestión, pasando por una colaboración menor sobre cuestiones directamente relacionadas con el lugar de trabajo. Aguas Bonaerenses SA, en Argentina, es un operador del sector público con representación de trabajadores y usuarios en el organismo regulador y la administración de la empresa. Esta participación ha llevado a una mayor cobertura en el servicio de agua y alcantarillado, la construcción de nuevos conductos y una mejor presión del agua (Hall y Lobina 2006, 13). En la capital de Uganda, Kampala, el proceso de reforma de 1999 condujo a un nuevo acuerdo colectivo con el sindicato, por el que se le garantizaba una participación directa en todos los aspectos de la reestructuración, y se creó un nuevo comité en la unidad de administración con un asiento reservado al sindicato. Hay muchos casos en que los trabajadores que realizan tareas clave –y en ocasiones peligrosas– están muy mal pagados. Esto puede empujar a los trabajadores a recurrir a sobornos y pagos extra para sobrevivir. En un entorno de este tipo, es difícil que las cosas no resulten poco eficientes (Hall y Lobina 2006, 13).

El sentimiento de ‘capacitación’ o ‘empoderamiento’ también es importante, aunque es difícil de cuantificar en términos comparativos, y puede venir de muy distintas fuentes según los trabajadores. Evaluar este componente exigirá una observación de los propios trabajadores y la interacción con ellos. Otros indicadores, como la participación de los trabajadores, el salario y las prestaciones, y las relaciones entre trabajadores y administradores, pueden ayudar a evaluar objetivamente en qué medida se sienten empoderados los trabajadores en un sistema alternativo para el suministro de servicios.

Una parte importante de la inversión en los trabajadores pasa por proporcionarles la formación adecuada para desempeñar su trabajo. En la ciudad vietnamita de Ho Chi Minh City, la empresa de agua recibió un préstamo del Banco Asiático de Desarrollo que proporcionó el respaldo necesario para organizar formaciones sobre distintos temas clave: desarrollo organizativo, mantenimiento y gestión del suministro de agua, administración financiera y contabilidad, sistemas informáticos e inglés. En Porto Alegre, la compañía SABESP cuenta con un programa de formación y educación continuada para los empleados, que cubre aspectos técnicos, y cuestiones administrativas y de gestión. También organiza clases de informática y programas de alfabetización para los empleados. También organiza clases de informática y programas de alfabetización para los trabajadores (Hall y Lobina 2006,14).

Muchas regiones carecen de suficientes profesionales de la salud para garantizar servicios esenciales; los que quedan, por su parte, suelen sentirse frustrados y minusvalorados, y se ven obligados a trabajar en centros con gran escasez de recursos. Algunas zonas de África oriental y meridional están sufriendo una tremenda falta de trabajadores de la salud, sobre todo en áreas rurales (Equinet 2007, 143). Hay una apremiante necesidad de formar y retener a los trabajadores de

la salud para garantizar un sistema de salud efectivo. Los salarios reales se deben incrementar y hay que ofrecer a los trabajadores incentivos, como posibilidades de desarrollo profesional, carreras profesionales significativas y mejores condiciones de vida y laborales. Además de esto, están también las necesidades sociales de los trabajadores de primera línea: transporte, vivienda, educación para sus familias, electricidad o su propio acceso a la atención de la salud. Algunas investigaciones ilustran un enfoque problemático ante las cuestiones laborales en el contexto de la reestructuración de los servicios públicos. Se da automáticamente por supuesto que una reducción de los trabajadores se traduce en una mejora de la eficiencia, sin reconocerse que una mejor calidad y un servicio más equitativo pueden a veces exigir más tiempo y empleados (Hall y Lobina 2006, 13). Los resultados positivos en el campo de la eficiencia se expresan a menudo mediante la proporción de trabajadores por punto o conexión de acceso al servicio, como sería el caso de la compañía de agua malasia Perbadanan Bekalan Air Pulan Pinang (PBA), que cuenta con un trabajador por cada 373 usuarios finales (Santiago 2005, 56). Este tipo de análisis puede tener consecuencias negativas en la salud y la seguridad de los trabajadores, así como en la calidad del servicio.

La fuerza laboral se ve muchas veces como un costo que se debe reducir o cuya eficiencia hay que aumentar. En parte de la literatura se asume implícitamente que los trabajadores intentan ‘evitar’ hacer su trabajo y, por lo tanto, se debe conseguir que sean más eficientes. Aunque puede que éste sea el caso en algunas situaciones, en otras los trabajadores van más allá de lo que se les exige estrictamente en su empleo y se sienten fuertemente comprometidos con los objetivos del servicio. Hall y Lobina (2006, 12) afirman que “los conocimientos y el compromiso de los trabajadores, y la capacidad de sus sindicatos para participar en reestructuraciones y mejoras, deberían considerarse como puntos fuertes clave que se deben fomentar”. En Colombia, el sector público del agua ha seguido la tendencia de la privatización en la terciarización del trabajo y ha impuesto un modelo precario de flexibilidad laboral que conlleva la pérdida de estabilidad y seguridad para los trabajadores (Velez 2005, 106). En el caso de la compañía hondureña de titularidad pública SANAA, que atravesó un importante proceso de reestructuración en 1996, reducir la fuerza de trabajo en un 35 por ciento e infundir en el entorno de la compañía palabras como “dedicación, entusiasmo, integridad y orgullo” fueron dos elementos vistos como positivos. En el caso de SABESP, en Brasil, una empresa estatal de agua que experimentó una reestructuración considerable, los niveles de empleo se limitaron a través de “una reducción moderada y excepcional”, y los costos se rebajaron significativamente, en un 45 por ciento, con la externalización de operaciones auxiliares (Lobina y Hall 2000, 48-49).

Hall y Lobina (2006, 15) también señalan que las relaciones entre trabajadores y comunidad constituyen un elemento importante que fortalece el suministro del servicio. En el proyecto ejecutado en un barrio marginal de la ciudad india de Ahmedabad, los trabajadores desarrollaron una relación con miembros de la comunidad, creando un ciclo de agradecimiento y orgullo que reforzó el compro-

miso de los trabajadores con el proyecto y su implicación en él. Se habla de experiencias parecidas en varios proyectos ejecutados en zonas rurales de Pakistán. Por otro lado, los defensores de la privatización suelen caracterizar a los trabajadores del sector público como beneficiarios perezosos e ineficientes del gasto público, con lo que generan tensiones entre los trabajadores y la comunidad a la que sirven. Los modelos alternativos de suministro de servicios deben evitar estos maniqueísmos innecesarios, falsos y contraproducentes.

Finalmente, es necesario plantear si las prestaciones mencionadas se extienden a todos los trabajadores, independientemente de su género, raza, origen étnico, edad o cualquier otra característica demográfica o socio-económica.

### *Sostenibilidad*

Los modelos alternativos para el suministro de servicios deberían ser sostenibles durante un período razonable de tiempo para poderse considerar exitosos (aunque los ejemplos más efímeros pueden servir también como indicadores de lo que es posible y ofrecer lecciones para futuras iniciativas). La sostenibilidad es algo que se desarrolla en muchos frentes.

Para que un sistema alternativo de suministro de servicios se pueda sostener desde el punto de vista financiero, debe contar con recursos adecuados. Las alternativas públicas existentes utilizan una gran diversidad de estructuras de financiación, y mientras algunas reciben un apoyo económico sólido y constante del Estado, otras practican la plena recuperación de los costos de los usuarios finales. Éste es un posible punto de tensión. En la literatura, algunos autores consideran que la autonomía o independencia financiera del Estado es un aspecto positivo, mientras que otros catalogan esta realidad como una forma de comercialización que obliga a los servicios públicos a valorizar las finanzas y los principios de gestión del sector privado.

Una dificultad habitual es encontrar fondos que no dependan de organismos financieros internacionales, muchos de los cuales tienen disposiciones sobre la participación del sector privado o puede que no estén dispuestos a apoyar modelos alternativos como las cooperativas. Balanyá et al (2005, 266) apuntan que “se necesitan urgentemente mecanismos de financiación libres de condiciones políticas y que estén orientados al cumplimiento de objetivos sociales, y no económicos e ideológicos”. Pero depender de los fondos de donantes progresistas también puede acabar siendo un problema, ya que, en el momento en que el donante retira su ayuda, el desarrollo del proyecto se puede ver socavado.

Algunos modelos alternativos de servicios dependen en gran medida de voluntarios de la comunidad, en forma de trabajo voluntario o de la dedicación de tiempo necesaria para el proceso de participación. Si bien suele ser beneficioso contar con una fuerte participación voluntaria, es necesario tener en cuenta cómo afecta este voluntariado a los miembros de la comunidad y si este nivel de implicación se puede mantener. Cabe también preguntarse si el modelo es lo bastante sólido como para abordar los cambios que puedan darse en la demografía y/o en

las circunstancias socio-económicas (por ejemplo, xenofobia). ¿Son los procesos que se desarrollan en el seno de movimientos sociales y organizaciones comunitarias lo bastante robustos y democráticos como para sostener un interés y una construcción de capacidades a largo plazo? ¿Tiene la participación costes ocultos (por ejemplo, pierden los movimientos sociales 'independencia' y capacidad de crítica si se suman a un proceso participativo)?

En la literatura existente no hay acuerdo sobre qué tipo de relación se debería establecer entre las empresas públicas alternativas y el Estado. Algunos investigadores afirman que contar con un Estado y un Gobierno involucrado, que brinde su apoyo, es fundamental para el éxito de una empresa pública. En el análisis realizado por Hall et al (2006, 38) sobre los PUP en el sector de la salud, los autores señalan que la política del Gobierno desempeña un papel significativo en el apoyo y/o la facilitación de los partenariados. Los gobiernos locales y centrales han desempeñado un papel clave en alternativas públicas del sector del agua en Porto Alegre, Kerala y Caracas (Balanyá et al. 2005, 264). Sin embargo, otros autores afirman que lo que se necesita para tener éxito es independencia y autonomía del Estado. Murthy y Klugman (2004, 83) afirman que la descentralización implica que el liderazgo radique en las personas elegidas por miembros de la comunidad, no en burócratas, y conectan la descentralización con un nivel superior de participación comunitaria, aunque la descentralización puede implicar la delegación de la responsabilidad de ofrecer un determinado servicio sin los recursos necesarios y la captación de esos recursos por parte de elites locales. Reynoso (2000) arguye que la planificación y la gestión locales tienen importantes ventajas, a diferencia de un enfoque de arriba abajo, que es incapaz de adaptar el contexto y los problemas específicos de ese Estado. Sin embargo, Reynoso también sostiene que se necesita un Estado que brinde su apoyo para ayudar a facilitar y supervisar los objetivos de la alternativa pública. Equinet (2007, 174) opina que el Estado desempeña un papel clave en el establecimiento de sistemas de salud 'centrados en las personas', pero distingue entre un Estado fuerte y un Estado dominante; considera así que el papel de los estados consiste en actuar 'con' la sociedad, no sustituyéndola.

Más allá del clima político a escala local/nacional, se reconoce la necesidad de que se produzcan cambios en el plano internacional o mundial para facilitar estas alternativas. Balanyá et al (2005, 264) llegan a la conclusión de que no se pueden alcanzar verdaderas alternativas públicas en el contexto del neoliberalismo, y de que a pesar de algunos avances y victorias concretas, es necesario crear entornos más propicios: "El impacto acumulativo de estas políticas neoliberales constituye un enorme obstáculo para la prestación pública de servicios básicos. Al parecer, las soluciones duraderas sólo son viables si se substituye este modelo de desarrollo por un modelo distinto de globalización, por un modelo que facilite la adopción de soluciones públicas progresistas en lugar de dificultarlas".

Los recursos medioambientales son otro elemento que se debe tener en cuenta en la evaluación de alternativas. Los proveedores 'públicos' han sido en ocasiones

grandes saqueadores de los recursos naturales (la generación de electricidad soviética sería sólo un ejemplo) y es de vital importancia que no olvidemos cuestiones como el tipo de recursos y los índices de consumo sólo porque se dan en la esfera pública. Puede que se necesiten fuentes o formas alternativas de recursos, y a los proveedores públicos les corresponde plantear e investigar las difíciles cuestiones sobre recursos que muchos proveedores privados detestan.

Algo parecido podría decirse de las decisiones tecnológicas (por ejemplo, uso de carbón frente a energía solar), algunas de las cuales pueden estar determinadas por la inercia de prácticas anteriores e ideologías. Determinar los tipos de tecnologías adecuados es en parte una cuestión de los recursos ambientales disponibles, pero también una cuestión de factores sociales, económicos y políticos asociados con los objetivos de los modelos de prestación de servicios que se eligen.

Finalmente, aunque algunos aspectos del suministro de servicios son inherentemente locales, los recursos necesarios para proporcionarlos pueden ser de mayor alcance. Desde explotar las cuencas de agua regionales hasta adquirir productos de salud de productores extranjeros, es importante determinar la escala más apropiada y sostenible para la obtención y la distribución de los recursos. En el sector de la electricidad, por ejemplo, se vive un debate cada vez más animado sobre si es mejor establecer grandes redes de transmisión para la distribución regional de grandes plantas de producción o decantarse por una producción descentralizada y a pequeña escala.

### *Solidaridad*

Uno de los principales objetivos de construir sistemas no privados es crear núcleos de actividad y ‘solidaridad’ entre distintos sectores de la sociedad y sinergias entre proveedores que luchan para mejorar los servicios en el sector público, ya sean funcionarios gubernamentales, trabajadores de primera línea o miembros de la comunidad que participan en un proyecto. Sin embargo, la solidaridad es un concepto difícil de definir y que se expresa de muchas formas en la vida política. Pero a pesar de ello, hay algo tangible en un sistema de suministro de servicios que genera vínculos y compromisos en diferentes espacios y escalas, y es importante entender este fenómeno generalizado de creación de vínculos e intercambio de conocimientos entre actores no privados.

Los sistemas tradicionales socialdemócratas y asociados con el Estado del bienestar han sido criticados por ser incapaces de crear una verdadera solidaridad social (Ignatieff 1995, Williams 1989). Hall (2008, 17) presenta un interesante análisis sobre la solidaridad en los servicios públicos partiendo del concepto de un ‘modelo social europeo’, que encarna un compromiso con la equidad de rentas, los sistemas impositivos progresivos, la titularidad pública y la solidaridad política. También habla de solidaridad financiera, que en la UE se ha traducido en gasto para el desarrollo con financiación centralizada para ayudar a reducir las desigualdades entre los estados miembros, como fondos para infraestructuras, reciclaje y formación de trabajadores y fondos para ayudar a luchar contra la discriminación

en el lugar de trabajo. Sea cual sea la definición, comprender hasta qué punto pueden los sistemas de servicios no privados superar los efectos individualizadores y enajenantes de la comercialización es un aspecto importante para la evaluación y el fomento de modelos alternativos de suministro.

### *Ética pública*

En toda la literatura sobre alternativas a la privatización se encuentra el supuesto implícito de que estos modelos gozan de un mayor grado de ‘carácter público’ y ‘ética pública’ que los modelos privatizados, pero se dan pocas definiciones explícitas de qué significa esto. Balanyá et al (2005, 260) señalan que el carácter público entraña compromisos con “algo que atiende a objetivos sociales más amplios, incluida la democracia, la sostenibilidad del medio ambiente y la seguridad humana”, y perfilan una “concepción progresista de lo público” que conlleva una participación ciudadana directa sumada al objetivo de atender a las necesidades públicas. En su idea de ‘público’, incluyen un amplio abanico de modelos de gestión sin ánimo de lucro, que van desde cooperativas a empresas municipales, pasando por servicios corporatizados. Cann (2007, 8) también ofrece una interpretación amplia de lo público, y lo presenta como algo que va más allá de una titularidad y gestión pública formal. Cann alude a ello como algo que contiene varios elementos que pertenecen a diferentes actores dentro del sistema: sentir orgullo del propio trabajo (trabajadores), valorar al personal (administradores y usuarios), transparencia y rendición de cuentas (encargados de políticas) y participación comunitaria.

Está también el tema de si una alternativa debe basar su motivación y composición en un discurso explícitamente ‘antiprivatización’. Aludiendo a la cuestión de los partenariados público-públicos, Hall et al (2005, 10) señalan que, a veces, los PUP se pueden ver como una defensa en contra de la privatización, mientras que otras se han utilizado, de hecho, para preparar el terreno de la privatización (o al menos de partenariados público-privados), con lo que se pone en duda su compromiso con una ética pública. Esta cuestión es también pertinente en el caso de los modelos cooperativos y los partenariados con organismos no gubernamentales, muchos de los cuales actúan independientemente del Estado y no deben rendir cuentas directamente ante el público general. En el caso de las cooperativas de salud en Costa Rica, por ejemplo, Gauri et al (2004, 294) las entienden como parte de una tendencia general hacia la privatización de los servicios públicos, que persigue “aumentar la participación del sector privado e introducir mecanismos de mercado en la salud para impulsar la eficiencia”.

Aunque sea difícil de definir, la ética pública ocupa un lugar destacado en los principios que motivan modelos alternativos para el suministro de servicios, por lo que es doblemente importante intentar entenderla.

### *Transferibilidad*

La transferibilidad no es un indicador de éxito en sí, sino más bien una forma de entender su relación con otras alternativas en otros sectores y lugares. Un

determinado modelo de prestación de servicio puede funcionar bien en un lugar o sector, pero mal en otro. La ubicación geográfica, el tamaño de la población, el clima político, las tecnologías disponibles, las instituciones estatales y no estatales existentes, y las actitudes de los ciudadanos frente al Estado son algunos de los muchos factores que influirán en la capacidad de supervivencia de un modelo concreto. Un análisis de estos aspectos también ayudará a indicar la adaptabilidad/pertinencia de ciertos modelos en otros contextos. Por ejemplo, algunos autores sostienen que las cooperativas son más eficientes en zonas con menos de 50.000 habitantes (Munoz 2005, 101). Se suele esgrimir un argumento parecido con respecto a los programas participativos. Sin embargo, Balanyá et al (2005, 250) apuntan que los famosos ejemplos de Porto Alegre y Recife han demostrado que la escala no tiene por qué ser un obstáculo para la administración participativa. ¿Debería considerarse más exitosa una alternativa por tener un mayor potencial para reproducirse en otro lugar? Nunca habrá dos modelos exactamente iguales y, aunque tengan puntos en común por el uso de tecnología parecida, la solidaridad y el apoyo en distintas escalas, debemos oponernos a la idea de que se pueden imponer alternativas desde fuera. A pesar de ello, conviene no perder de vista que hay lecciones –prácticas y teóricas– que se pueden aprender de un modelo y adoptar en otro.

### **Conclusión**

La lista de ‘criterios de éxito’ que presentamos en estas páginas es larga y ambiciosa, y es importante reiterar que ninguno de los estudios sectoriales/regionales de este volumen analizó cada uno de estos factores, ya que no era esa la intención. Los criterios pretenden ser puntos de referencia y directrices: instrumentos de exploración para lo que, hasta la fecha, ha sido un campo de estudio relativamente poco sistematizado. Los estudios de casos más detallados que conformarán la segunda fase de este proyecto de investigación proporcionarán un análisis más afinado de estos criterios, pero incluso entonces sólo será posible estudiar en detalle un número limitado de factores, dada la complejidad de conceptos como equidad y rendición de cuentas.

Esperamos haber establecido parámetros más claros y sólidos para la investigación de mecanismos alternativos de suministro de servicios de los existentes hasta ahora, y que éstos sirvan como una base razonable para comparar modelos de servicio entre regiones y sectores. Sin embargo, el movimiento se demuestra andando, y animamos a los lectores a analizar el máximo de capítulos de este libro para hacerse una mejor idea de hasta qué punto hemos conseguido proporcionar esa plataforma analítica y comparativa.

Animamos especialmente a centrarse en el análisis sectorial, con el objetivo de estimular más diálogo entre activistas e investigadores de los ámbitos de la salud, el agua y la electricidad. Y es que, si deseamos desarrollar directrices universales significativas para servicios ‘alternativos’ esenciales, éstas deben ser tan convincentes entre distintos sectores como entre distintos lugares y culturas.

## Referencias

- Avrillier, R. 2005. "A Return to the Source: Re-municipalisation of Water Services in Grenoble, France", 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).
- Balanyá, B., B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst. 2005. "Empowering Public Water- Ways Forward", 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).
- Boyd, C.M.J. 2009. Can a Marxist Believe in Human Rights? *Critique*, 37: 579–600.
- Cann, V. 2007. "Introduction" in World Development Movement (ed) *Going Public: Southern Solutions to the global Water Crisis*, Londres: World Development Movement (WDM).
- Clarke, T. 2005. *Inside the bottle: An exposé of the bottled water industry*. Ottawa: Polaris Institute.
- Cleaver, F. 2000. "Analyzing Gender Roles in Community Natural Resource Management." *IDS Bulletin* 31(2): 60-67.
- Cleaver, F 1998. "Choice, complexity, and change: Gendered livelihoods and the management of water." *Agriculture and Human Values* (15): 293-299.
- Dugard, J. 2009. "Free basic electricity", en D McDonald (Ed) *Electric Capitalism: Recolonising Africa on the Power Grid*. Londres: Earthscan.
- Equinet. 2007. *Reclaiming the Resources for Health: A regional analysis of equity in health in east and southern Africa*, Kampala: Fountain Publishers.
- Fine, B. 2001. *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. Londres: Routledge.
- Gauri, V. J. Cercone y R Briceño. 2004. "Separating financing from provision: Evidence from 10 years of partnership with health cooperatives in Costa Rica", *Health Policy Planning*, 19(5): 292-301.
- Gomez, L.S. y P. Terhorst. 2005. "Cochabamba, Bolivia: Public-Collective Partnership After the Water Wars", 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).
- Hall, D. 2008. "Alternatives to PPPs: positive action for in-house services". Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hall, D., J. Lethbridge y E. Lobina. 2005. "Public-Public Partnerships in Health and Essential Services". Municipal Services Project Occasional Paper 9, Ciudad del Cabo: Municipal Services Project (MSP).
- Hall, D. y E. Lobina. 2006. "Water as a public service." Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).

- Harriss, J. 2001. *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. Londres: Leftword Books.
- Harvey, D. 1996. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, D. 2000. Spaces of Hope. Berkeley: University of California Press.
- Ignatieff, M. 1995. "The myth of Citizenship". in R Biener (ed), *Theorizing Citizenship*, Albany: State University of New York Press.
- Lobina, E. y D. Hall. 2000. "Public Sector Alternatives to Water Supply and Sewage Privatization: Case Studies", *Water Resources Development*, 16(1): 35-55.
- McIntyre, D. y G. Mooney (eds). 2007. *The Economics of Health Equity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merrett, S. 2002. "Willingness to Pay. A Review: Deconstructing Households' Willingness-to-pay for Water in Low-income Countries", *Water Policy*, 4(2): 157-172
- Montemayor, C.A. 2005. "Possibilities for Public Water in Manila" 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).
- Munoz, A.D. 2005. "Water Cooperatives in Argentina", 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).
- Murthy, R. y B. Klugman. 2004. "Service accountability and community participation in the context of health sector reforms in Asia: implications for sexual and reproductive health services", *Health Policy and Planning* 19(2): 78-86.
- Nakhoda, S., S. Dixit, N.K. Dubash. 2007. *Empowering People: A Governance Analysis of Electricity*. Washington, D.C.: World Resources Institute (WRI).
- Reynoso, V.G. 2000. "Towards a New Water Management Practice Experiences and Proposals from Guanajuato State for a Participatory and Decentralized Water Management Structure in Mexico", *Water Resources Development*, 16(4): 571-588.
- Ruiters, G. 2007. "Contradictions in municipal services in contemporary South Africa: Disciplinary Commodification and Self-Disconnections", *Critical Social Policy*, 27(4): 243-62.
- Santiago, C. 2005. "Public-Public Partnership: An Alternative Strategy in Water Management in Malaysia", 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).
- 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.

- Velez, H. 2005. "Public Services in Colombia: A Matter of Democracy", 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).
- Wagstaff, A., E. Doorslaer y P. Pierrella. 1991. "Equity in Finance and delivery of health care: Some tentative cross country comparisons", en A. Maquire, P. Fen y K. Mayhew (eds): *Providing health Care: The economics of Alternative Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Whittington, D., D.T. Lauria y M. Xinming. 1991. "A Study of Water Vending and Willingness to Pay for Water in Onitsha, Nigeria", *World Development*, 19(2/3): 179-198.
- Williams, F 1989. *Social policy a critical introduction. Issues of race, gender, and class*. Londres: Policy Press.
- World Bank. 1999. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean : Decentralization and accountability of the public sector. Washington DC: World Bank.



### III. EL TERRENO DEL NEOLIBERALISMO: OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE MODELOS ALTERNATIVOS EN EL SUMINISTRO DE SERVICIOS

Ben Fine y David Hall

El propósito de este capítulo no es tanto demostrar que el neoliberalismo está padeciendo cierta crisis de legitimidad, sino más bien explicar por qué a pesar de la crisis las alternativas en construcción siguen siendo muy débiles. Hay buenas razones que pueden ser sugeridas como explicación; motivos que reflejan hasta qué punto el neoliberalismo no es meramente una ideología y un conjunto de políticas que habría que cambiar radicalmente, sino que está sistémicamente vinculado con una serie de transformaciones del capitalismo contemporáneo durante los últimos 30 años, las que se han visto apuntaladas por lo que se ha dado en conocer como ‘financiarización’, aunque no se pueden reducir a ella.

El capítulo empieza repasando el propio concepto de financiarización: qué es, cuáles son sus efectos y qué desafíos plantea para la formulación de políticas alternativas. Es evidente que apuntar a la financiarización no significa culpar a las finanzas o a la economía de todos los males del mundo, aunque eso sea en parte una reacción comprensible a la crisis actual. Y es que el neoliberalismo no está simplemente confinado a imperativos económicos sino que también ha reflejado, por ejemplo, respuestas al derrumbe del bloque soviético, la erosión de la vitalidad y la fuerza de los sindicatos y las luchas emancipatorias, y los supuestos fracasos del Estado (del bienestar) tras la caída del auge de la posguerra.

La financiarización ha supuesto la excesiva expansión y proliferación de los mercados financieros y su penetración e influencia en casi todas las áreas de la vida económica y social. Este fenómeno se ha producido en un contexto más general y profundo de cambios que han resultado sistémicamente desfavorables para el suministro del sector público. El dominio sistémico del neoliberalismo explica por qué las alternativas en el sector público son tan escasas y por qué aquellas que acaban concretándose en contra de todo pronóstico se ven limitadas para alcanzar objetivos más amplios que la visibilidad comercial. La capacidad institucional para ofrecer alternativas ha sido socavada de tal manera que incluso las *propuestas* siguen siendo muy limitadas, por no hablar ya de la *ejecución práctica*.

Como se verá, estas observaciones se confirman claramente en el contexto de la crisis financiera que empezó en 2008 y las respuestas normativas a ella. El imperativo de rescatar al sistema financiero de sí mismo exige plantear la cuestión del ‘para qué y del ‘cómo’ del rescate. En este sentido, se aprecia un profundo abismo en términos de resultados reales, especialmente en el suministro público, que refleja hasta qué punto las políticas se han orientado al apoyo del sector privado en general, y de las finanzas en particular. Esto nos lleva a apuntar que la construcción de alternativas en el sector público –de las que seguirán dependiendo la gran mayoría de los sectores más pobres en los países en desarrollo para la cobertura de sus necesidades básicas en el futuro previsible– se deberá complementar con la construcción de iniciativas más amplias en materia de políticas y de la capacidad institucional para ponerlas en práctica. En consecuencia, no se trata sólo de una cuestión de distintas normas y políticas. La tarea que más urge –aunque no es ni mucho menos la única– es situar las finanzas al servicio del suministro y no al revés.

Pero esto es mucho más fácil de expresar que de hacerlo efectivo en la práctica, ya que incluso en el contexto de la crisis mundial, cuyo principal responsable se halla en el sector de las finanzas, sus necesidades son las que se han impuesto en los argumentos más profundos sobre recursos y formulación de políticas. Mientras que, por ejemplo, la retórica de contener la especulación del sistema financiero –y las recompensas a éste– alcanzó un gran protagonismo cuando la crisis estalló, apenas unos meses después se ha producido una sorprendente vuelta a la normalidad en el sentido más amplio. Tal como señala el Centro de Investigaciones sobre Cambios Socio-culturales, los organismos británicos encargados de informar sobre el sistema financiero y la mejor forma de regularlo, se basaban en una afiliación compuesta por “662 años de experiencia, y el 75 por ciento de esos años se habían pasado en actividades de la City [el centro financiero de Londres] o sirviendo a necesidades de ésta” (CRESC 2009, 5). Además, “90 por ciento de sus testimonios procedían del ámbito de las finanzas o la consultoría con vínculos económicos al sector financiero”.<sup>1</sup> En efecto, “entre sus integrantes no había industrias no financieras y sus asociaciones comerciales, ningún sindicato a pesar de la sindicalización de los trabajadores de minoristas financieras, ninguna ONG que representara a los consumidores o aportara una agenda de justicia social, ningún economista convencional ni intelectuales heterodoxos, y muy pocos políticos o funcionarios públicos” (CRESC 2009, 23). Es significativo que, incluso como testigos, la representación del sector público brillara por su ausencia.<sup>2</sup>

---

1. Para los informes de Bischoff (2009) y Wigley (2008), respectivamente.

2. Como apunta con sarcasmo el CRESC (2009, 25) sobre el informe de Wigley: “De los 71 testigos, unos 49 procedían directamente del ámbito de las finanzas y otros 15 de actividades de consultoría que suelen estar vinculadas económicamente con las finanzas. Cabe destacar que el sector público aportó sólo un testigo. Al parecer, los conocimientos del Ministerio de Hacienda de Su Majestad o el Departamento de Comercio, Empresa y Reforma Normativa eran irrelevantes para la historia que explicó Wigley sobre la importancia de defender esta valiosa actividad”.

Lo que resulta sorprendente e inquietante en este sentido es hasta qué punto se han marginalizado o subordinado, casi de forma automática, a todos aquellos actores que no estén relacionados con las finanzas, tanto en las instituciones como en los procesos de gobierno. Si bien el CRESC (2009) ha arrojado luz sobre el caso de la reforma y la formulación de políticas en el Reino Unido, es muy probable que el peso de la costumbre se imponga en el mundo en desarrollo, como mucho con una necesaria deferencia a circunstancias más difíciles por el golpe de la recesión global. Esto es fundamental para entender el destino de las alternativas del sector público en el pasado y para construir sus posibles futuros. Y es que el desafío no pasa únicamente por construir alternativas basadas en la prestación del sector público, sino también por ahondar más en la generación de las condiciones necesarias que les permitan surgir, sostenerse y funcionar con éxito, del mismo modo que se podría decir que hizo previamente el neoliberalismo en nombre del sector privado y las finanzas con los resultados catastróficos que estamos viendo hoy día.

Nuestra respuesta crítica empieza en el tercer apartado del capítulo, abordando la naturaleza del neoliberalismo y cómo ha ido socavando sistemáticamente —a través de la financialización y de otros procesos— las posibilidades de que aparezcan y prosperen alternativas del sector público. En el apartado cuarto se sigue desarrollando este argumento haciendo referencia a los cambios empíricos que se han dado en torno al suministro de servicios ‘públicos’ y cómo se ha promovido que el sector privado participara tanto directa como indirectamente. El último apartado sugiere que para poder sostener alternativas sólidas se debe subordinar el papel de las finanzas y prestar una mayor atención a las singularidades nacionales y sectoriales del suministro en la salud, el agua y la electricidad, sin olvidar por ello otras cuestiones más generales de equidad, condiciones del mercado laboral y formas participativas de gobernanza.

### **Financialización**

El término ‘financialización’ es relativamente nuevo y surge fundamentalmente de la economía heterodoxa y la economía política marxista (Fine 2007, Goldstein 2009), aunque es probable que sea adoptado por la ortodoxia en el futuro. El término se ha interpretado además de formas diversas, aunque con algunos puntos comunes. En primer lugar, en el nivel más informal, se refiere a la increíble expansión y proliferación de los mercados financieros que se ha producido durante los últimos 30 años, durante los que la proporción relativa de los activos financieros globales con respecto al PIB mundial se ha triplicado, de 1,5 a 4,5 (Palma 2009).<sup>3</sup> Hasta ahora se había dado poca importancia a la posibilidad de que esto pudiera ser indicio de disfunción. ¿Por qué necesitarías el triple de servicios financieros que antes para engrasar la economía? Precisamente debido al éxito mercantil de la financialización en términos de crecimiento y recompensas.

---

3. En cifras absolutas, los activos financieros mundiales se incrementaron de los 12 billones de dólares a los 196-241 billones entre 1980 y 2007 (Blankenberg y Palma 2009, 531).

En palabras del infame Larry Summers, exsecretario del Tesoro de los Estados Unidos, economista jefe del Banco Mundial, presidente de la Universidad de Harvard y después principal asesor económico de Barack Obama, aludiendo a la hipótesis de la eficiencia de los mercados (citado en Davidson (2008), la cursiva es nuestra):

En última instancia, las funciones sociales [de los mercados financieros son] repartir riesgos, guiar la inversión del capital escaso y procesar y diseminar la información que tengan los distintos agentes (...). *Los precios siempre reflejarán los valores fundamentales (...)* La lógica de los mercados eficientes es contundente.

La lógica es hoy menos contundente, incluso para los propios banqueros que antes la desplegaron para racionalizar lo que ahora se ha revelado como una realidad de mercados ineficientes, disfuncionales y parasitarios, con cuya crisis se ha materializado un significado bastante distinto de la idea de ‘repartir los riesgos’ que la pretendida reducción.

En segundo lugar, la financialización se ha asociado con la expansión de bienes especulativos a expensas de movilizar y destinar inversiones para actividades reales. Esto se pone especialmente de manifiesto con la admisión generalizada, aunque a posteriori, de la laxa reglamentación del sector financiero y los consiguientes llamamientos a frenar las riendas del desenfrenado caballo de la especulación y reducir la contaminación entre las inversiones especulativas y las reales. No se pasa necesariamente por alto que esa inversión real es también especulativa, ya que depende de inciertos futuros ingresos, y que la competencia en las finanzas depende de expandir el riesgo sistémico mediante un potencial contagio a un tipo más alto que el riesgo individual. Pero, en general, se insta a una mayor contención.

En tercer lugar, la financialización se ha entendido como la expansión y la proliferación de instrumentos y servicios financieros. Éstos han dado lugar a toda una serie de instituciones y mercados financieros –y a sus correspondientes acrónimos, que son realmente abrumadores–, además de los mercados de futuros en los que se negocia con mercancías que aún no se han producido (entre las que sería paradigmático el caso de las emisiones de carbono) y, sobre todo, de las tristemente célebres hipotecas *sub-prime* (también conocidas como hipotecas de alto riesgo o hipotecas basura). La expansión de éstas y su agrupación en productos derivados con los que se comerció una y otra vez, en última instancia desencadenando la crisis, es indicativo de los otros dos aspectos.

En cuarto lugar, a escala sistémica, la financialización se ha manifestado como el dominio de las finanzas sobre la industria. En la práctica, no es que el mundo financiero le diga a la industria qué debe hacer; las últimas tendencias revelan, de hecho, que las grandes empresas cada vez dependen menos de las instituciones financieras para financiar sus operaciones porque han podido reunir fondos por su propia cuenta. Sin embargo, especialmente en los Estados Unidos, incluso las corporaciones no financieras se han visto inevitablemente atrapadas en el proceso

de la financialización porque han basado cada vez más su rentabilidad en actividades financieras que en las productivas. Como señala el renombrado periodista del *Financial Times*, Martin Wolf (2008):

Los propios Estados Unidos parecen casi un gran fondo de alto riesgo. Los beneficios de las empresas financieras se dispararon de menos del 5 por ciento del total de los beneficios empresariales después de pagar impuestos en 1982, hasta el 41 por ciento en 2007.

Rossmann y Greenfield (2006, 2) han destacado las consiguientes implicancias para el nivel, el ritmo y la eficacia de la actividad productiva desde una perspectiva del movimiento obrero:

Lo que es nuevo es la búsqueda de beneficios a través de la eliminación de la capacidad productiva y del empleo (...) Esto refleja la forma en que la financialización ha llevado a las direcciones de empresas no financieras a 'actuar más como actores del mercado financiero'.

Desde un punto de vista más general, Stockhammer (2004) también ha argumentado que la financialización se ha producido a expensas de la inversión real.

En quinto lugar, algunos entienden la financialización –entre otras cosas por ser una de las características propias del neoliberalismo– como una estrategia para redistribuir las ganancias entre una clase rentista (Palma 2009; véase también Lapavitsas 2009 para una visión contraria). Sin duda, la recompensa a las finanzas, tanto sistémica como individualmente, ha sido asombrosa. En los Estados Unidos, por ejemplo, donde la renta real de la gran mayoría de la población ha estado estancada durante los últimos 30 años, todos los aumentos de la productividad se han acumulado en el segmento del 1 por ciento de rentas más altas, cuyo porcentaje del PIB ha aumentado desde menos del 10 por ciento a más del doble.

En sexto lugar –de nuevo con los Estados Unidos a la cabeza–, el consumo se ha sostenido con la ampliación del crédito (al consumo), entre otros mediante el uso de las ganancias de capital de la vivienda como garantía. Para algunos, esto ha sido parte del destacado papel desempeñado por la financialización en la explotación de los trabajadores a través de la prestación de servicios financieros a unos niveles extraordinariamente altos de beneficios bancarios (Lapavitsas 2009, dos Santos 2009; véase Fine 2009d, 2010a y 2010b para una crítica). Éste es, sin embargo, un único elemento en el sistema mucho más general de arreglos financieros a escala mundial que ha presenciado tremendos déficits en la balanza comercial y de pagos de los Estados Unidos, acompañados de la correspondiente retención de dólares en concepto de reservas por parte de otros países (con un increíble aumento en el caso concreto de China). Esto es una consecuencia de las políticas neoliberales para relajar –si no eliminar por completo– los controles de cambio, abriendo así las economías a la vulnerabilidad ante los movimientos de capitales y, por tanto, exigiendo altos niveles de reservas como salvaguardia. La paradoja es que, con todos sus déficits y tipos de interés mínimos, el dólar estadounidense no ha sufrido un derrumbe, a pesar de no seguir las recomendaciones normativas

neoliberales sobre estos temas que ha intentado imponer a otros países a través del Banco Mundial y el FMI cuando éstos se han visto aquejados por déficits de menor magnitud. Crisis anteriores en otros lugares se han utilizado para facilitar la financialización abriendo los mercados financieros a la participación internacional, especialmente estadounidense.

Independientemente de cómo se defina y utilice exactamente el término ‘financialización’, la cuestión es que apunta a una compleja amalgama de cambios en las finanzas globales y la interacción de éstas con la vida económica y social más en general. Y es que, en séptimo lugar, no sólo es sorprendente la expansión y la proliferación de los mercados financieros (especulativos), sino también la penetración del mundo de las finanzas en espacios de reproducción social y económica cada vez más significativos: vivienda, pensiones, salud, etcétera. Eso resulta, evidentemente, de vital importancia para la infraestructura social y económica, así como para el desplazamiento del suministro público hacia el sector privado, sobre todo en los casos de privatización, derivando en la proliferación de los activos financieros y las consultorías.

Así, aunque hay diferentes enfoques y aportaciones que ponen distintos acentos en el fenómeno de la financialización, es necesario situarlo en el marco de una teoría de las finanzas en sí. Para ello, hay tantos candidatos rivales como formas de finanzas, y van desde la ya desacreditada hipótesis de la eficiencia de los mercados a análisis de la fragilidad financiera intrínseca (especialmente vinculada con el economista Hyman Minsky). No es posible evaluarlas todas aquí y ofrecer una síntesis de ellas, si no es en forma de una serie de conclusiones; a saber, que la financialización:

- Reduce los niveles generales y la eficacia de la inversión real a medida que los instrumentos y actividades financieros se expanden, incluso aunque se produzca una inversión excesiva en sectores y momentos concretos (como sucedió con la burbuja de las empresas punto com hace una década).
- Prioriza el valor de las acciones, o el valor financiero, por encima de otros valores sociales y económicos.
- Arrastra las políticas hacia el conservadurismo y la mercantilización en todos los sentidos.
- Extiende su influencia, tanto directa como indirectamente, sobre las políticas económicas y sociales.
- Expone más aspectos de la vida económica y social al riesgo de volatilidad por la inestabilidad financiera y pone la vida económica y social en riesgo de crisis ante eventos desencadenados en mercados concretos (como en los casos de las crisis alimentaria y energética que precedieron a la financiera).

Así pues, aunque la financialización es una única palabra, está vinculada con distintas formas y efectos de las finanzas. El debate que se presenta en estas páginas toma muchas de sus ilustraciones de los Estados Unidos y el Reino Unido, los dos países que se han situado en la vanguardia de la financialización. Los países han experimentado la financialización de forma diferente, especialmente en el

mundo en desarrollo. Éste, por ejemplo, se ha visto mucho menos afectados por los mecanismos de transmisión asociados con los activos financieros tóxicos que por la desaceleración del crecimiento, la correspondiente demanda de exportaciones, y los flujos de capital procedentes de la inversión extranjera directa, la ayuda y las remesas de los migrantes. Sin embargo, la financialización también ha sido importante en el mundo en desarrollo, con la correspondiente diversidad de impactos en la forma y el alcance en que los intereses financieros se han formado y han influido en las políticas. Esto ha tenido una especial relevancia para las políticas sociales y el suministro de infraestructuras económicas y sociales en general, entre otras cosas a través de la influencia de organismos donantes. Así pues, si la financialización es una pieza clave del neoliberalismo, que está sumido en una profunda crisis, ¿cuáles son las perspectivas de futuro?

### **¿El neoliberalismo está muerto? Larga vida al...**

Una de las características más llamativas de la actual crisis mundial es la rapidez y la profundidad con que se ha desacreditado la legitimidad del neoliberalismo. Aunque la última recesión de esta magnitud, tras el derrumbe del auge de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, también fue testigo de la pérdida de sus puntales ideológicos –los del keynesianismo– lo hizo de forma mucho más paulatina. El keynesianismo en sí sólo emergió después de una década o más en respuesta a la Gran Depresión de los años treinta, con una guerra mundial de por medio antes de que se estableciera como la nueva máxima convencional antes de su propia desaparición. La contrarrevolución monetarista que vino a reemplazarla e inició la era del neoliberalismo también tardó una década en consolidarse, a partir de principios de los años setenta. Hoy día, sin embargo, los que en su día se dedicaban a vender la idea de que ‘no hay alternativa’ al neoliberalismo, han perdido terreno después del fallo sistémico extraordinariamente agudo de lo que es el mercado –o mercados– perfecto que éstos asociaban con las finanzas.

Apuntar a la crisis del neoliberalismo en sí no ofrece alternativas; de hecho, éstas también parecen escasear, salvo por los llamamientos esporádicos a favor de una reglamentación más estricta de los mercados financieros y medidas keynesianas concretas de gestión de la demanda para aplacar a los más afectados por la crisis crediticia. Volveremos sobre las alternativas más adelante, pero antes cabe examinar la ideología neoliberal que va más allá de la simple receta de dejar cuanto sea posible a lo que se supone que es el funcionamiento eficiente de los mercados. Y es que la ideología fluye de forma mucho más profunda que sólo situando al mercado y al individuo frente al Estado y la administración, dando por sentado que los individuos buscan constantemente el propio interés, legítimamente cuando lo hacen a través del mercado, e ilegítimamente a través del Estado con comportamientos rentistas y corrupción. El papel del Estado, por lo tanto, se debe minimizar porque brinda oportunidades a los actores que persiguen un fin meramente egoísta. De este modo se posterga el papel que puede desempeñar la acción colectiva y se niega la posibilidad de que exista una ética del sector público.

En efecto, una de las consecuencias de la ideología neoliberal es que la corrup-

ción se define como algo que sólo se produce en el seno del Estado. De acuerdo a la palabras utilizadas en el sitio web del Banco Asiático de Desarrollo: “la escueta definición [de corrupción] empleada por el Banco Mundial consiste en ‘el abuso de la administración *pública* para el beneficio *privado*”.<sup>4</sup> Esto eclipsa muy oportunamente hasta qué punto la corrupción también implica al sector privado. Según esta definición, el representante de una empresa privada que paga un soborno no es culpable de corrupción; lo es sólo el representante del sector público que recibe el soborno en cuestión. Y quedan también totalmente excluidos los acuerdos ‘corruptos’ al interior del sector privado facilitados por la expansión neoliberal del mercado.

La ideología neoliberal tampoco consiste únicamente en la simple postura de estar a favor del mercado y en contra del Estado, ya que sólo puede hacerlo reuniendo varias posiciones incoherentes entre sí. Esto es especialmente evidente en términos de análisis económico, ya que la economía neoclásica preponderante apela a la eficiencia *estática* que se deriva de mercados que funcionan perfectamente. Esto depende de tomar las preferencias, los recursos y las tecnologías como algo dado, y de depender del mercado para que asigne dichos recursos de forma eficiente para los usos más deseables en ausencia de las distorsiones y la búsqueda de rentas que se derivarían de las intervenciones del Estado (y de sus funcionarios egoístas). Con independencia de las condiciones extraordinariamente exigentes para que el mercado funcione de esta forma, incluso en los propios términos de la teoría (no externalidades, crecientes rendimientos de escala, oligopolios, etc.), hay una lógica neoliberal alternativa para explicar la dependencia del mercado que es totalmente distinta de la basada en la eficiencia estática de los mercados e incompatible con ésta. Y es que la corriente neoaustriaca del neoliberalismo ve el mercado como el vehículo mediante el que individuos con información imperfecta pero con espíritu innovador pueden generar un cambio *dinámico*, apoyándose en gran medida en la emergencia espontánea de las instituciones necesarias para respaldar al mercado en este papel (Denis 2004).

Éstos serían, muy resumidos, los argumentos liberales para el *laissez-faire*; su postura con respecto a la economía. Pero la ideología no reside ahí porque por lo general se admite que la economía como mercado no actúa en el vacío y necesita al Estado y otras instituciones, sean o no espontáneas, como apoyos. Dónde acaban y dónde terminan esas instituciones es algo confuso, pero el carácter liberal asociado con la libertad del individuo dentro del mercado y la antipatía hacia el Estado se abandona muy rápidamente en lo que se refiere a las funciones esenciales del Estado. Deberíamos recordar que el primer gran experimento con el neoliberalismo fue emprendido por los ‘Chicago boys’ en Chile, a mediados de los años setenta. No es de extrañar, por lo tanto, aunque la democracia sea ahora vista como un elemento de buena gobernanza, que el neoliberalismo ha estado vinculado en el pasado con el autoritarismo, el conservadurismo y la limitación de las libertades en cuanto se sale del mercado. Este hecho es especialmente evidente

---

4. <http://www.adb.org/Documents/Policies/Anticorruption/anticorrupt300.asp?p=policies>.

en el caso de los mercados laborales y la antipatía a los sindicatos aunque, en el período más reciente y por motivos que comentaremos más adelante, se observa una postura más ambigua con respecto a los movimientos sociales (y la sociedad civil). Potencialmente, éstos pueden ser políticamente conservadores, conformarse a los mercados y servir como alternativa a las campañas que abogan por un suministro más seguro a través del Estado.

La ideología del neoliberalismo se ha visto complementada por una serie igualmente importante de políticas, especialmente para el mundo en desarrollo, asociadas con el Consenso de Washington. Entre éstas, estarían las privatizaciones y los límites al gasto público más en general, con la idea de mantener un estricto control sobre los déficits presupuestarios. Pero durante la última década o más, el Consenso de Washington ha dado lugar al Posconsenso de Washington que –al menos desde el punto de vista teórico y retórico– se ha distanciado del neoliberalismo. Éste se presenta como un enfoque más favorable al Estado, contrario a la idea de que hay un único modelo (de libre mercado) adaptable a todos los entornos, y que sostiene que las imperfecciones del mercado y de las instituciones ofrecen, en principio, una base lógica para que el Estado haga que lo mercados –y la globalización– funcionen mejor mediante una cierta intervención con tal fin (Fine et al 2001, Jomo y Fine 2006, Fine 2009b). Aún así, las recomendaciones normativas y las condicionalidades sobre la ayuda, a pesar de la aparición de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, han sido objeto de duras críticas por alejarse muy poco de las asociadas con el Consenso de Washington original. De hecho, puede que se considere incluso que el llamado Consenso de Washington *ampliado* haya extendido la imposición de políticas neoliberales, añadiéndoles más condicionalidades, tales como privatización, desregulación, austeridad fiscal, etcétera. Para acabar de complicar aún más la posible confusión, está la postura de John Williamson (2007), reconocido universalmente como la persona que acuñó el término a fines de los años ochenta. Williamson se distancia explícitamente del neoliberalismo como tal y se lamenta de que las diferencias entre el Consenso de Washington y el Posconsenso de Washington hayan sido exageradas por los defensores del segundo para asegurarse un perfil más prominente (véase Marangos 2007 y 2008).

Hay, por lo tanto, una considerable ambigüedad –por no decir confusión– sobre qué constituye exactamente el neoliberalismo, tanto en términos ideológicos como normativos. Esto se complica aún más al tener en cuenta que las políticas que se despliegan en la práctica son tremendamente distintas según el momento, el lugar y el ámbito de aplicación. Y esto es tanto así que algunos analistas han puesto en tela de juicio si cabe incluso hablar de neoliberalismo, habida cuenta de su gran diversidad en términos de contenido ideológico y normativo (Castree 2006 y Ferguson 2007), por ejemplo; véase también Hart (2002 y 2008) sobre la necesidad de tener en cuenta el contexto para desentrañar, más que rechazar, el neoliberalismo (y la globalización) como macroinfluencias).

Es probable que estas inquietudes sobre la viabilidad conceptual del 'neoliberalismo' se hayan visto reforzadas por la respuesta dada a la crisis actual. Esta crisis estalló mientras George W. Bush seguía ocupando la Casa Blanca, en 2008. La política que se adoptó se tradujo en una inmediata y extensa intervención de los Estados Unidos y otros países para apoyar al sistema financiero, incluso hasta el punto de convertir instituciones financieras y los llamados 'activos tóxicos' en propiedad pública. Estas medidas conservaban aún el aroma del neoliberalismo, a pesar de la pérdida de legitimidad de éste y del sistema financiero en concreto. Los principales neoliberales, como Bush, no emprendieron rescate sencillamente por un motivo de culpabilidad por asociación; lo que estaban rescatando y han seguido rescatando son los mismos mercados e instituciones financieras que se enorgullecían de su eficacia y eficiencia hasta que necesitaron un apoyo masivo del Estado, que recibieron más o menos a su antojo.

Esta paradoja se resuelve fácilmente cuando se reconoce que la esencia del neoliberalismo, en la práctica, nunca ha tratado de eliminar o minimizar el papel económico del Estado. Más bien al contrario: el neoliberalismo se ha valido de la intervención estatal para promover el capital privado. En este sentido, no se distinguiría del papel del Estado en el período keynesianista, en que habría que recordar que las políticas dirigidas a empresas de propiedad estatal, por ejemplo, eran a menudo criticadas por servir al capital privado a expensas del suministro público. Lo que sí caracteriza a la era neoliberal de los últimos 40 años es hasta qué punto se identifican los intereses del capital privado con los de las finanzas en particular, aunque no se reduzcan a ellas.

En la literatura, este rasgo distintivo del capitalismo contemporáneo se ha ido reconociendo cada vez más por referencia al ya comentado concepto de 'financiarización' (sin admitir necesariamente su conexión con el neoliberalismo) (Fine 2007). El término se ha desplegado con una serie de significados distintos pero, como se ha indicado, lo más apropiado es entenderlo de la forma más amplia posible para incorporar no sólo la extraordinaria expansión y proliferación de los mercados, derivados e instrumentos financieros, sino también para exponer hasta qué punto éstos han ido penetrando en ámbitos cada vez más amplios de la reproducción social y económica. Al frente de todos estos cambios encontramos a la privatización en todas sus formas. La cuestión no es sugerir que la privatización haya sido una especie de conspiración por parte del mundo de las finanzas para hacer avanzar sus intereses independientemente de los de otros sectores. Se trata, más bien, de que las finanzas han alcanzado cada vez mayor protagonismo, por lo que han promovido y se han beneficiado de las privatizaciones, cuyo efecto ha sido minar las posibles alternativas y la naturaleza de las mismas.

En pocas palabras, y antes de abordar este tema con más detalle, cabe apuntar que el neoliberalismo se caracteriza por dos aspectos fundamentales. En primer lugar, combina una amalgama compleja, dinámica y en general poco coherente de ideología, academicismo y políticas sobre el terreno. En segundo lugar –dado que dicha amalgama suele ser también característica de representaciones del capi-

talismo en otros períodos—, es el proceso de financialización lo que otorga al actual período de neoliberalismo su propia peculiaridad. Además, podría decirse que el neoliberalismo ha atravesado dos grandes fases, con los primeros años de la década de 1990 como frontera entre ellas. Durante la primera fase de ‘shock’, primó el fomento del capital privado en general y de las finanzas en particular, adoptando formas extremas en Europa oriental. La segunda fase, sin embargo, presenta dos aspectos. Uno ha sido responder a los conflictos y las disfunciones de la primera fase y el otro, más importante, ha sido sostener el proceso de financialización en sí; la respuesta a la crisis actual, en cierto sentido, refleja este aspecto en forma extrema.

El hecho de que el neoliberalismo ha atravesado dos fases del tipo que hemos identificado es algo que ilustra muy bien el cambio de postura del Banco Mundial con respecto a la privatización. Durante la primera fase de terapia de shock, retórica y política se complementaban entre sí con el objetivo explícito de promover al máximo la privatización. Las ventajas de la privatización se alababan con entusiasmo, prometiendo grandes beneficios micro y macroeconómicos como resultado. Curiosamente, la academia dominante en aquel período se mostraba notablemente más precavida, destacando que la titularidad en sí no es lo importante, a diferencia de las condiciones de la competencia y las regulaciones (Fine 1990). Estas ideas fueron simplemente ignoradas y desde lugares como el núcleo proprivatizador que funcionaba en el Consejo de Ministros de Margaret Thatcher se nos dijo ‘hazedlo y ya está’, con independencia de las objeciones y los posibles escollos por los que se demonizó a la teoría abstracta. Y el Banco Mundial adoptó exactamente el mismo enfoque irreflexivo y dogmático.

A lo largo de la última década, la postura del Banco Mundial ha cambiado de forma radical, aunque con un retraso significativo de cinco o más años con respecto al giro dado del Consenso de Washington al Posconsenso de Washington. Este intervalo dio lugar a que se impulsaran tantas privatizaciones como fuera posible, tras lo que el Banco Mundial llegó a lo que denomina un ‘replanteamiento’, rechazando así la idea de que hay un único modelo adaptable a todas las situaciones. Contra toda lógica, la institución incluso ha adoptado la antigua perspectiva académica de que la privatización tiene que tener más en cuenta factores como la regulación y la competencia, a lo que ha añadido otros, como las fuentes de financiación, el acceso de los clientes y la capacidad para pagar por servicios vitales.

En la práctica, sin embargo, esto no representa ningún ‘replanteamiento’ en absoluto, si no es como medio para fomentar aún más participación del sector privado y, en última instancia, la privatización plena (cuando es posible, a través de los partenariados público-privados, PPP, que permiten minimizar los riesgos). El programa de privatización de la primera fase ya se estaba tambaleando a mediados de los años noventa, al no cumplir totalmente con sus promesas en términos de niveles de inversión y rendimiento. Las privatizaciones fáciles y aceptables ya se habían llevado adelante, ya fuera por su elevado nivel de rentabilidad potencial o por la falta de una resistencia popular efectiva. La nueva estrategia ahora conlleva

un mayor uso de los recursos y las capacidades del Estado para incorporar el papel del sector privado en aquellos ámbitos en que antes se había mostrado reacio. Es significativo que el acento de la estrategia del Banco Mundial ha consistido en pasar la ayuda destinada a infraestructuras sociales y económicas del suministro estatal al suministro privado o público-privado, dando prioridad a ámbitos como las telecomunicaciones, la energía, el transporte y el agua, a medida que cada vez es más difícil lograr la privatización y la participación del sector privado. En otras palabras: el replanteamiento pretende empujar al Estado a favorecer aún más al sector privado debido a la incapacidad de éste último de cumplir con sus promesas. Y aunque el suministro estatal sigue siendo la fuente predominante para la gran mayoría de la población —especialmente en el caso del agua—, las políticas siguen estando dirigidas a apoyar al sector privado o a preparar al sector público para ello a través de la comercialización y la corporatización, e impidiendo la expansión del sector público.

### **El neoliberalismo en acción**

Al desgranar la naturaleza del neoliberalismo, se puede adoptar una perspectiva más firme sobre políticas, tanto en términos de lo que ya se ha materializado como de cuáles son los posibles horizontes de futuro. Ante todo, cabe resaltar que lo que está en juego es mucho más que simplemente dar la vuelta a las ideologías y a las políticas del neoliberalismo, como si fuera un grifo que se puede abrir y cerrar. La idea central de nuestro análisis, ahora explícita, es que el neoliberalismo va más allá de la ideología y las políticas, al estar sistémicamente arraigado en el capitalismo contemporáneo como conjunto, en la era de la globalización y con la financiarización al frente.

Este hecho tiene repercusiones profundamente negativas sobre la medida en que podemos beber de la experiencia reciente para generar modelos de suministro alternativos como tipos ideales, ya que éstos se han visto marginalizados y socavados. Una forma útil de reconocer esta realidad está en el impulso existente tras lo que se ha dado a llamar la ‘trampa de la evaluación’, asociada con la privatización y los modelos comercializados de nueva gestión del sector público más en general (Olson et al 2001). Fundamentalmente, tras una privatización, se pone de manifiesto que los resultados no son los prometidos en cuanto a niveles de inversión, calidad de los servicios y acceso a ellos, etcétera. Esto exige entonces al Estado que entre a regular, a compensar a los excluidos dado que el suministro se concentró en los sectores más rentables, a renegociar y a supervisar contratos, etcétera.

En este sentido, cabe señalar tres puntos importantes. En primer lugar, si se hubieran conocido y valorado plenamente los costos y beneficios de dichos resultados con antelación, la privatización no habría parecido tan atractiva y quizá nunca se habría emprendido. En segundo lugar, no hay que desdeñar las cargas que le supone al Estado hacer que la privatización funcione. No es sólo cuestión de entregárselo todo al mercado ‘libre’. Eso es demasiado costoso, entre otras cosas en lo que se refiere al uso de los recursos y las capacidades del Estado. En efec-

to, regular al sector privado suficientemente y con éxito puede conllevar mayores demandas que si el propio Estado asumiera toda la gestión, ya que los objetivos y metas más generales siempre se ven obstaculizados o socavados por la búsqueda del beneficio privado. En tercer lugar, también se necesita un giro en la naturaleza y las capacidades del Estado, ya que cada vez se orienta más a regular y promover al sector privado en lugar de servir al suministro público.

Esto puede verse en el desarrollo de políticas para apoyar a los PPP desde 2008. La lógica sobre la que se fundamentan los PPP es que aportan una inversión directa por parte del sector privado como alternativa a los fondos públicos, reduciendo así la necesidad de financiación pública a través del incremento de la deuda del Gobierno. El problema básico de los PPP –o de cualquier otra forma de privatización– es que, incluso en los buenos tiempos, es un método más caro de financiar capital que mediante el préstamo estatal (IMF 2004, OECD 2008). Este costo extra lo acaba asumiendo el Estado, que es el cliente último de los PPP de servicios públicos tales como hospitales o escuelas, o por los usuarios cuando los PPP se basan en el pago de cuotas, como en los casos de carreteras de peaje o de transporte público y en algunos modelos de concesiones de agua. El Estado puede manejar este costo proporcionando garantías de diversos tipos para los préstamos privados, pero a expensas de minar la lógica original: la financiación ‘privada’ se convierte, en realidad, en un pasivo público, hecho por el que algunos expertos en estadística han empezado a insistir en el Reino Unido y otros países que los PPP deberían aparecer en los balances del Gobierno (KPMG 2009).

La crisis financiera ha exacerbado este problema de base porque la brecha entre los tipos de interés pagados por el sector privado y por el sector público ha aumentado, ya que las empresas se han encontrado con que no pueden reunir fondos y, por tanto, han aumentado aún más los costos relativos de los PPP. En el caso de los PPP ya existentes que necesitan refinanciar su actividad, el problema es aún más agudo. La respuesta en algunos países –como el Reino Unido, Francia e India– ha sido crear organismos financieros estatales especiales que lo que hacen es solicitar préstamos como Estado y, después, prestarlo a empresas privadas que participan en PPP. La Corporación Financiera Internacional (CFI) ha creado un ‘fondo de crisis para infraestructuras’ parecido, que pretende utilizar entre 1.200 y 10.000 millones de fondos públicos de la propia CFI y otros donantes (Hall 2009). Estas medidas se suelen criticar como un intento inverosímil de mantener la ilusión de que los fondos son reunidos por las propias entidades privadas.

El sector estatal/público, tanto nacional como internacional, proporciona ahora muchas garantías para las compañías, y el peso de dichas garantías se traspaasa a menudo a los gobiernos de países en desarrollo. Si un proyecto está financiado en parte por la CFI, consigue una puntuación de crédito mucho mejor para todo el proyecto, ya que la CFI es en la práctica un ‘acreedor privilegiado’ al que siempre se le devuelve el dinero (Bayliss 2009). El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) –una agencia del Banco Mundial– se dedica a ofrecer seguros para riesgos políticos y cuando la empresa Enron, ahora caída en

el descrédito, reclamó con éxito que se le indemnizara por un proyecto hidroeléctrico en Indonesia, abandonado después de que fuera derrocada la dictadura de Suharto, el MIGA insistió en que el Gobierno indonesio reembolsara todo el importe. Los créditos a la exportación otorgados por los gobiernos del Norte a empresas que venden a países en desarrollo tienen un efecto parecido. Los préstamos están estructurados de forma que a la empresa se le paga por adelantado y, después, el Gobierno del Estado importador es el responsable de pagar la deuda (Greenhill y Pettifor 2002).

Los países donantes también utilizan parte de sus presupuestos de ayuda para financiar la actividad del sector privado en países en desarrollo. Esto se canaliza en parte a través de fondos que se destinan al respaldo de empresas privadas, como el Swedfund International AB en Suecia, la Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique (PROPARCO) en Francia y la Development Finance Company (FMO) en los Países Bajos, siguiendo los mismos principios que la CFI. Los sectores cubiertos abarcan todas las industrias productivas, pero los fondos apoyan también actividades privadas en sectores como las telecomunicaciones, la energía, la atención a la salud, la educación superior y la gestión de residuos. Podría decirse, pues, que son fondos de capital privado de propiedad de estados donantes. A fines de 2007, estos fondos de capital privado de donantes europeos se situaban en 15.100 millones de euros, invertidos en 3.385 proyectos, de acuerdo a datos de la Asociación Europea de Instituciones Financieras para el Desarrollo (EDFI).<sup>5</sup> Estos fondos no se podrían invertir en ningún proyecto o servicio gestionado directamente por autoridades públicas porque sólo se pueden invertir en operaciones con viabilidad comercial en que participe una empresa privada. Tal como señala Swedfund (2010, 6), sus decisiones en materia de inversiones “están basadas en criterios comerciales”. El indicador del éxito está en los beneficios que obtienen los inversores privados. La Corporación para el Desarrollo de la Commonwealth (CDC), el fondo de inversión privado del Gobierno británico, más que duplicó el valor de sus activos entre 2004 y 2008, hasta alcanzar un total de 2.700 millones de libras esterlinas, de los que 1.400 millones permanecieron en efectivo en el Reino Unido, y sirvieron para incrementar el sueldo de su director ejecutivo hasta 970.000 libras al año. Este hecho ha sido considerado un éxito en el ámbito del desarrollo, ya que, para el Gobierno británico, el rendimiento financiero es el principal indicador del impacto de la cooperación al desarrollo, como ha sido reconocido en documentación oficial (UK Parliament Public Accounts Committee 2009).

Los bancos de desarrollo nacionales e internacionales también han adoptado el papel de ‘financiado de último recurso’ para iniciativas privadas. Cuando la multinacional Bechtel insistió en abandonar una concesión de agua en Estonia, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) apareció en escena para adquirir el 25 por ciento del capital, como un tipo de ‘propietario privado

---

5. <http://www.edfi.be>.

por defecto'; en 2009, con los PPP cada vez más difíciles de financiar en Europa, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) aceptó financiar más del 50 por ciento de algunos programas. El mismo fenómeno se puede observar a escala nacional. En Brasil, por ejemplo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se utilizó para cofinanciar muchas de las privatizaciones de los años noventa, en asociación con empresas privadas. Tras las elecciones que llevaron a Lula a la presidencia en 2002, el BNDES se usó como vehículo para adquirir participaciones en esas mismas empresas de las multinacionales que abandonaban los proyectos en cuestión.

Los gobiernos también ofrecen garantías implícitas o explícitas como compradores, asegurando así los beneficios de muchas formas de privatización. Por ejemplo, muchos acuerdos de compra de energía con empresas privadas de generación de electricidad establecen que las distribuidoras de propiedad estatal adquirirán la producción mediante contratos de compra garantizada durante períodos que oscilan entre los 20 y 30 años; muchas plantas depuradoras de agua también se construyen con condiciones contractuales parecidas, que aseguran una compra a largo plazo a precios que garantizan beneficios; hospitales, escuelas y carreteras dependen en ocasiones de garantías similares de gasto público.

Los sistemas reguladores tienen a menudo el efecto de proporcionar una práctica garantía con una tasa de rentabilidad mínima, que se puede utilizar como garantía indirecta para reunir fondos empresariales. Las empresas públicas, a diferencia de casi todas las demás compañías, pudieron emitir bonos empresariales incluso en 2009, y también pudieron emitir bonos indexados antes de la crisis crediticia gracias a esa garantía implícita que subyace a las industrias reguladas. La multinacional francesa del agua Suez ha emitido un bono local en Indonesia para refinar su concesión de agua en Yakarta, saldando así un préstamo en euros; las multinacionales eléctricas españolas Endesa (ahora propiedad de Enel) e Iberdrola redujeron su participación de capital en compañías eléctricas latinoamericanas emitiendo bonos y consiguiendo préstamos en divisa local.

Los derechos contractuales de gasto público a largo plazo son típicos de los PPP y de los programas de Iniciativas de Financiación Privada (IFP), que cubren períodos mucho más largos (25-30 años o más) que los contratos de servicios convencionales (por ejemplo, 3-5 años para la recogida de basuras). Su impacto, por lo tanto, es mucho más profundo que el habitual con las subcontrataciones externas, ya que el gasto público deja de invertirse en el empleo directo y se dedica a la adquisición de bienes y servicios de una empresa privada. Como consecuencia, el bien público queda subordinado a los imperativos de un contrato viable desde el punto de vista comercial. Esto puede conllevar la reestructuración del propio servicio (por ejemplo, el servicio de agua de Ghana, antes nacional, se dividió en dos para separar la rentable zona de la capital, Accra, del resto del país, que pasó a ser abastecido por una empresa estatal separada y con menos recursos financieros (Fuest y Haffner 2007). En Estonia e Italia, la base para evaluar la viabilidad de los

PPP se ha restringido al análisis de la rentabilidad potencial de los programas, sin ninguna referencia a objetivos de políticas públicas ni una comparación efectiva con alternativas del sector público (Friedrich y Reiljan 2007, Barretta y Ruggiero 2008).

Este efecto persiste durante la larga vida de los contratos PPP. Las obligaciones contractuales los hacen inmunes a cualquier recorte resultante de cambios normativos, por ejemplo, de modo que cualquier reducción del gasto público repercuta de forma desproporcionada en aquellos servicios suministrados por personal empleado directamente por autoridades públicas, ya que éstos no forman parte de un contrato con una empresa privada que exigiría una indemnización si se redujeran los pagos por parte de la autoridad pública. Estos contratos pueden incluso proteger explícitamente a las compañías de las consecuencias de la democracia. Los contratos para tramos privados de carreteras en los Estados Unidos, por ejemplo, incluyen una cláusula que otorga a las empresas “el derecho a objetar a decisiones legislativas, administrativas y judiciales, y a recibir compensaciones por ellas”. Los contratos se han estandarizado hasta el punto de que tienen hasta un 70 por ciento de contenido idéntico, hecho que refleja el conocimiento acumulado por parte de los abogados empresariales, mientras que el de las autoridades públicas con las que tratan suele ser escaso o nulo (Dannin 2009).

En este contexto, es fundamental apuntar cuán importante es la privatización para el funcionamiento del Estado neoliberal, y viceversa, algo que va mucho más allá de la venta de bienes estatales, la comercialización de servicios públicos y la desregulación del suministro público y privado. Y es que se ven implicados en ello todos los elementos en materia de políticas, además de todas las dimensiones que conectan lo macro y lo micro de forma más general. La política macroeconómica, por ejemplo, se ha impulsado hacia la globalización de los mercados financieros, que hace tiempo que se sabe que presionan a favor de una excesiva contención fiscal, reduciendo así los fondos disponibles para inversión pública.

Una forma de desregulación financiera se ha basado en la relajación de las limitaciones tradicionales sobre las inversiones de los fondos de pensiones. Normalmente, éstos se limitaban a invertir fundamentalmente en deuda pública, y contaban con incentivos adicionales como medidas de desgravación fiscal, lo cual ofrecía a los fondos varias ventajas en términos de equilibrio entre sus activos y valores de largo plazo y sus pasivos de largo plazo y, a la vez, proporcionaba al Estado una fuente fiable de demanda de bonos y otras formas de deuda pública. La desregulación supuso que los fondos podían diversificar su actividad en inversiones de capital nacionales e internacionales, suministrando fondos extra para el capital privado al tiempo que los gobiernos reducían su petición de préstamos. Una de las consecuencias de este proceso es que algunos de los mayores fondos de pensiones se han convertido en importantes financistas de la privatización en sus diversas formas. En Chile, por ejemplo, la propiedad mayoritaria de un tercio de las empresas de agua y de una gran compañía de distribución eléctrica pertenece al Plan de Pensiones del Profesorado de Onta-

rio, un fondo de pensiones que cubre a 284.000 profesores de escuelas primarias y secundarias, tanto en activo como jubilados, de la provincia canadiense de Ontario (OTPP 2009). Y en el Reino Unido, sólo los fondos de pensiones de las administraciones locales poseen el 3,5 por ciento de las empresas cuya principal actividad consiste en desarrollar labores subcontratadas del sector público, como Serco y Capita.

La privatización de los fondos de pensiones del sector público es otra forma de desviar las cotizaciones para la pensión, convertidas en obligatorias por el Estado, hacia manos privadas. Los fondos privados pueden obtener beneficios a través de cuotas de administración e invertir únicamente sobre la base de maximizar la rentabilidad, a diferencia de los gobiernos, que pueden usar esos mismos fondos para objetivos de desarrollo. En 1994, por ejemplo, el FMI convenció a Argentina para que reestructurara su sistema de pensiones creando fondos privados que recibirían y gestionarían las cotizaciones obligatorias para la pensión; estos fondos privados se hicieron con importantes cuotas de administración, lo que rápidamente los hizo muy impopulares. Pero este proceso también se está cuestionado y, en 2008, el Gobierno argentino volvió a nacionalizar los fondos. Con este paso, no sólo ha reducido el coste de administración de los fondos para los propios pensionistas, sino que también ha restituido al Gobierno una importante fuente de ingresos, en forma de cotizaciones para la pensión, y el control de una parte estratégica de la economía, ya que los fondos de pensiones poseían el 13 por ciento de todas las acciones en el mercado bursátil.<sup>6</sup> Como no es de extrañar, la ofensiva para privatizar las pensiones se ha visto contenida por el derrumbe de los mercados bursátiles. Sin embargo, la línea –aparentemente más razonable– adoptada por las instituciones financieras internacionales de pasar hacia un sistema más mixto de redes de protección, públicas y privadas, constituye más un método para utilizar los recursos del Estado con el fin de recuperar para el sector privado todo lo recuperable del caos en que se encuentra sumido (Fine 2009e).

Esta misma agenda neoliberal se ve reflejada en la desconfianza que despiertan los grandes ‘fondos soberanos’ de gestión estatal, especialmente aquellos cuya propiedad y actividad dependen de gobiernos de países en desarrollo, que ahora tienen participaciones dominantes en algunas grandes empresas estadounidenses y europeas. Se temía que éstos estuvieran utilizando su poder para perseguir objetivos ‘políticos’ en lugar de la simple maximización de los beneficios. Este temor se vio notablemente transformado durante la crisis de 2008, cuando se otorgó a esos fondos la bienvenida para invertir en los bancos estadounidenses, precisamente por el imperativo político de rescatar al actual sistema financiero, y con el dólar en su momento álgido como moneda de reserva (a pesar de los enormes déficits externo e interno, así como los tipos de interés mínimo, que habrían hecho caer a cualquier otra divisa o le habrían impuesto duras condicionalidades a cambio del apoyo obtenido).

---

6. <http://www.edfi.be>. “Harvesting pensions”, *The Economist*, 27 de noviembre de 2008; “Argentina moves to nationalise pension funds”, *Financial Times*, 21 de noviembre de 2008; “Telecom Italia contests Argentina ruling”, *Financial Times*, 13 de abril de 2009.

La interceptación de los ingresos del Estado, o las cotizaciones obligatorias de seguro social, es un tema recurrente en el marco de la privatización. El gasto público, o el gasto privado obligatorio, está legitimado en la medida en que se canalice a través de entidades empresariales. Las compañías de seguros de enfermedad de los Estados Unidos, por ejemplo, cabildaron sobre las reformas propuestas por el presidente estadounidense Barack Obama en el campo de la sanidad para asegurarse de que las cotizaciones contempladas por dichas propuestas se pagaran a un programa de seguro de salud privado y no público. El endeudamiento público para la inversión en infraestructuras se ve como algo irresponsable si adopta la forma de préstamos gubernamentales directos y aumento del déficit, pero como legítimo y bienvenido si se encauza a través de los PPP.

Más recientemente, la crisis ha revelado con agudeza el alcance del endeudamiento internacional y nacional de los Estados Unidos, cuyo contrapeso es la correspondiente carga que llevan los países en desarrollo, que no sólo se confinan a China (Rodrik 2006). Las cuentas de capital se han liberalizado de forma que se han necesitado los depósitos acumulados de reservas de dólares para actuar como protección frente a la fuga de capitales en el corto plazo. En el nivel macro, el neoliberalismo también se ha asociado con la creciente desigualdad en las economías, producto, entre otras cosas, de las excesivas recompensas acumuladas por aquellos vinculados con las finanzas, con beneficios negativos en términos de movilización y asignación de recursos para inversiones.

Otros ámbitos de la formulación de políticas –al igual que la política industrial y regional, la salud, la educación y el bienestar, la I+D y la formación– también se han visto profundamente influenciados por el neoliberalismo, además de la presión a favor de la ‘flexibilidad’ de los mercados laborales, que se ha traducido en un desplome de los salarios y las condiciones laborales. La prioridad asignada a la participación privada en el suministro de servicios ha terminado asfixiando a las alternativas del sector público y a la lógica y capacidad para garantizarlas. Como ya se ha sugerido, la lógica y la práctica pasan por impulsar lo que pueda ofrecer el sector privado con escasa consideración de objetivos sociales y económicos más generales o la premisa de que éstos se puedan mejorar mediante otras medidas normativas compensatorias. Hay también una importante dependencia de la delegación y la descentralización, con la asunción de una mayor participación local y democrática, aunque esto puede traducirse muchas veces en un Estado central autoritario que delega la responsabilidad del suministro sin proporcionar el apoyo para los recursos necesarios.

En pocas palabras, el neoliberalismo no sólo se caracteriza por una serie de políticas e ideologías que favorecen al sector privado por encima del público, sino que también se ha institucionalizado en la propia capacidad de gobierno y en las presiones comerciales a las que éste responde. Y esto ha sido catastrófico para las posibilidades de formular y poner en marcha formas alternativas de suministro público.

Esta institucionalización adopta distintas formas a escala global, regional y nacional. En el ámbito global, el papel clave lo desempeña el Banco Mundial, y

muy especialmente su brazo dedicado a financiar el sector privado: la CFI. Si bien el Banco Mundial ha incluido condicionalidades de privatización en muchos de sus préstamos a lo largo de los años, un porcentaje cada vez mayor de los fondos del Banco Mundial se ha ido canalizando a través de la CFI, vinculando en la práctica este flujo de dinero público con el sector privado. A fines de 2007, la CFI había comprometido para ello más de 10.000 millones de dólares, el doble que cuatro años antes (Bayliss 2009). Una unidad asesora especial, el Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas (PPIAF) ha estado promoviendo los PPP en todo el mundo desde 1999. Ambos organismos destinan fondos a actividades de propaganda para fomentar los PPP; la CFI, por ejemplo, en 2007 asignó 500 millones de dólares al año para invertir en PPP en la India, de los que 20 millones se reservarían para “servicios de consultoría y personal asistente”.<sup>7</sup>

Los bancos regionales de desarrollo, especialmente el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), también han promovido activamente varias formas de privatización en sus regiones; la Comisión Europea ha hecho lo propio en toda Europa. La institucionalización de intereses empresariales se puede observar incluso en órganos de la ONU: la UNESCO recibe financiación de la multinacional del agua Suez y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) desempeña ahora un papel protagonista en el fomento de las privatizaciones y los PPP en los países de Europa oriental y Asia central (Hall y Hoedeman 2006).

Más en general, los propios procesos de formulación de políticas de gobiernos y organismos internacionales están sujetos a la influencia y el dominio empresarial institucionalizado a través del extenso uso de consultores de gestión y de personal procedente de círculos empresariales. Las mismas consultorías están integradas por un pequeño grupo de compañías multinacionales –como Price-Waterhouse, Deloitte y Ernst and Young–, que actúan como un mecanismo de replicación de políticas. Este mismo fenómeno se impulsa con la designación de un creciente número de personas provenientes del ámbito empresarial para ocupar cargos gubernamentales que tradicionalmente habrían sido ocupados por funcionarios de carrera de la administración pública. El proceso también se puede ver a escala internacional, de manera especialmente obvia en los acuerdos para impulsar privatizaciones a través de acuerdos entre empresas, donantes y bancos de desarrollo.

La institucionalización de estas relaciones se pueden entender como una forma tácita de connivencia que se acerca mucho a la corrupción. Y es que estas acciones individuales se producen como parte de una red sistemática entre partidos políticos e instituciones, por una parte, e intereses empresariales por otra, que suelen ponerse de acuerdo sobre qué políticas adoptar, qué empresas consiguen qué contratos y a qué precio (Della Porta y Vanucci 1999). El proceso incluye no sólo sobornos, sino también donaciones legales y otras redes de influencia, con lo que se crea, en efecto, una ‘captura del Estado’ (Hellman et

---

7. “IFC to invest \$5bn in India, to set up PPP advocacy unit”, *Financial Express*, 15 de marzo de 2007.

al 2003). El funcionamiento de las condicionalidades impuestas por los bancos de desarrollo también se pueden considerar como equivalentes a un acto de corrupción, por el que se ofrece dinero –en forma de fondos para un proyecto social y políticamente valioso– a cambio de que un Gobierno nacional traslade activos y/o contratos a intereses empresariales en el sector, ya sea a través de la privatización o de un PPP.

A escala nacional, en los sectores que se privatizan, la ortodoxia neoliberal insiste en que los reguladores deben ser ‘independientes’ del Gobierno. Así, la responsabilidad de adoptar políticas públicas en estos sectores se traspasa de ministerios elegidos a burocracias, que no están sujetas a intervención política directa. Los reguladores de servicios en el Reino Unido, por ejemplo, son constitucionalmente ‘departamentos gubernamentales sin un ministro’, fórmula que resume muy bien esta mezcla de poder estatal sin dirección democrática (Ofwat 2008). Estos reguladores se ven después sujetos a un proceso bien conocido de ‘captura’ por parte de empresas privadas en el sector. Esta independencia no impide que los intereses empresariales sigan cabildeando en los círculos políticos para que éstos anulen decisiones normativas inconvenientes, como sucedió en Argentina, por ejemplo, en el período de los servicios privatizados de agua en Buenos Aires (Lobina y Hall 2003).

Otra forma en que se garantiza el papel del sector privado es mediante la creación de unidades especiales por parte de los gobiernos, normalmente dentro de los ministerios de Finanzas, para promover y gestionar PPP. Estas unidades están dominadas por intereses empresariales: “En Egipto, por ejemplo, todos los miembros de la unidad de PPP son del sector privado. Esto es de ayuda porque el personal ya está en disposición de entender las inquietudes de los actores privados. Además, se desarrolló un amplio proceso de formación con la ayuda de consultores internos y formación externa. Otro elemento clave pasa por contar con una plantilla equilibrada, que incluya a expertos jurídicos, banqueros, contables, etc.”. Una función base es la (re)educación de los funcionarios: “Una unidad de PPP puede ayudar a ello proporcionando un centro de referencia para la formación y la divulgación de conocimientos, así como para manejar el proceso. En India, por ejemplo, al inicio del programa de PPP, la IDFC [entidad financiera privada con participación del Gobierno] actuó como una especie de ‘secretaría de ideas’ para tender un puente entre el pensamiento del sector privado y el del sector público, cambiar la mentalidad de los funcionarios gubernamentales y su forma de entender el valor que aporta el sector privado, y crear incentivos. Este proceso, como cualquier otro cambio fundamental, lleva tiempo” (IFC 2009b).

Ahora hay intentos para combinar estas instituciones globales y nacionales en un grupo de presión internacional más amplio a favor de los PPP. En una conferencia internacional sobre PPP celebrada en 2009, en que participaban el Banco Mundial, el BAFD, la CEPE y varios gobiernos asiáticos, se presentó un argumento que expresa con gran lucidez que existen las condiciones políticas para una alternativa basada en un papel más fuerte del Estado (Hamilton 2009):

El descontento, incluso la hostilidad abierta, entre el público general contra el sistema capitalista ha ganado terreno durante la crisis (...) El 'sistema' genera recelo, y la confianza en el capitalismo y su futuro atraviesa horas bajas (...) La crisis parece haber tenido sus raíces en la era de la desregulación, y se está sustituyendo por el creciente papel del Estado en la gestión del capitalismo financiero y el ejercicio de una rendición de cuentas antes ausente en el sistema; (...) los PPP se equiparan con las privatizaciones y liberalización financiera, ahora en descrédito.

Este argumento no lo presentó una voz crítica contra los PPP, sino un funcionario de la CEPE, defensora acérrima de este tipo de privatizaciones. Según su opinión, se necesitan “instrumentos para que los bancos y nuevas instituciones puedan volver a articular una política favorable a los PPP en la crisis (y en las que se den en el futuro) (...) un adalid global para difundir el mensaje y apoyos en todo el mundo: una alianza de unidades de PPP”. Así, las instituciones financieras internacionales y los ministerios de finanzas nacionales –todas ellas instituciones del sector público que cuentan con el respaldo de fondos públicos– colaborarían entre sí para actuar como un grupo de presión internacional de facto para proteger los PPP y desincentivar que vuelva a resurgir una situación de financiación directa y suministro de infraestructuras por parte del Estado. El objetivo, sin embargo, no consiste en recortar ni eliminar el gasto público. Hamilton (2009) también señaló que la crisis brinda oportunidades para crear posibles PPP debido a las necesidades económicas, sociales y medioambientales de gasto público:

La demanda potencial de infraestructuras sociales tales como alumbrado público, hospitales y escuelas se amplifica en tiempos volátiles en que la crisis económica y financiera influyen negativamente en la vida de las personas con bajos ingresos. Las infraestructuras sociales no sólo pueden actuar como una red de protección, sino también generar efectos económicos indirectos con el incremento de la inversión en recursos humanos (...) Hay una constante necesidad de rehabilitar y reemplazar gran parte de las infraestructuras físicas existentes, adecuarse al crecimiento de la población y abordar las amenazas del calentamiento global en respuesta al llamamiento por un desarrollo sostenible.

Encontramos una retórica parecida en otros documentos de la CFI. En un informe reciente sobre atención de la salud, la CFI sostiene que persigue “ayudar a África a abordar los desafíos a los que se enfrenta en materia de atención a la salud, entre los que estarían mejorar los servicios para los pobres”; que “la magnitud del desafío ha llevado a un replanteamiento de los enfoques tradicionales y a un creciente reconocimiento de que el sector privado debería ser una pieza clave de la estrategia general de salud”. Y por lo tanto, la CFI ha decidido crear un vehículo de 400 millones de dólares para la inversión en participaciones de capital, “mejorando el entorno para la atención privada de la salud” y formando a los profesionales de la salud a través de los PPP” (IFC-

World Bank 2009). Así pues, la solución a las necesidades de salud de los africanos pasa por poner cientos de millones de dólares públicos a disposición de empresas privadas.

Como estrategia de salud ya fue denunciada por Oxfam (2009), en una exhaustiva crítica que llega a la conclusión de que si se prioriza el suministro del sector privado “es extremadamente improbable que se garantice la salud a las personas pobres”. A pesar de ello, la CFI (2009a, 15) “calcula que las entidades del sector privado pueden cubrir entre el 45 y el 70 por ciento del incremento necesario en capacidad” en el sector de la salud, y recomienda que los gobiernos que necesiten el apoyo del sector privado para financiar el esperado aumento en la demanda de atención a la salud creen un entorno “propicio a una inversión significativa del sector privado”.

Además, el papel de organismos donantes privados en el sector de la salud –con la Fundación Gates a la cabeza– ha adquirido una gran importancia. Estos organismos proporcionan ahora unos niveles de financiación que están dominando la ayuda oficial cuantitativamente y, hasta cierto punto, también cualitativamente. Como no es de extrañar, son proclives a formas de suministro –si no privadas– no estatales, y su ética se dirige más hacia un suministro privado y con indicación clínica que a un suministro público de atención primaria y preventiva y al desarrollo de las condiciones generales necesarias para una buena salud. Tal como comenta McCoy (2009, 1651) con respecto a los fondos que la Fundación Gates destina al Banco Mundial:

Más polémica es aún la concesión de dos subvenciones a la Corporación Financiera Internacional, cuyo mandato consiste en apoyar el desarrollo del sector privado. Los motivos por los que la Corporación Financiera Internacional necesitaría de fondos filantrópicos no están claros, pero esta donación sugiere que la Fundación Gates está deseando promover el incremento de proveedores privados de atención sanitaria en países de renta baja y media, y está en sintonía con las opiniones que ha expresado la Fundación y con el hecho de que las fundaciones privadas suelen mirar al sector público con escepticismo y falta de interés.

Cabe también señalar que las intervenciones del Banco Mundial en el ámbito sanitario se han producido a expensas de la Organización Mundial de la Salud, cuyos fondos dependen en más de un 80 por ciento “de recursos voluntarios o de los llamados recursos extrapresupuestarios” (Koivusalo 2009, 289).

## **Conclusión**

En este contexto, ¿dónde queda la promoción del suministro alternativo del sector público para el futuro? Para empezar, podemos extraer dos lecciones generales. En primer lugar, es necesario aislar el suministro público de la financiarización (los efectos directos o indirectos de transformar el suministro en un activo financiero por cercano o distante que sea). La privatización integra a las finanzas directamente en los servicios, de forma que el suministro queda sujeto a los caprichos del va-

lor accionario en el mercado bursátil; la subcontratación lo hace indirectamente, ya que las empresas involucradas deben observar sus propios imperativos financieros. Es decir, que las finanzas se deben situar en una posición subordinada, no dominante. Esto es más fácil decirlo que hacerlo, sobre todo si tenemos en cuenta que, antes de la crisis, se decía esto mismo del sistema financiero en términos de su movilización y asignación eficiente de fondos para inversión y su comercio de riesgo. Pero la financiarización sigue influyendo en el suministro público de formas muy diversas, contra las que sólo cabe intentar protegerse más que eliminarlas por completo, al menos en el futuro previsible.

En segundo lugar, la vulnerabilidad del sector público, su erosión y su distorsión son consecuencias de la ausencia de instituciones y políticas más favorables a éste tras décadas de neoliberalismo. La construcción de alternativas públicas de suministro y de nuevas y mayores capacidades normativas, así como de los medios y fuentes de financiación correspondientes, debe ir en paralelo.

Más allá de estos puntos generales cabe destacar la necesidad de abordar la especificidad de tipos y circunstancias concretos de suministro del sector público en términos de la diversidad de causas, contenidos y consecuencias a las que están sujetos, pero sin perder de vista el contexto más general. Nuestro propio enfoque, en particular, pasa por proponer la idea de sistemas de suministro del sector público (SSSP). La especificidad se incorpora entendiendo cada elemento del suministro público como algo ligado a un sistema integral (el sistema de salud, el sistema de educación, etc.). Cada SSSP se debería abordar con referencia a las estructuras, los organismos, los procesos, el poder y los conflictos que se ejercen en el suministro material en sí, teniendo en cuenta toda la cadena de actividades a lo largo de la producción, la distribución (y el acceso) y el uso, y las condiciones en que se desarrollan.

Así, el enfoque SSSP tiene la ventaja de poder integrar todos los elementos relevantes en el proceso del suministro investigando cómo interactúan entre sí, además de situarlos en relación con el funcionamiento sistémico más general. Esto permite una buena mezcla de lo general y lo específico y, desde el punto de vista normativo y estratégico, indica dónde se ve obstaculizado el suministro, por qué y cómo se podría solucionar. Esta visión se contrapondría a enfoques excesivamente focalizados – aquellos que enfatizan sólo la dimensión financiera, por ejemplo–, como se ha observado en el caso de la vivienda tanto antes como después de la actual crisis (frente a poner el acento a quién está construyendo qué, cómo y para quién, y con qué medios de acceso). En el extremo opuesto encontraríamos enfoques excesivamente universales como aquellos que apelan a defectos institucionales y/o del mercado, y que, en consecuencia, no reconocen que el suministro de agua es muy distinto del suministro de vivienda y no distinguen los contextos diferentes.

El enfoque SSSP ha sido abordado en Fine (2002) para el Estado del Bienestar, en Bayliss y Fine (2008) para electricidad y agua, y en Fine (2009a y 2009e) para políticas sociales. En estas páginas no nos interesa tanto desarrollar –y mu-

cho menos imponer— el enfoque SSSP más en detalle, ya que es fundamental verlo como un enfoque basado en el contexto, más que como una fuente de tipos ideales o como una expresión del enfoque teórico que caracteriza a gran parte de la literatura actual (dejar las cosas en manos del mercado o corregir los defectos institucionales y del mercado). En efecto, el objetivo es más bien plantear la necesidad de un enfoque afín al del SSSP, independientemente del método y la teoría con que se despliegue, que seguirá siendo sin duda controvertido, junto con la naturaleza, la profundidad y el alcance de la transformación económica y social necesaria para garantizar cualquier cambio significativo en el ámbito del suministro. En otras palabras: hay diferencias entre el agua y la vivienda, del mismo modo que hay diferencias entre Sudáfrica e India.

Además, esto permite que los resultados de estudios existentes se incorporen en el enfoque SSSP hasta el punto de que identifican, aunque sea de forma parcial, los factores involucrados en el suministro y cómo interactúan éstos entre sí. Evidentemente, en la práctica, los enfoques basados en el sector —electricidad, sanidad y agua— parecen adoptarse de forma automática. Pero éste no ha sido necesariamente el caso en la manera en que se abordan analíticamente, donde la sensibilidad sectorial y contextual suele dar paso a la prescripción universal impulsada por la moda neoliberal del momento, ya sea la privatización, el cobro de tasas a los usuarios o los partenariados público-privados. Como mínimo, el enfoque SSSP ofrece un marco a través del cual abordar las necesidades normativas a la luz de las deficiencias de suministro —entendidas en un sentido amplio—, a diferencia de los modelos generales y las recetas torpes que se basan en la medida de lo posible en el ‘mercado’ —es decir, en capital y fondos privados— incluso aunque se reconozcan, en principio, sus carencias.

Además, y como se subraya en otros escritos sobre el enfoque SSSP, no sólo está cada opción de suministro pública organizada de forma única e integral en lo que se refiere al país y al sector, sino que cada una está vinculada a su propio significado e importancia desde la perspectiva de los participantes (o de quienes están excluidos). Por ejemplo, que el suministro público sea visto como una gestión del riesgo doméstico frente a la vulnerabilidad o como una prestación colectiva que persigue objetivos de desarrollo es tanto causa como consecuencia del suministro material en sí e, igualmente, sujeto a debate (o no, en la medida en que conviven distintos enfoques según el contexto). Asimismo, el sistema cultural (en su sentido más amplio) vinculado con cada SSSP es también algo que forma parte integral del suministro material y se genera con el propio suministro y en torno a él. Sin entrar en detalles, la cultura y el significado del suministro público quedan así sujetos a lo que se ha denominado ‘las 8 ces’ (por la letra inicial de esos términos en inglés): construido, contextual, caótico, inferido, contradictorio, disputado, colectivo y cerrado (Fine 2009c). Esto es importante para desarrollar y entender los significados vinculados con el suministro público, entre otras cosas para alejarlos de la posición negativa asociada con la ideología neoliberal del suministro público.

Uno de los aparentes puntos débiles del enfoque SSSP –fruto de su punto fuerte de examinar el suministro de forma exhaustiva en cada sector– es su distancia, al menos inicialmente, de las sinergias y las interacciones entre sectores, así como con el papel de factores ‘horizontales’ (en contraposición a los ‘verticales’), tales como la equidad, las condiciones laborales y los impactos macroeconómicos. Sin embargo, cabría sostener que éstos se deben abordar por separado y en el contexto de los sectores concretos en que están arraigados. En efecto, tal como se revela en los estudios sectoriales y regionales que se presentan en este libro, el diálogo entre cuestiones genéricas y sectoriales es vital para diseñar, promover y defender alternativas desde el sector público.

## Referencias

- Barretta, A. y P. Ruggiero. 2008. “Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP?” *Health Policy* 88(1): 15-24.
- Bayliss, K. 2009. “Private Sector Participation In African Infrastructure: Is It Worth The Risk?” *UNDP IPC-IG Working Paper 55*.
- Bayliss, K. y B. Fine (eds). 2008. *Whither the Privatisation Experiment?: Electricity and Water Sector Reform in Sub-Saharan Africa*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Bischoff, W. y A. Darling. 2009. *UK International Financial Services - The Future: A Report from UK Based Financial Services Leaders to the Government*, Londres: HM Treasury.
- Blankenberg, S. y G. Palma. 2009. “Introduction: The Global Financial Crisis”, *Cambridge Journal of Economics*, 33(4): 531-38.
- Castree, N. 2006. “Commentary”, *Environment and Planning*, 38(1): 1-6.
- CRESC. 2009. *An Alternative Report on UK Banking Reform*, Manchester: ESRC Centre for Research on Socio Cultural Change, University of Manchester.
- Dannin E. 2009. “Infrastructure Privatization Contracts and Their Effect on Governance”, University Park, PA: Penn State Legal Studies Research Paper No. 19.
- Davidson, P. 2008. “Securitization, liquidity and market failure”, *Challenge*, 51(3): 43-56.
- Della Porta D. y A. Vannucci. 1999. *Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption*, Aldine: Transaction.
- Denis, A. 2004. “Two Rhetorical Strategies of *Laissez-Faire*” *Journal of Economic Methodology*, 11(3): 341-53.
- dos Santos, P. 2009. “On the Content of Banking in Contemporary Capitalism”, *Historical Materialism*, 17(2): 180-213.
- Ferguson, J. 2007. “Formalities of Poverty: Thinking about Social Assistance in Neoliberal South Africa”, *African Studies Review*, 50(2): 71-86.
- Fuest, V. y S.A. Haffner. 2007. “PPP – policies, practices and problems in Ghana’s urban water supply”. *Water Policy* 9: 169–192.
- Fine, B. 1990. “Scaling the Commanding Heights of Public Sector Economics”, *Cambridge Journal of Economics*, 14(2): 127-42.

- Fine, B. 2002. *The World of Consumption: The Material and Cultural Revisited*, Londres: Routledge.
- Fine, B. 2007. "Financialisation, Poverty, and Marxist Political Economy", Poverty and Capital Conference, 2-4 de julio de 2007, University of Manchester.
- Fine, B. 2009a. "Social Policy and the Crisis of Neoliberalism", ponencia presentada la conferencia "The Crisis of Neoliberalism in India: Challenges and Alternatives", Tata Institute of Social Sciences (TISS) e International Development Economics Associates (IDEAs), 13-15 de marzo, Mumbai.
- Fine, B. 2009b. "Development as Zombieconomics in the Age of Neoliberalism", *Third World Quarterly*, 30(5): 885-904.
- Fine, B. 2009c. "Political Economy for the Rainbow Nation: Dividing the Spectrum?", ponencia presentada para la Conferencia Anual de la South African Sociological Association: "Making Sense of Borders: Identity, Citizenship and Power in South Africa", junio/julio, Johannesburgo.
- Fine, B. 2009d. "Financialisation, the Value of Labour Power, the Degree of Separation, and Exploitation by Banking", ponencia presentada a la serie de seminarios SOAS Research Students, Summer Seminar Series, 30 de abril, Londres.
- Fine, B. 2009e. "Financialisation and Social Policy", ponencia presentada a la conferencia "Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries", 12-13 de noviembre, UNRISD, Ginebra.
- Fine, B. 2010a. "Locating Financialisation", *Historical Materialism*, 18(2): 97-116.
- Fine, B. 2010b. "Engaging the MEC: Or a Few of My Views on a Few Things", *Transformation*, 71: 26-49.
- Fine, B., C Lapavistas y J Pincus (eds). 2001. *Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the Post-Washington Consensus*, Londres: Routledge.
- Friedrich P. y J Reiljan. 2007. "An Economic Public Sector Comparator for Public Private Partnership and Public Real Estate Mangament", ponencia presentada a la ASPE Conference, San Petersburgo, 12 de noviembre.
- Fuest, V. y Haffner, S.A. 2007. PPP. Policies, practices and problems in Ghana's urban wáter supply, *Water Policy* 9: 169-192.
- Goldstein, J. 2009 "Introduction: The Political Economy of Financialization", *Review of Radical Political Economics*, 41(4): 453-57.
- Greenhill R. y Petifor A. 2002. "Recommendations for the Export Credits Guarantee Department (ECGD) on Debt and Export Credits". Dorset: The Corner House.
- Hall, D. 2009. "A crisis for public-private partnerships (PPPs)?", Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hall D. y O. Hoedeman. 2006. "AquaFed. Another pressure group for private water". Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hamilton, G. 2009. "Impact of the Global Financial Crisis - What Does It Mean for PPPs in the Short to Medium Term?", ponencia presentada a la conferen-

- cia de KDI/ADB/ADB/IB/WBI “Knowledge Sharing on Infrastructure Public-Private Partnerships in Asia”, 19-21 de mayo, Seúl.
- Hart, G. 2002. *Disabling Globalization: Places of Power in Post-Apartheid South Africa*, Durban: University of Natal Press.
- Hart, G. 2008. “The 2007 Antipode AAG Lecture - The Provocations of Neoliberalism: Contesting the Nation and Liberation after Apartheid”, *Antipode*, 40(4): 678–705.
- Hellman J., G. Jones y D. Kaufmann D. 2003. “Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies”, *Journal of Comparative Economics* 31(4): 751-773.
- IFC. 2009a. “The Business of Health in Africa”, Washington DC.: International Financial Corporation (IFC).
- IFC. 2009b. “Public Private Partnerships Seminar April 2009: PPP fundamentals through roads sector Experiences - Overview, assessment and recommendations for improvement”, Washington DC: International Financial Corporation (IFC).
- IFC-World Bank. 2009. “Health in Africa Initiative 2009”, Washington DC.: International Financial Corporation (IFC).
- IMF. 2004. “Public-Private Partnerships”, Washington DC: International Monetary Fund (IMF).
- Jomo, K y B. Fine (eds). 2006. *The New Development Economics: After the Washington Consensus*, Londres: Zed Press.
- Koivusalo, M. (2009) “The Shaping of Global Health Policy”, en L. Panitch y C. Leys (eds) *Morbid Symptoms: Health under Capitalism*, Londres: Merlin Press.
- KPMG. 2009. “Evidence to House of Lords Select Committee on Economic Affairs”, 13 de octubre.
- Lapavistas, C. 2009. “Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation”, *Historical Materialism*, 17(2): 114-48.
- Lobina E. y D Hall. 2003. “Problems with private water concessions: a review of experience”, Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Marangos, J. 2007. “Was Shock Therapy Consistent with the Washington Consensus?”, *Comparative Economic Studies*, 49(1): 32-58.
- Marangos, J. 2008. “The Evolution of the Anti-Washington Consensus Debate: From ‘Post-Washington Consensus’ to ‘After the Washington Consensus’”, *Competition and Change*, 12(3): 227-44.
- McCoy, D. 2009. “The Bill & Melinda Gates Foundation’s Grant-Making Programme for Global Health”, *Lancet*, 373(9675): 1645–53.
- OECD. 2008. “Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money”, París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Olson, O., C Humphrey y J Guthrie. 2001. “Caught in an Evaluatory Trap: A Dilemma for Public Services under NPFM”, *The European Accounting Review*, 10(3): 505–22.

- O'fat. 2008. "Statutory Social and Environmental Guidance to the Water Services Regulation Authority". Londres: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- OTPP. 2009. "Infrastructure. Long-term investments for a long-term difference", Toronto: Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP).
- Oxfam. 2009. *Blind Optimism*, Oxford: Oxfam International.
- Palma, G. 2009. "The Revenge of the Market on the Rentiers: Why Neoliberal Reports of the End of History Turned out to Be Premature", *Cambridge Journal of Economics*, 33(4): 829–869.
- Rodrik, D. 2006. "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves," *International Economic Journal*, 20(3): 253-66.
- Rosman, P. y G. Greenfield. 2006. "Financialization: New Routes to Profit, New Challenges for Trade Unions", *Labour Education, Quarterly Review of the ILO Bureau for Workers' Activities* (142): 1-9.
- Stockhammer, E. 2004. "Financialisation and the Slowdown of Accumulation", *Cambridge Journal of Economics*, 28(5): 719-41.
- Swedfund, 2010. "New Thinking, New Markets", Estocolmo: Swedfund International AB.
- UK Parliament Public Accounts Committee, 2009. "Eighteenth Report Investing for Development: the Department for International Development's oversight of CDC Group PLC, Informe HC 94 2008-09, 30 de abril, Londres: United Kingdom Parliament.
- Wigley, B. (2008) *London: Winning in a Changing World*, Londres: Merrill Lynch Europe Limited.
- Williamson, J. 2007. "Shock Therapy and the Washington Consensus: A Comment", *Comparative Economic Studies*, 49(1): 59-60.
- Wolf, M. 2008. "Why It Is so Hard to Keep the Financial Sector Caged", *Financial Times*, 6 de febrero.

## 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 (FNSA) 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 FNSA; 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 FNSA, 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 FNSA 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 SINTREAMCALI 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.



## V. JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: CONSTRUYENDO FUTUROS ALTERNATIVOS

Chandra Talpade Mohanty y Sarah Miraglia

Queremos acceso garantizado a los servicios básicos, telecomunicaciones, energía, salud, agua. También que haya posibilidad de vivir en un mundo sin guerras, con justicia social, con equidad, donde los hombres no se impongan frente a las mujeres, donde los niños dejen de laborar o de trabajar en los campos de caña o en las empresas, o dejen de deambular por las calles sin esperanza alguna. En ese afán, cuando se juntan todas estas organizaciones, sabemos que sin duda este movimiento tiene un futuro promisorio. América está destinada a ser el continente de la esperanza y la vida. Y esas luchas nuestras van a demostrar que, aunque nosotros no vivamos esa época, vamos a sentirnos satisfechos de haber puesto un grano de arena. (Reyes 2009: 18)

Erasto Reyes nos recuerda una visión de la justicia social y económica que sigue alimentando las luchas por la liberación en el siglo XXI. Mientras que las culturas neoliberales ponen, inevitablemente, los intereses capitalistas por encima de las necesidades y las esperanzas de los pueblos, son los movimientos populares (anticolonialistas/antiimperialistas, campesinos, ecológicos, obreros, de mujeres, por la paz y la justicia, altermundialistas, etc.) los que han desenmascarado las fisuras del capitalismo neoliberal y han situado cuestiones como la democracia, la equidad y la justicia como eje central de las luchas por la emancipación. Cuando el siglo XXI ya ha cumplido una década, nos enfrentamos a una consolidación (y crisis) sin precedentes del poder social, económico y político impulsada por la confluencia del neoliberalismo implacable, los fundamentalismos religiosos masculinistas, los militarismos desbocados, los racismos renacentes y la criminalización de poblaciones minorizadas en muchos países. En este capítulo se plantea que la equidad de género y la agencia (*agency*) de las mujeres son componentes clave para proyectar las luchas anticapitalistas a favor de la justicia social y económica en general y para hacer efectivas alternativas a la privatización en particular.

En la primera parte se analiza la política que subyace a la reestructuración económica, apuntando que las reformas neoliberales han actuado para volver a reprivatizar a las mujeres a través de proyectos de ‘empoderamiento’ que entrañan la mercantilización de servicios públicos y proyectos participativos. A continuación, se va más allá de la crítica al neoliberalismo y se desarrolla un argumento que neutraliza los efectos desmovilizadores de los servicios públicos mercantilizados, sugiriendo que, en lugar de ‘empoderar’ a las mujeres, las alternativas deben centrarse en la acción de las mujeres en las luchas por la justicia social y económica. Nuestro análisis de la equidad de género en las ‘alternativas a la privatización’ pone de relieve la compleja naturaleza de trabajar en y con estructuras de gobernanza establecidas y en entornos institucionales, y defiende modelos de acción que trabajen para crear las infraestructuras necesarias para los intereses estratégicos de las mujeres. Finalmente, presentamos un marco analítico que nos permite ver la acción de las mujeres a través de sus luchas en torno a cuestiones como el cuerpo, el medio ambiente y las economías diversas; a través de luchas basadas en el lugar y que tienen su origen en las experiencias vividas de mujeres que se movilizan contra las reformas neoliberales.

El estudio académico y el activismo feministas de las últimas décadas han demostrado con rotundidad que el género forma parte de las estructuras económicas y políticas de gobernanza, que las ideologías y representaciones de género consolidan las relaciones jerárquicas de dominio en todo el mundo, y que las subjetividades e identidades de los pueblos tienen un profundo componente de género. Por lo tanto, cualquier proyecto que persiga hacer frente a las relaciones jerárquicas e injustas de dominio arraigadas en los procesos de privatización y comercialización deben abordar la dimensión política cotidiana del género. Un análisis con perspectiva de género, en esencia, asume una atención hacia las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres, y un compromiso con la justicia de género, es decir, con estrategias que eliminen la subordinación y el empobrecimiento de las mujeres. Un análisis que integra la dimensión de género no presupone que las mujeres estén subordinadas de manera uniforme o universal ni que las mujeres en distintos lugares, espacios y culturas afronten los mismos desafíos (Mohan-ty 1986, Davis 1985, Anzaldúa and Moraga 1981, Jayawardena 1995). Factores como la clase, la casta, la sexualidad, la religión, la cultura, la capacidad y la raza/ el origen étnico/la indigeneidad intervienen también para situar a las mujeres en relaciones distintas y semejantes con respecto al poder y la desigualdad. Además, las historias patriarcales de colonialismo, racismo y explotación capitalista sitúan a las comunidades de mujeres del Sur y del Norte Global en relaciones distintas, pero comparables, entre sí, así como frente al Estado y las estructuras transnacionales de gobernanza. Las mujeres en el Sur Global son las que sufren las peores consecuencias del actual orden económico.

Hablando de las Américas, Beckman (2001, 32) sugiere que, además de que “han pervivido ‘viejas’ formas de dominación como el patriarcado, el capitalismo y el racismo (...) los acuerdos económicos y políticos neoliberales han exacerbado

la feminización de la pobreza en toda la región”. En otras palabras: las políticas económicas neoliberales abaratan aún más la mano de obra de las mujeres en el lugar de trabajo, incrementando a la vez su carga laboral en el hogar con el desmantelamiento de los servicios sociales, en particular, y del Estado del bienestar, más en general. La privatización y la comercialización constituyen aspectos clave de la reestructuración neoliberal en el Sur Global. La privatización refunde los principios de la gobernanza democrática, y lleva a los gobiernos a rehuir sus responsabilidades y traspasar el poder y la rendición de cuentas a corporaciones privadas, transformando las ‘estructuras de los derechos’ (Elson 1995) de una forma que perjudica especialmente a los pobres y, sobre todo, a las mujeres pobres que subsidian los costos medioambientales del sobreconsumo. Las relaciones de poder de género, clase y raza/origen étnico se reconfiguran a través del mecanismo de la feminización como devaluación. Lo que muchos analistas llaman la ‘feminización del trabajo’ funciona mediante la desvalorización de la mano de obra y las habilidades involucradas en la realización de tareas, reduciendo a la vez los salarios de los empleos que se consideran ‘feminizados’. La feminización del trabajo ha desembocado en la marginalización de los hombres en la fuerza laboral, y esta pérdida de ingresos de los hombres deja a los hogares con muy pocos recursos para sobrevivir, abocando a la pobreza a cada vez más familias. Así, los análisis de género y las cuestiones en torno a los derechos y la acción de las mujeres son fundamentales para proyectar y materializar alternativas a la privatización en el Sur Global.

En este capítulo se plantea una interpretación relacional y compleja del género. Hablamos del género como (1) una lente teórica y un proyecto epistemológico (género en relación con sistemas de significado: ideologías, teorías, paradigmas), (2) un aparato de gobernanza arraigado en las instituciones de gobierno (estructuras, prácticas y formas de reproducción social con dimensión de género) y (3) culturas vividas (subjetividades, identidades propias y colectivas con componente de género; Marchand y Runyan 2000, Nagar 2006, Ahlers y Zwartveen 2009). Nuestro análisis se fundamenta en un marco feminista materialista y antirracista que vincula la vida cotidiana y las historias e ideologías de género locales con estructuras e ideologías globales/transnacionales más amplias del capitalismo a través de una perspectiva de género ‘basada en el lugar’ (Escobar y Harcourt 2005). Este marco concreto bebe del materialismo histórico y centralizada una concepción diferenciada de las luchas de género en torno a los cuerpos, los entornos y las economías de las comunidades de mujeres más marginalizadas: mujeres pobres e indígenas en países ricos y neocoloniales, y mujeres del Sur Global (Mohanty 2003). Apuntamos aquí que una base analítica y experiencial en las vidas y las luchas de las comunidades marginalizadas de mujeres (pobres urbanas, clase trabajadora, campesinas, indígenas, etc.) proporciona el paradigma más inclusivo para abogar por la justicia de género en la creación de alternativas a la privatización.

Coincidimos con Fine y Hall (véase el capítulo 3) en que los sistemas de suministro del sector público deben emplear “un enfoque basado en el contexto

(...) [y no] una teoría universal”. Sin embargo, nuestra idea de un marco singularizado va acompañada de una visión de la justicia de género que sea expansiva y universal. Imaginamos un mundo que valora y fomenta la justicia de género tanto en los hogares como en las estructuras políticas; un mundo en que se reconocen y se opone una resistencia activa a los legados de colonialismo, violencia, pobreza y privación. Trabajamos y luchamos por un mundo poscapitalista, por lo que mucha gente denomina una ‘economía solidaria’, que valora la cooperación y la interdependencia por encima del lucro y la codicia. Nuestro trabajo está comprometido con la lucha feminista por la justicia de género, con una visión expansiva y universal, arraigada en las diferencias y las singularidades de las vidas de las mujeres. En nuestra discusión sobre alternativas a la privatización, la justicia de género (la eliminación de las jerarquías y del poder desigual por motivos de género) es una pieza clave de las prácticas socio-económicas y los arreglos estructurales que valoran la equidad en el acceso a los recursos, la participación, el liderazgo y las políticas del conocimiento.

Entre las cuestiones que puede poner de relieve un análisis de género de los procesos de privatización y comercialización estarían, entre otras, la introducción de una perspectiva de género en la crítica de la izquierda al neoliberalismo en África, Asia y Latinoamérica, una crítica de la reestructuración global en términos de los impactos de género que tienen políticas y prácticas y de sus consecuencias para la equidad de género y, finalmente, un examen de las formas en que las mujeres se adaptan, resisten y abogan por sus comunidades y en defensa de éstas (es decir, la acción de las mujeres). En términos concretos, la introducción de un componente de género en la crítica de la izquierda entraña que se deje de tratar a ‘los pobres’, ‘los trabajadores’ o ‘los campesinos’ como grupos identitarios homogéneos y se preste atención a la forma en que el género, la raza, el origen étnico y la nación modulan y conforman cada identidad de tal modo que determinan las oportunidades y las limitaciones a las que se enfrentan hombres y mujeres que ocupan un lugar diferenciado en las jerarquías de poder, privilegio y exclusión utilizando un enfoque interdisciplinario. Por ejemplo, las singularidades de las vidas de las mujeres pobres e indígenas en América Latina son distintas (y semejantes a la vez) de las vidas y luchas de los campesinos varones pobres en el sudeste asiático. Aunque puede que ambos grupos sean ‘pobres’, los retos a los que deben hacer frente las distintas comunidades sólo se pueden entender si se tienen en cuenta particularidades como el género, la raza y el origen étnico. Éstas son, precisamente, algunas de las cuestiones que abordamos en las páginas que siguen.

### **El neoliberalismo con una perspectiva de género**

#### *Legados coloniales, marcos neoliberales*

Los legados coloniales y las estructuras patriarcales, así como las ideologías y prácticas de supremacía masculinista, de clase y raza o casta, subyacen a las relaciones sociales y las instituciones que constituyen los órdenes económicos y políticos neoliberales. Entre los legados del colonialismo encontramos procesos capitalistas

de recolonización que consolidan y exacerbaban las relaciones de dominación y explotación haciendo uso de las divisiones sociales existentes para promover el objetivo de la maximización de los beneficios (Alexander y Mohanty 1997, xvii). Tal como apunta Sen (1996, 821), “frente a las estructuras sociales intransigentes y las jerarquías rígidas como las basadas en el género, la raza o la casta, la expansión del comercio se consolida aprovechando esas jerarquías, alterándolas y remodelándolas en el proceso, y transformando las experiencias de vida de sus participantes”. De hecho, son los legados coloniales de los patriarcados racializados los que constituyen el fundamento de la división del trabajo en las culturas capitalistas contemporáneas. Maria Mies (1984) teoriza la colonización y la relegación de la mujer a tareas de ámbito doméstico (lo que denomina *housewifization*) como procesos vinculados de género racializado que fueron instituidos por las potencias coloniales durante los siglos XVIII y XIX para extraer el máximo beneficio de la mano de obra de las mujeres en las colonias y ‘en casa’. Así, mientras se valorizaba el trabajo ‘productivo’ de las mujeres esclavas y su trabajo reproductivo se controlaba porque suponía una pérdida de lucro, a las mujeres burguesas en la metrópolis se las sujetaba a un proceso de relegación doméstica que valorizaba sus papeles reproductivos, apartándolas de la vida pública y, a la vez, construyendo regímenes de género en función de ámbitos públicos y privados. Son estos mismos procesos de diferenciación de raza, clase y género al servicio de la explotación del capital los que transitan en el presente. Desde la década de 1970, las economistas feministas estadounidenses han criticado el concepto de ‘hombre económico hegemónico’ (un hombre que es artífice de su propio éxito: que se mueve sólo por sus intereses, competitivo, individualista y motivado por la codicia) que se desarrolló históricamente en la Europa y los Estados Unidos del siglo XIX. La ‘mujer económica’ que exigía este concepto hegemónico de identidad masculina tendía a ser el ama de casa-esposa a tiempo completo, una idea racializada, basada en la clase y heteronormativa del concepto de mujer (Matthaei 1982). Sin embargo, aunque las distinciones entre público y privado han servido de fundamento para los regímenes de género desde el colonialismo del siglo XV, un enfoque interdisciplinario que preste atención las singularidades de raza y clase sugiere que las mujeres en el Sur Global y las mujeres pobres, inmigrantes y de color en el Norte Global no encajan perfectamente en las categorías de ama de casa-esposa ni de ‘mujer económica’.

La reestructuración global neoliberalizada ha aprovechado estos legados coloniales para consolidar el actual régimen de deuda internacional, ayuda al desarrollo y el llamado ajuste estructural de las economías y las estructuras de gobernanza de los países en desarrollo. Marchand y Runyan (2000) sostienen que la reestructuración global reelabora las prácticas y los significados de masculinidad/feminidad desplazando los límites y los significados de público/privado, nacional/internacional y local/global. Las académicas feministas de la reestructuración global afirman que las relaciones de dominación y las jerarquías económicas y políticas instituidas por las culturas neoliberales tienen un profundo componente de género, y que no se podrían sostener sin el simbolismo y las metáforas de género que sirven para

‘naturalizar’ la división del trabajo basada en el género que subyace a los procesos de reestructuración económica. El hecho de que los gobiernos abandonen sus responsabilidades de garantizar el bienestar social se ha traducido en el traspaso de estas obligaciones a las mujeres, un proceso que, según Babb (1996), conlleva que las mujeres “absorban las sacudidas” de las economías en ajuste. En esencia, las mujeres subsidian los procesos de liberalización económica, tanto a través de su trabajo no remunerado en el hogar como a través del trabajo remunerado en sectores formales e informales (Benería 1999). Es erróneo, no obstante, interpretar los espacios públicos y privados como espacios discretos. Tal como apuntan Pitkin y Bedoya (1997, 47), “la producción y la reproducción se solapan y suelen ocupar el mismo espacio en las vidas de las mujeres”. El trabajo de las mujeres en el hogar se ve incrementado de varias formas que muchas veces están directamente relacionadas con cambios en la esfera pública. Deben trabajar más duro para recolectar agua, proporcionar alimento, garantizar la salud y complementar los ingresos del hogar debido a los recortes en salud y educación, los subsidios agrarios y la privatización del agua, que suelen tener efectos negativos sobre las mujeres más pobres.

Más de tres décadas de activismo y academia feministas en el Sur Global –desde las primeras críticas al impacto del desarrollo económico sobre las mujeres pobres del ‘Tercer Mundo’ de la red DAWN (Sen y Grown 1987) a los análisis más recientes de la Iniciativa Feminista de Cartagena (2003)– apuntan a los efectos profundamente perjudiciales de las políticas de desarrollo de corte convencional y los programas de ajuste estructural basados en paradigmas neoliberales. Los años ochenta y noventa fueron testigo de la adopción del discurso del desarrollo por parte de ciertas feministas a través de las conferencias mundiales de la ONU sobre las mujeres y de la entrada de activistas de movimientos de mujeres en organismos internacionales y ONG especializadas en cuestiones de mujeres. Harcourt (2006) sostiene que esta participación en estructuras internacionales de gobernanza por parte de defensoras de los derechos de las mujeres se tradujo en una ‘profesionalización’ del desarrollo y en una proliferación de ONG centradas en cuestiones de mujeres que condujo a una despolitización de los proyectos radicales por la justicia de género y la creación de un aparato de gestión del desarrollo. Es este particular discurso del desarrollo, respaldado por estadísticas, textos, estudios e informes de la ONU lo que impulsó en parte las políticas neoliberales basadas en la burocracia y la gestión, lo cual, a su vez, produjo en el discurso un cuerpo femenino genérico con una serie específica de necesidades y derechos, borrando así potencialmente las diferencias entre mujeres. Las críticas feministas radicales contra los programas de ajuste estructural y las privatizaciones derivó así en esta ocasión en una atención organizativa sobre ‘la incorporación de una perspectiva de género’ (que se demostraría mediante indicadores estáticos de paridad de género en los planes y proyectos de desarrollo y/o la participación de las mujeres en la esfera privada), pero no en una justicia de género (un análisis de las jerarquías de poder que desentierre y desestabilice las raíces de las formas de desigualdad por motivos de género; un proyecto que a menudo se entiende como inmiscuirse en los asuntos ‘culturales’ de ‘otros’ países).

*De la incorporación de la perspectiva de género al empoderamiento de las mujeres: la reprivatización de las mujeres a través de proyectos de salud, agua y electricidad*

La incorporación de la perspectiva de género fue adoptada como la “estrategia global para la promoción de la equidad de género” (Panda 2007, Manase et al 2003) en la Plataforma de Acción de 1995 en Beijing (la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer). En cierto sentido, la integración de la perspectiva de género representa los logros alcanzados con la persistencia y las luchas de miles de mujeres de todo el mundo, cuyo activismo e incidencia política convencieron a las organizaciones internacionales de que rectificaran los silencios y omisiones en materia de género en las políticas internacionales. Sin embargo, también representa las negociaciones y los debates entre los grupos de mujeres/feministas y los miembros del sistema de la ONU y, al parecer, también la industria del desarrollo en general (Mukhopadhyay 2004). Aunque el objetivo de la incorporación de la perspectiva de género era situar los problemas de las mujeres en el eje central de las agendas para el desarrollo y dejar atrás “el enfoque anterior, que consistía en ‘añadir a las mujeres y remover’” (Subrahmanian 2004, 89), lo cierto es que sus resultados se han quedado muy cortos en lo que respecta a transformar realmente las desigualdades de género en los planes de desarrollo. Como señala Mukhopadhyay (2004, 100), “las inquietudes feministas ante el proyecto político de la igualdad se están normalizando en la industria del desarrollo como si fuera un proyecto técnico, ahistórico, apolítico y descontextualizado que deja intactas las relaciones de poder desiguales e imperantes”. A pesar de los intentos por conseguir que el género fuera políticamente viable en el seno de organizaciones internacionales y ONG –y en parte debido a ellos–, la incorporación de la perspectiva de género no ha conseguido, por lo general, corregir las desigualdades de género, aunque ello ha suscitado debates sobre métodos y estrategias. Esta dialéctica normativa –la relación entre activistas, defensoras de los derechos de las mujeres y planificadores– ha generado un nuevo (y viejo) paradigma que se centra en el ‘empoderamiento de las mujeres’ como estrategia para integrar el componente de género en el desarrollo.

En nuestra opinión, el enfoque del empoderamiento es el mismo que el de la incorporación de la perspectiva de género, pero adaptado a la agenda ideológica neoliberal. A primera vista, el empoderamiento de las mujeres busca fomentar la igualdad de acceso a los recursos y que las mujeres tengan poder en la toma de decisiones, pero en la práctica, sirve para ocultar desigualdades sociales, políticas y económicas muy profundas que se deben abordar para lograr cambios reales y significativos. Los enfoques de empoderamiento tienden a individualizar la equidad de género, sujetar los intereses de género a exámenes de eficiencia de mercado y, en esencia, *reprivatizar* a las mujeres mediante una combinación de ‘eficiencia, productividad y empoderamiento’ (Cleaver 1998, 294). Esta combinación de objetivos se despliega sobre el terreno a través de la mercantilización de recursos y la descentralización de la gestión de éstos, que también constituye un proceso de mercantilización en la medida en que se basa en la “mano de obra gratuita” de integrantes de la comunidad para desarrollar el proyecto (Aguilar 2005; es lo

que Elson (1995) llama el enfoque de “dinero en efectivo y comité”). La entrada de servicios públicos mercantilizados, se afirmaba, incrementaría el acceso de millones de personas a ellos. Sin embargo, por lo general, esta predicción no se ha hecho efectiva en la práctica. Miles de millones de personas siguen careciendo de acceso a agua potable, saneamiento, electricidad y atención de la salud. Y aún peor: las mujeres no sólo no han logrado un acceso a estos servicios vitales sino que, en muchos casos, han perdido los subsidios gubernamentales para disfrutar de ellos y/o su suministro. La brecha entre lo que se puede pagar y lo que cuestan los servicios mercantilizados y/o la pérdida total de los servicios queda cubierta por el trabajo de las mujeres. Las políticas neoliberales han “privatizado la reproducción social” de formas muy concretas reprivatizando el trabajo de las mujeres (Roberts 2008). En los apartados siguientes, destacamos algunos de los problemas de este enfoque con respecto al género y el suministro de servicios.

#### *Los costos de los servicios públicos mercantilizados*

Una forma de mercantilización consiste en la introducción de cuotas para los usuarios y de programas de ‘plena recuperación de los costos’ en los sistemas públicos de suministro de servicios. Katz (2001, citado en Roberts 2008) señala que este proceso de mercantilización desplazó los modelos de fijación de precios que valoraban la ‘equidad social’ (es decir, que la persona pagara lo que se podía permitir) a favor de los que valoran la ‘equidad económica’ (los usuarios deben pagar el costo total del recurso). Los defensores de este sistema arguyen que las cuotas de usuario obligan a los consumidores a utilizar los recursos y bienes con un mayor juicio. Lo que estos modelos no tienen en cuenta son las consecuencias que se derivan de no poder pagar. En el campo de la atención de la salud, por ejemplo, Nanda (2002) concluye que los índices de utilización de los servicios de salud por parte de las mujeres cayeron drásticamente en varios países africanos tras la adopción de este tipo de cuotas, poniendo así en peligro su salud. Nanda demuestra asimismo que los índices de muerte materna aumentaron un 56 por ciento en la región nigeriana de Zaria por la falta de capacidad para pagar las cuotas de usuario. En este caso, las mujeres no se podían permitir los cuidados de maternidad y, por tanto, sufrían las consecuencias de dar a luz sin una atención adecuada. Los servicios mercantilizados tienen también efectos multiplicadores. Según el estudio de Brown (2010) sobre la privatización del agua en Tanzania, el hecho de que las personas no puedan pagar por el agua dificulta cada vez más la atención del VIH/SIDA, especialmente en un país cuya política estipula que estos pacientes deben ser atendidos en su hogar. En este caso, el hecho de no poder pagar pone en peligro la seguridad de las mujeres en tanto que cuidadoras en el hogar. Es decir, que no sólo se pone en riesgo la salud de la persona que vive con el VIH/SIDA, sino también la de quien la atiende.

En el sector de la electricidad, las reformas neoliberales han tenido impactos negativos parecidos porque los planificadores han tendido a centrarse en el ámbito del suministro, priorizando el beneficios por encima de la equidad y el consu-

mo industrial (Clancy 2000, UNESCAP 2003). Este acento en el suministro ha marginalizado las necesidades de energía de las mujeres con la falta de atención normativa a los combustibles basados en biomasa, que son los usados mayoritariamente por los sectores pobres tanto en entornos rurales como urbanos (Battliwala y Reddy 2003, Clancy 2000). Esta falta de atención a los combustibles de biomasa pone en peligro la salud de las mujeres, ya que son ellas las responsables de recogerlos y de cocinar con ellos, lo cual tiene consecuencias negativas bien documentadas para la salud (Holdren y Smith 2000, Reddy 2000). El Banco Mundial, por ejemplo, “catalogó la contaminación del aire en los hogares de los PMA [países menos avanzados] como uno de los cuatro problemas medioambientales globales más críticos” (Cecelski 2000, 18). Además de la contaminación en los hogares, el uso de combustibles de biomasa lleva a las mujeres al riesgo de sufrir lesiones mientras recogen leña y dificulta la asistencia a la escuela de las niñas, que muchas veces trabajan junto a sus madres para conseguir fuentes de energía. De esta forma, el trabajo de las mujeres se convierte en un subsidio para las reformas del sector eléctrico centradas en el suministro.

Los costos de las reformas centradas en el suministro suelen verse exacerbadas por los costos crecientes de la energía, así como por la pérdida de los subsidios gubernamentales para el combustible (Clancy 2002). Estas reformas, en conjunto, actúan para marginalizar aún más en la pobreza a las comunidades de entornos rurales, donde la electrificación exige unas costosas infraestructuras que los inversores son reacios a instalar por sus bajas expectativas de conseguir un retorno en forma de beneficios (Zomers 2003). La mayor brecha entre el acceso eléctrico rural y el urbano se da en el África subsahariana, donde, según Hall (2007), el 54 por ciento de los hogares en zonas urbanas disponen de acceso a la electricidad frente al 8,3 por ciento de las zonas rurales. Además de ser significativa, esta brecha entre el acceso urbano y rural presenta también componentes transversales en materia de desigualdades por motivo de raza, clase y género. Por ejemplo, las investigaciones de Anneke sobre el sector eléctrico sudafricano indican que “el 46 por ciento de los hogares que aún carecen de electrificación suelen ser aquellos que albergan a mujeres negras y pobres en áreas rurales, que se ven aún más marginalizadas por su falta de acceso a la energía eléctrica” (2009, 291). McDonald (2009), por otro lado, indica que aunque sea posible conectarse a la red eléctrica, millones de sudafricanos siguen viviendo sin electricidad porque no se pueden permitir el servicio, que se rige por un modelo de precios basado en la plena recuperación de costos. Sus conclusiones sugieren que el incremento de las conexiones podría servir para salvar en cierta medida la brecha de servicios entre entornos rurales y urbanos, pero que las comunidades pobres seguirán careciendo de un acceso adecuado siempre que la eficiencia económica se valore por encima de la equidad social.

Uno de los principales argumentos para defender la mercantilización y/o privatización de los servicios públicos es que, de este modo, los gobiernos podrán ahorrar dinero. Ese ahorro, sin embargo, suele ser más la excepción que la regla.

Así sucedió en Buenos Aires, la capital argentina, cuando la Corporación Financiera Internacional (CFI) proporcionó fondos a las compañías distribuidoras para que redujeran el robo de electricidad acabando con las conexiones 'ilegales'. El corte de las conexiones llevó a que se presentaran demandas contra las compañías distribuidoras, arguyendo que la privatización privaba a las personas de servicios básicos. El proceso terminó con el gobierno subsidiando los costos de las conexiones informales para las poblaciones que se habían quedado sin servicio (Dubash, 2002). De este modo, aunque los pobres urbanos dispongan de electricidad en la ciudad de Buenos Aires, fueron las acciones del gobierno —no de las corporaciones— las que garantizaron ese acceso. Como ilustra este caso, muchas veces el gasto del gobierno en energía ha aumentado en lugar de disminuir, dejando aún menos recursos disponibles para la prestación de servicios sociales básicos (Bayliss 2001). En otro ejemplo del sector de la salud, Bernal et al (1999) demuestran que los recortes presupuestarios derivados de la reestructuración económica restringen la provisión de un acceso legalizado al aborto. Así, aunque los dirigentes políticos mexicanos se hayan sumado a diversas declaraciones que instan a un mayor acceso a la salud reproductiva, pueden eludir el asunto arguyendo que carecen de los fondos necesarios para hacer efectivo ese mandato.

#### *Género y dimensión política de la participación 'comunitaria'*

El enfoque participativo para la gestión de los recursos constituye un proceso de descentralización de la gobernanza impulsado por los donantes y se ha convertido en un requisito imprescindible para los organismos de desarrollo. La participación, suele decirse, genera compromiso con un proyecto, garantiza la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia, democratizando la toma de decisiones a través de procesos promovidos desde la base, y posibilita el empoderamiento de las mujeres y de grupos marginalizados (Beall 2005, Resurreccion et al 2004). Muchas feministas esperaban que el acento en la descentralización de la gestión abriría las puertas para que las mujeres alcanzaran medidas de control sobre la gestión de los recursos naturales y, por lo que parecía, acceso a esos mismos recursos (Zwarteveen y Meinzen-Dick 2001). Esas esperanzas, sin embargo, no se han concretado en la práctica. En lugar de ello, señalan activistas y defensoras de los derechos de las mujeres, las relaciones de las mujeres con el agua se someten a una lectura esencialista basada en una división del trabajo por género, las comunidades se conceptualizan como si tuvieran intereses homogéneos y los hogares son tratados como si fueran una unidad congruente de intereses. Finalmente, hay también críticas a la relevancia de la participación, que puede ser desde 'nominal' a 'empoderadora' (Agarwal 2001), con consecuencias directas sobre cómo se estructuran los proyectos y sobre hasta qué punto sirven a las necesidades de todos los integrantes de la comunidad.

Gran parte del trabajo de desarrollo en torno al género y el agua tiende hacia una interpretación esencialista de las relaciones de las mujeres con el agua y no problematizan la división del trabajo, construida socialmente, que alimenta

estos papeles (Sultana 2009, Meinzen-Dick y Zwarteven 1998). En la literatura convencional sobre políticas, los usos del agua por parte de las mujeres se limitan normalmente al ámbito doméstico, como lavar, limpiar y trabajo reproductivo. Esta lectura sobre los usos del agua por parte de las mujeres presenta sus actividades como si éstas estuvieran fundamentalmente arraigadas en su papel 'natural' de cuidadoras (Cleaver 2000, 61). Dar por sentada la idea de que las mujeres usan el agua principalmente para fines domésticos no cuestiona en absoluto la división del trabajo construida socialmente. Zwarteven y Meinzen-Dick (2001) ofrecen un útil correctivo, sosteniendo que los usos del agua por parte de las mujeres no se deberían ver como producto de sus papeles de género naturales, sino como fruto de una naturalización de la desigualdad de género. Se preguntan asimismo si los responsables de la formulación de políticas observarían usos del agua diferentes para las mujeres si existieran estructuras que posibilitaran tales usos. La interpretación esencialista de los usos del agua de las mujeres es representativa de unos modelos de gestión de los recursos construidos de forma restrictiva. Estas abstracciones facilitan el diseño de un enfoque universalizado, pero la atenuación de las diferencias acaban con las posibilidades de que estos proyectos generen cambios significativos en las vidas de las mujeres.

Tratar a la comunidad como una entidad homogénea tiene graves consecuencias para la estructura de un grupo de base comunitaria y la distribución de los beneficios. Sin un enfoque matizado con respecto a la comunidad, sus integrantes privilegiados tienen más probabilidades de convertirse en los principales contactos (lo que se conoce como 'captura por la elite') para el desarrollo de proyectos participativos (Sultana 2009, van Koppen 1998), perpetuando y/o exacerbando así desigualdades 'naturalizadas' (Karim 2006, Boelens y Zwarteven 2005, Rurrección et al 2004). Por ejemplo, en el programa de riego Chhattis Mauja, en Nepal, una lideresa local se presentó como voluntaria para actuar como representante de la aldea, una posición que se llama *mukhtiyar*. Aunque se le concedió el puesto, se vio obligada a renunciar a él cinco meses más tarde porque los aldeanos no aceptaban que fuera ocupado por una mujer (IFAD 2006). En este ejemplo, se otorgó una posición de liderazgo a una mujer, pero los planificadores del proyecto no habían previsto la resistencia de los hombres a tal situación. Más allá de las desigualdades de género entre hombres y mujeres, un enfoque transversal exige que se examinen también las relaciones entre mujeres. Por ejemplo, según un estudio realizado por Singh (2006) sobre los comités de gestión del agua de aldeas en zonas rurales de India, aunque la mayoría de las mujeres estaban infrarrepresentadas en las reuniones, las mujeres de castas más altas tenían más probabilidades de que se cubrieran sus necesidades porque, a diferencia de mujeres de otras castas, sus intereses estaban representados por miembros masculinos de su familia. En consecuencia, se habían producido dos casos distintos en que se habían instalado bombas manuales de agua en lugares que se consideraban terreno de los miembros de las castas más altas. El hecho de que no se rindan cuentas ante los miembros más pobres de la comunidad significa que los beneficios de los proyectos comunitarios

tienen a acumularse entre los miembros con más poder en una determinada comunidad y el género se ve mediado por factores como raza/casta/clase.

Al igual que sucede con el agua, los proyectos en el sector de la energía tratan a las comunidades y a los hogares como si tuvieran objetivos e intereses homogéneos. Como señala un informe de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (UNESCAP; 2003, 21), “las tecnologías y las innovaciones que se dirigen a mujeres están basadas en las percepciones y las preferencias de hombres”. En la misma línea, Annecke (2009) apunta que, incluso cuando los beneficios de las intervenciones en materia de energía están pensados para que se concentren en las mujeres, la posición desigual de éstas permite a los hombres de la comunidad y del hogar hacerse con ellos. Skutsch (2005) y Cecelski (2000) añaden a este debate una dimensión transversal, señalando que, también dentro de los grupos de mujeres, es necesario prestar atención a los usos energéticos de mujeres de distintas clases y castas. Como apunta Cecelski (2000), los beneficios de los programas de electrificación rural tienden a dirigirse hacia las familias más acomodadas, incluidas, por supuesto, las mujeres. De esta forma, homogeneizar los grupos de mujeres, como suelen hacer los proyectos convencionales de desarrollo, supone perder oportunidades para proporcionar servicios equitativos a aquellas personas que más los necesitan.

Los proyectos de base comunitaria también actúan en el ámbito del hogar, donde, al igual que sucede con la homogeneización de la comunidad, el hecho de que se dé por sentada una “congruencia de intereses” (Upadhyay 2005) entre hombres y mujeres significa que los intereses de éstas no estén adecuadamente representados en los proyectos. Los planificadores de intervenciones tienen más probabilidades de reunirse con los miembros varones de un hogar y, en ocasiones, ni siquiera pueden hablar con las mujeres (Udas y Zwartveen 2010, Clancy 2000). Este modelo asume que el sostén de todas las familias es un hombre, hecho que oculta numerosas realidades a las que se enfrentan las mujeres. En el sector agrícola, el acceso al agua suele depender de la titularidad de las propiedades. No obstante, a muchas mujeres se les prohíbe la propiedad de la tierra, lo cual, por extensión, les prohíbe poseer los recursos hídricos (naturales o construidos) en dicha tierra. Esto, a su vez, invisibiliza el hecho de que las mujeres –igual que los hombres– son también campesinas, ya sea de forma autónoma o colectiva. Las mujeres se ven aún más marginalizadas cuando la propiedad determina la selección de los y las participantes en grupos agrícolas de base comunitaria, como sucedió en el caso de un proyecto concebido para optimizar el escaso suministro de agua en Lullucha, Perú (Delgado 2005). El proyecto estaba organizado por el Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente (IMA), un organismo gubernamental, que optó por un enfoque participativo dirigido a los comuneros locales. Los comuneros son un grupo que aglutina a propietarios que cuentan con registros de las tierras y está formado exclusivamente por hombres. De este modo, el IMA excluyó la participación de las mujeres. El resultado fue que las mujeres protestaron porque el sistema de riego instalado no permitía que el agua llegara a

los abrevaderos que usaban para cuidar el ganado. A raíz de estas protestas, los responsables del proyecto se vieron obligados a cambiar sus planes (Delgado 2005). En el sector de la energía, la privación de derechos que experimentan las mujeres en el ámbito del hogar también ha contribuido a que se devalúen los gastos del trabajo de las mujeres y se desatendan sus necesidades energéticas (Reddy 2000). Clancy (2002), por ejemplo, llega a la conclusión de que el control masculino sobre los fondos de los hogares entraña que no se hagan inversiones en tecnologías que harían más fáciles o seguras las tareas desempeñadas por las mujeres. Las políticas energéticas, como ponen de manifiesto estos ejemplos, no son neutrales ante el género, como asumen algunos expertos del sector. El hecho de que estos expertos no tengan en cuenta los análisis de género se traduce en la reprivatización del trabajo de las mujeres.

Finalmente, la participación presenta el problema de que se puede construir únicamente como un intercambio económico. Este enfoque de la participación reprivatiza a las mujeres (y a los hombres) en forma de consumidoras-ciudadanas cuya participación consiste en transacciones mercantiles y no en una participación democrática significativa. Por ejemplo, en el sector del agua de México, Castro (2007, 764) sostiene que “la idea imperante de participación de los usuarios y las usuarias, en la práctica, se limita fundamentalmente a la expectativa de que las personas se conviertan en clientes obedientes que paguen puntualmente las facturas”. O’Reilly (2006, 962) destaca, en la misma línea, el papel que desempeña el género en la construcción de un ciudadano-consumidor modernizado centrándose en un proyecto de agua que invocaba la modernización para justificar el empoderamiento de las mujeres a través de la mercantilización del agua en el estado indio de Rajastán: “La promoción de un agua moderna por parte del personal se desarrollaba en paralelo al marketing de una mujer moderna y del consumismo en el marco de la ‘participación de las mujeres’”. En estos ejemplos, la retórica de la participación actúa como una pantalla para maquillar la imposición de un suministro de servicio mercantilizado.

En cada uno de estos sectores —agua, electricidad y salud—, las interconexiones entre género y neoliberalismo han generado consecuencias perversas que le hacen un flaco favor a la equidad de género e impulsan, más bien, proyectos que socavan ese objetivo. El volumen de trabajo de las mujeres se ha incrementado con la eliminación de los subsidios estatales y se reprivatiza mediante proyectos participativos que no cubren sus necesidades pero que exigen su participación. El empoderamiento a través de la participación es muchas veces un pretexto que promueve los objetivos de un proyecto concreto, pero que oculta el hecho de que las mujeres negocian activamente el acceso a los recursos en sus vidas cotidianas. Un enfoque alternativo para integrar el componente de género en la gestión de recursos prestaría atención a las prácticas que las mujeres ya utilizan para lograr acceder a ellos. Como sugiere Pradhan (2003, 54), los modelos alternativos deberían intentar “descubrir cómo o de qué formas influyen las mujeres en las decisiones, incluso en condiciones de subordinación estructural”. En lugar de imponer una agenda de

empoderamiento, consideramos que los modelos alternativos deberían perseguir lo que Mirafteb (2004, 4) denomina “espacios inventados de participación” o aquellos espacios “caracterizados por un desafío que cuestiona directamente el *status quo*”. Al igual que Mirafteb, abogamos por que se preste atención a la agencia de las mujeres en el contexto de la justicia de género y de imaginar futuros alternativos, no por defender la situación patriarcal vigente ni al servicio de movimientos sociales conservadores. Comenzar por las prácticas de agencia transformadora de las mujeres es un ‘proceso de abajo arriba’ que parte de la agencia que ya expresan las mujeres y que la amplía. En los apartados que siguen, revisamos algunos proyectos que reconocen y se inspiran en la agencia de las mujeres, en contraposición a aquellos proyectos que persiguen *darles* empoderamiento.

### **Equidad de género: imaginando futuros alternativos**

En los apartados anteriores se han repasado brevemente algunas bases teóricas feministas sobre el neoliberalismo y la reestructuración mundial, así como sobre la privatización y la comercialización en los sectores del agua, la salud y la electricidad en el Sur Global. El resto del capítulo se centra en ‘alternativas’, partiendo de la proyección y la puesta en práctica de alternativas a la privatización (y la comercialización) con un eje central de equidad y justicia de género.

Las luchas contra las incursiones privadas están dando vida a nuevos movimientos sociales que aúnan los esfuerzos de comunidades diversas. Estos movimientos se basan y se consolidan en procesos de democracia participativa que obligan a los actores estatales a tomarse seriamente su mandato de gobernar de una forma que sea coherente con las necesidades de las personas. Desde este punto de vista, los procesos de privatización y comercialización también se deberían entender como procesos de politización (Naples 2002). Así pues, como ya se ha sugerido, incorporar las perspectivas y las experiencias de los sectores más marginalizados por el capital nos permite comprender mejor cómo opera el capital y nos apunta hacia estrategias de resistencia que pueden transformar de raíz y desde la base las desigualdades sociales.

Para fundamentar nuestro análisis de alternativas con dimensión de género, hemos investigado una gran diversidad de fuentes, pero encontrar fuentes que revisen de forma sistemática este tipo de alternativas no ha sido fácil. Si bien existe una creciente literatura que documenta el auge de los movimientos sociales en contra de la comercialización (especialmente con respecto al agua y el saneamiento), hay muchos menos recursos que aborden explícitamente el papel del género, sobre todo en la medida en que éste se interrelaciona con factores como raza, nación, clase y/o casta. Muchos de los informes y artículos que hemos encontrado reservan a los problemas de género una mera mención pasajera, señalando que las mujeres se ven profundamente afectadas por las políticas neoliberales pero sin explicar cómo se podrían convertir en agentes del proceso de construcción de alternativas. Muchos de los análisis feministas sobre el género con respecto a la reestructuración de la salud, el agua y la electricidad se centran en críticas de los

procesos asociados con la comercialización, pero no necesariamente en la creación de alternativas. En la mayoría de los casos, no se presenta a las mujeres como agentes y creadoras de cambios. Nuestro trabajo en estas páginas recoge experiencias de proyectos para la gestión de recursos en que participan, en alianza, grupos comunitarios, ONG, gobiernos y organizaciones internacionales que han integrado esfuerzos concretos para confrontar las desigualdades por motivos de género, raza/origen étnico, clase/casta y/o identidades indígenas.

Escribiendo sobre el Imperio en la era neoliberal, Roy (2004, 66) manifiesta categóricamente que ningún acto que desafíe al Imperio es demasiado pequeño. Así, nos insta a resistir identificando “sus mecanismos, y desmantelándolos uno a uno. Ningún objetivo es demasiado pequeño. Ninguna victoria es insignificante”. Es con este espíritu con el que articulamos nuestra visión de la justicia de género en el contexto del neoliberalismo, la reestructuración global y la privatización. Uno de los puntos esenciales de esta visión es el reconocimiento de que las mujeres han sido clave en los movimientos sociales del siglo XX –movimientos indígenas, feministas, antirracistas, anticolonialistas, ecologistas, obreros, campesinos, LGBT y altermundialistas–, creando y propagando valores, prácticas e instituciones más justas, democráticas y sostenibles que muchos consideran como la base de una nueva ‘economía solidaria’. Las economistas feministas vienen argumentando desde hace mucho tiempo que los valores de una economía solidaria –cooperación, equidad en todas sus dimensiones, democracia económica, sostenibilidad y control locales y comunitarios– son acordes con las luchas globales por la justicia de género (Allard y Matthaei 2008, Nelson 2006). Si bien las luchas basadas en el lugar y los enfoques contextuales ante las resistencias de las mujeres a la privatización y comercialización son clave para comprender las luchas más amplias a favor de una justicia económica que integre el componente de género, son los principios universales consagrados en el derecho a la equidad y la dignidad en distintas prácticas económicas –el derecho a un entorno de vida salubre, seguro y sostenible, el derecho a desarrollar relaciones y hogares fundamentados en decisiones sexuales autónomas, el derecho a tener hijos o no e incluso el derecho al ocio de las mujeres de clase trabajadora/pobres– los que componen los parámetros generales de nuestra visión de la justicia de género. Así, documentar formas de resistencia y evidencias de visiones alternativas en los términos que hemos desgranado en este capítulo representa, de por sí, una aportación relevante. Esperamos que activistas, académicos y académicas, y profesionales se inspiren en las tácticas y estrategias que repasamos a continuación en su búsqueda de esta visión de equidad de género y de unos sistemas de gobernanza más justos y democráticos.

#### *Ejercicio de la gobernanza, entornos institucionales y agencia de las mujeres*

Desde el movimiento Chipko para proteger los bosques en el norte de la India a las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina (Safa 1990), pasando por la guerra del agua en la ciudad boliviana de Cochabamba, las mujeres han sido y son una fuente extraordinaria de poder y protesta, aunque también han visto cómo se

usurpaban sus victorias en el momento en que los movimientos de protesta adoptan estructuras formalizadas. El análisis de Molyneux (1985) sobre la ‘emancipación de las mujeres’ tal como fue asumida por el gobierno sandinista tras la revolución nicaragüense ofrece una buena orientación de los procesos que dan lugar a la subordinación de los intereses de las mujeres. Molyneux distingue entre ‘intereses estratégicos de género’ e ‘intereses prácticos de género’. Los intereses prácticos alivian las dificultades de las mujeres que viven en condiciones de pobreza, pero no subvierten los sistemas de desigualdad que perpetúan su subordinación. Desafiar esos sistemas exige desarrollar intereses estratégicos de género, es decir, aquellos que se basan en un “análisis de la subordinación de las mujeres y que parten de la formulación de conjunto de arreglos alternativo y más satisfactorio de los existentes” (Molyneux 1985, 232). Así, los intereses estratégicos actúan con miras a deshacer las divisiones del trabajo por género, la violencia masculina y la desigual representación política.

En muchos sentidos, los compromisos con respecto al género y la participación se han utilizado como un frente benéfico para iniciativas que persiguen el lucro. La debida atención que se debería prestar a las experiencias de las mujeres se ha pasado por alto en el proceso de desarrollar ‘herramientas’ de técnicas para la incorporación de la perspectiva de género diseñadas para facilitar y simplificar la creación de nuevos mercados para servicios comercializados de agua, saneamiento y salud, y aunque existen críticas evidentes sobre el papel de las instituciones financieras internacionales, el análisis es un poco más turbio en lo que se refiere a la labor que han desempeñado organismos de la ONU y ONG internacionales en la conformación de las cuestiones en torno a la desigualdad de género. Hablando de las iniciativas de salud que integran una dimensión de género y que están surgiendo a través de plataformas mundiales, como la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), Harcourt (2003, 6-7) señala las complejidades que entraña la interacción de las mujeres con los organismos internacionales: “Aunque estos procesos globales abren nuevos espacios para la solidaridad y la generación de redes entre mujeres con las nuevas tecnologías de comunicación y nuevos recursos económicos, también está abocando a las mujeres a nuevas formas de pobreza”. Los grandes compromisos normativos no se prestan con facilidad a acciones prácticas y concretas, y se atenúan con las previsible tensiones entre intereses declarados en materia de igualdad de género, compromisos programáticos con un sistema de suministro de servicios basado en el mercado y (sobre todo en el caso de la salud) el creciente poder de autoridades religiosas fundamentalistas (Shiva 2005). Las observaciones de Harcourt sugieren que los cambios significativos no comienzan arriba, sino que se deben generar desde la base, en los niveles locales de experiencia y organización.

Más allá de la protesta y la crítica, los movimientos populares están empezando a construir prácticas y paradigmas alternativos para acceder a los recursos y gestionarlos. Las luchas por el acceso al agua, la salud y la electricidad son también

luchas para crear modelos inclusivos de gobernanza democrática que empoderan a las personas (Balanyá et al 2005). La cuestión es cómo y hasta qué punto las mujeres y/o los grupos de mujeres han formado o pueden formar parte del proceso de imaginar y crear alternativas. Aunque es indudable que los recursos de gestión comunitaria son más receptivos ante las necesidades de las personas, también lo es que las relaciones de género, clase/casta, religión y raza/origen étnico sirven de base a los procesos que se despliegan en el ámbito de la comunidad. El análisis de Laurie (2011) sobre los papeles de las mujeres en la guerra del agua de Cochabamba ilustra las contradictorias relaciones de género enraizadas en esta lucha icónica. Laurie encontró que aunque las mujeres eran integrantes activas de las protestas de Cochabamba, también eran las únicas responsables del trabajo reproductivo necesario para mantener las movilizaciones: cocinar, suministrar agua y atender a las familias. Así, aunque las mujeres fueran actrices clave de la guerra del agua, las ideologías y expectativas de género se mantuvieron inalteradas.

### **Abriendo puertas: replanteamiento de la participación y la toma de decisiones de las mujeres**

Justamente el reto está en cómo abrir las puertas, más puertas y no ventanas, puertas y ojalá portones para que las mujeres podamos ir conquistando espacios de decisión, no sólo ocupando un puesto presencial. Yo estoy cansada de lo presencial, de delegarles a las mujeres líderes el mismo rol doméstico dentro de una junta directiva o de la junta del agua, porque lo que eso hace es invisibilizar el impacto que tiene para ellas la problemática del agua. Ahora no es suficiente decir que las mujeres ocupan un puesto de dirección, por eso nosotros debemos preguntar ¿cuál es la calidad de ese puesto de dirección o la calidad de esa decisión que le permiten tomar a las mujeres? (Gomez 2009: 15)

Gomez llama la atención sobre la necesidad de un enfoque para integrar la perspectiva de género en los movimientos alternativos que vaya más allá de las declaraciones formales y las cuotas de participación, que pase de la visibilidad al poder para tomar decisiones. La cuestión de fondo aquí es cómo ir desde una política de la representación a una política de equidad y justicia. Como hemos apuntado, los supuestos de género están enraizados en sistemas e instituciones, naturalizados en discursos, prácticas y políticas que estructuran el acceso a los recursos y el manejo de éstos, y determinan los presuntos papeles y capacidades de las mujeres, que están profundamente arraigados en contextos locales, nacionales e internacionales. Como el género está tan integrado en estos procesos, las desigualdades de género no se pueden revertir limitándose a garantizar que las mujeres alcancen una paridad numérica con respecto a los hombres. En lugar de ello, un enfoque feminista desafía las desigualdades de género basándose en la agencia de las mujeres y potenciándola (Ahlers y Zwartveen 2009). Los ejemplos que repasamos no sólo persiguen fomentar la participación de las mujeres, sino impulsar el poder que tienen sobre las decisiones que afectan a sus vidas.

Promover la participación de las mujeres de forma significativa ha sido y sigue siendo uno de los principales retos para los grupos de mujeres y las defensoras de sus derechos. Uno de los problemas más agudos está en la resistencia de los hombres de la comunidad frente a una mayor presencia pública de las mujeres. Existen, sin embargo, ejemplos de grupos y proyectos de mujeres que han conseguido acabar con esa resistencia e incluso que los hombres valoren positivamente el papel activo de las mujeres en el manejo de recursos. La labor de la Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta Propia (SEWA), en India, ha sido de gran valor en este sentido. Las luchas a favor de la participación significativa de las mujeres alcanzaron un hito importante a través de la campaña ‘Mujeres, agua y trabajo’ (que después se convirtió en la ‘Campaña de agua del Milenio’) de esta organización. La campaña abarca 500 aldeas en 11 distritos, y persigue que las mujeres se involucren en proyectos de agua como participantes activas de las juntas y los comités que funcionan localmente. Al principio, las mujeres tenían dudas sobre su participación en estas juntas, y los hombres de las aldeas eran aún más reticentes: “Los hombres no veían con buenos ojos que las mujeres entraran en este asunto público, y algunos de ellos llegaron a decir que no beberían agua de una fuente creada por mujeres. Muchos amenazaron con no trabajar en estructuras para la captación de agua que estuvieran gestionadas por mujeres. Algunos hombres dijeron abiertamente que las mujeres serían una carga financiera y los obligarían a hipotecar sus tierras (todos los títulos de propiedad están a nombre de hombres) para pagar las deudas” (Panda 2005, 8). A pesar de esta resistencia, SEWA, que se considera a sí misma como una organización ‘militante’, siguió facilitando la incorporación de las mujeres en los comités de agua locales. El trabajo sostenido de SEWA sirvió para mejorar la agencia de las mujeres en los proyectos de agua, así como en las comunidades y en los hogares. Como indica Panda (2005), los ámbitos de actividad en que participan las mujeres se han expandido y ahora incluyen nuevas instituciones integradas por éstas que mantienen fuertes vínculos con estructuras de gobernanza.

La resistencia de los hombres a que las mujeres asuman papeles en espacios públicos no es algo exclusivo de la experiencia de SEWA pero, en algunos casos, ha sido tan fuerte que se han necesitado espacios alternativos para la participación de las mujeres. Esto es lo que sucedió en un comité comunitario de gestión del agua en la región Ghogha de Gujarat, en India, donde se creó un ‘grupo de autoayuda’ de mujeres. Ahmed (2005, 76) examina el caso de este grupo creado por Utthan, un ONG que facilita la participación de las comunidades locales en la construcción y el mantenimiento de los sistemas de suministro de agua. Los dinamizadores del proyecto Utthan perseguían explícitamente potenciar el papel de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones, pero se toparon con una tremenda resistencia por parte de los hombres. En la aldea de Neswad, por ejemplo, las mujeres explicaban que los asistentes varones de las reuniones se quejaban de la participación de las mujeres ante los maridos de éstas, imponiendo así una forma de control social. Utthan optó finalmente por crear un ‘grupo de autoayuda’ que,

según afirma Ahmed (2005, 79), “ofrece un lugar ‘seguro’ para que las mujeres expresen sus prioridades y articulen sus opiniones”. En este caso, el grupo de autoayuda funcionaba como un espacio para que las mujeres compartieran sus inquietudes y como una plataforma desde la que impulsar acciones concertadas a favor de las mujeres en particular y de la comunidad en general.

Un Programa de Desarrollo de la Energía Rural (REDP) en Nepal, una iniciativa conjunta entre el gobierno nepalí y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), también aspiraba a incrementar el papel de las mujeres, pero reconociendo que se deberían tomar medidas concretas para sensibilizar a los hombres en torno a la mayor presencia de las mujeres en ámbitos públicos. El proyecto se centró en crear grupos comunitarios que conformaban la base de los llamados ‘grupos funcionales’, que son los órganos de decisión con respecto a las necesidades energéticas de la comunidad. El proyecto del REDP consideró que era importante crear grupos comunitarios diferenciados por género con el objetivo de ofrecer a las mujeres un espacio para expresar sus preocupaciones, apuntando que “en los grupos mixtos, las mujeres tienden a asentir con la cabeza al unísono en lugar de participar verdaderamente en las discusiones y las decisiones” (Winrock, undated). Los grupos comunitarios de mujeres se integraban en los procesos de toma de decisiones a través de los grupos funcionales, que requieren la participación de hombres y mujeres. Los resultados de este proyecto sugieren que las mujeres han alcanzado logros que van más allá de un mayor acceso a las fuentes de energía. En varios distritos, las mujeres manejan microproyectos hidroeléctricos y, en algunos casos, los hombres cuidaban de los hijos mientras sus esposas participaban en los cursos de formación para poder gestionar esos microproyectos. Sin embargo, a pesar de las mejoras que parecen haberse alcanzado con este proyecto, la atención prestada al género no se ha concedido al papel de las castas y sus jerarquías en las aldeas. En este sentido, no está claro si el proyecto conceptualizó el género con respecto también a la clase/casta ni cómo lo hizo.

En algunos casos, las mujeres se han autoorganizado para intentar cubrir las brechas de servicio que son resultado de la inacción de los gobiernos. En el noreste de Brasil, un grupo de mujeres comenzó a darse cuenta de que el río Olho d’Agua, situado en Santa Cruz da Baixa Verde, se estaba secando, debido en gran medida al impacto de una serie de megaproyectos que exigían mucho riego. El río, en cuyas márgenes construían sus hogares, era un recurso vital para aquellas mujeres. El Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales de Sertao Central (MMTR) y el Sindicato de Trabajadoras Rurales (STR), un sindicato municipal, comenzaron a organizarse y a movilizar a la comunidad para impedir que el río ‘muriera’ (Branco et al 2002). En el momento en que Branco escribió sobre el proyecto, éste se encontraba en su etapa inicial, pero contemplaba planes para ponerse en contacto con cada una de las familias afectadas como una estrategia de movilización, la realización de talleres con todos los integrantes de la comunidad con la ayuda de expertos y expertas en género y medio ambiente, y la involucración de las autoridades locales en el proyecto una vez se hubiera formado una coalición amplia.

Aunque el proyecto arrancó por iniciativa de las mujeres, los hombres también se sumaron posteriormente a las actividades, al entender que salvar el río contribuiría a la sostenibilidad de la comunidad. EN 2002, los planificadores del proyecto también comenzaron a establecer alianzas con la Federación de Trabajadores Agrícolas (FETAPE), un sindicato que opera a escala estatal. Este proyecto ilustra un proceso por el que las mujeres formaron grupos activistas en la comunidad y, a la vez, procuraron crear conexiones con objetivos políticos más generales y con otras organizaciones. Esta estrategia permite a los grupos comunitarios generar enlaces con procesos políticos amplios mediante un proceso de acción colectiva impulsado desde la base.

Aunque partir de las experiencias cotidianas de las mujeres es fundamental para todo proceso de creación de alternativas que respondan a las inquietudes de las mujeres, la constante marginalización de los intereses de éstas compele a menudo a crear alianzas con grupos y organizaciones fuera del contexto local para obtener fondos, acceder a medios de comunicación y conseguir ayuda técnica. Las defensoras de los presupuestos en clave de género, por ejemplo, asumen este enfoque para movilizarse por los intereses de las mujeres. Las iniciativas de presupuestos en clave de género se basan en el marco de los programas de presupuesto participativo en América Latina, pero desnaturalizado la supuesta neutralidad de género del proceso presupuestario. El presupuesto participativo es un modelo de gobernanza económica que transfiere el poder sobre la toma de decisiones a los ámbitos locales de gobernanza, donde las comunidades y los grupos ciudadanos establecen las prioridades presupuestarias y supervisan los gastos. Los experimentos de presupuesto participativo comenzaron a escala municipal mediante la labor de dirigentes comunitarios y del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) en São Paulo y Santa Catarina, en el contexto de un gobierno brasileño autoritario (Souza 2001). En estas circunstancias, facilitar la participación de las personas sirvió para ejercer presión sobre un gobierno que no respondía a las necesidades de la población y crear sistemas de gobernanza que sí lo hacían. De este modo, el presupuesto participativo surgió como un desafío al poder absoluto de gobiernos fuertes y centralizados, y estos primeros ejemplos sentaron las bases de futuras iniciativas para corregir unos presupuestos gubernamentales que no rendían cuentas y desiguales. Aunque el valor del presupuesto participativo ha quedado sobradamente demostrado en el contexto latinoamericano, el supuesto de que los presupuestos son instrumentos neutrales con respecto al género sigue dominando en el marco de estas iniciativas (UNIFEM 2009).

Desde mediados de los años ochenta, se han puesto en marcha varias experiencias presupuestarias en más de 60 países que expanden los elementos críticos y de participación del presupuesto participativo más allá de la presunta neutralidad de género de las prácticas presupuestarias convencionales (Budlender y Hewitt 2003). Estas iniciativas son modelos de acción colectiva que abarcan los esfuerzos de organizaciones internacionales, gobiernos locales, estatales y nacionales, y ONG que trabajan en el ámbito de base. Los presupuestos en clave de género

facilitan un análisis de los presupuestos en varios niveles de gobernanza, pero también se pueden usar para examinar las prioridades de gasto de entidades no gubernamentales (Villagomez 2004). La puesta en marcha de iniciativas de presupuesto de género a escala de gobernanza local es de especial importancia, ya que la descentralización implica en muchas ocasiones que los servicios públicos se presten desde estos niveles locales (Budlender y Hewitt 2003). En lo que respecta a la creación de alternativas, la presupuestación en clave de género se puede utilizar para presionar a los gobiernos locales de forma que éstos rindan cuentas de los acuerdos asumidos en el ámbito internacional. Khosla (2003), por ejemplo, apunta que algunas organizaciones feministas en México han hecho uso de los presupuestos de género para ilustrar las brechas que genera la falta de asignación de fondos a intervenciones con las que se han comprometido las autoridades mexicanas a través de la CPDI. Así, los presupuestos en clave de género abordan “directamente la responsabilidad de los gobiernos frente a los compromisos internacionales con respecto a las mujeres, especialmente en lo referente a la igualdad en la distribución, el acceso y la financiación de recursos públicos” (Villagomez 2004, 4). La aplicación de procesos de presupuestación de género en grupos y organizaciones que trabajan para crear alternativas puede servir para garantizar que se cubran las necesidades de las mujeres y que el trabajo de éstas esté debidamente reconocido por los sistemas alternativos.

Lo que parece evidente a partir de lo comentado es la brecha entre los acuerdos internacionales sobre la equidad de las mujeres y las acciones nacionales emprendidas con respecto a dichos acuerdos. Sin embargo, las activistas por la justicia de género siguen usando estos acuerdos en su trabajo. ONU Mujeres, un organismo de las Naciones Unidas, fue establecido en 2010 precisamente para intentar salvar esta brecha y presionar a los Estados de forma que aborden las cuestiones de equidad de género en los ámbitos económico, político, social y cultural. Lo que también es obvio es la existencia de resistencias masculinas y culturas patriarcales en todos los niveles de las luchas de las mujeres por alternativas democráticas y justas. Estos problemas estructurales y culturas institucionales se deben abordar directamente al imaginar y poner en práctica alternativas. Las alternativas que tengan en cuenta el componente de género, que centralicen las experiencias de mujeres en el origen del proyecto, que definan los papeles de las mujeres como lideresas y responsables con poder de decisión, y defiendan estas premisas en todo momento serán muy probablemente más eficaces que los proyectos que no prestan atención a estas cuestiones. Además, las alternativas que ofrecen a las mujeres ayuda económica y seguridad (como SEWA), y aquellas que les proporcionan habilidades, conocimientos y formación política para movilizar sus intereses estratégicos tendrán seguramente un impacto más duradero en términos de justicia de género.

#### *Democratización del conocimiento: alfabetización crítica y pedagogías alternativas*

Una de las piezas clave para crear alternativas que respondan a los problemas de equidad y acceso para las mujeres es la cuestión de la generación de conociemien-

tos. ¿Cómo podemos llegar a conocer cuáles son los mejores arreglos para todas las mujeres? Dado que las políticas neoliberales asumen una mujer del Tercer Mundo ‘genérica y oprimida’, la labor académica feminista consiste en desmontar la base ideológica de estos supuestos y priorizar las realidades vividas que quedan escondidas por ellos. Un enfoque productivo y sostenible para integrar una dimensión de género en las alternativas nos obliga a reconocer que “el conocimiento *se produce* con el trabajo político activista y comunitario; que ciertos conocimientos *sólo pueden surgir en estos contextos y lugares*” (Alexander y Mohanty 2010, 27; la cursiva es nuestra). Este enfoque, por lo tanto, aborda la cuestión de qué se considera conocimiento y quién cuenta como persona con conocimientos, y apunta a una nueva forma de priorizar las experiencias y conocimientos subalternos.

Los proyectos de desarrollo convencionales han centrado sus esfuerzos en formar a comunidades y grupos para que aprendan los métodos de gestión de los recursos desarrollados por académicos y profesionales del Norte Global. Este enfoque suele valorizar los modelos de gestión de recursos nortecéntricos, oculta los sesgos con los que opera la práctica del desarrollo, “evade la cuestión de si la ‘modernidad’ es deseable...[y] desatiende el problema de los conocimientos locales y subyugados” (Wieringa 1994, 841). Mientras que los proyectos de desarrollo convencionales asumen un enfoque que es “universalmente racional y eficiente” (Boelens y Zwartveen 2005, 753), los enfoques indígenas tienen en cuenta las circunstancias ambientales locales y han creado modos complejos que pueden incorporar las necesidades de constituyentes diversos (Adams et al 1997). Trawick (2003, 985) sostiene una idea parecida en su análisis de los problemas asociados con la privatización de sistemas de agua en Perú, donde las leyes en materia hídrica se fundamentaban en modelos de uso ‘racional’ que “no han logrado alcanzar una distribución equitativa y eficiente del recurso”. En contraposición, afirma, los modelos que se han utilizado en la región andina desde tiempos precoloniales prestan atención al ámbito geográfico local y los problemas de equidad que existen en la región. Si bien debemos ser cautas y no romantizar la ‘comunidad equitativa’, aprender sobre los métodos indígenas de manejo de los recursos ofrece una posibilidad de adquirir competencias culturales en la estructuración de alternativas.

Los y las profesionales que trabajan en el campo de la atención de la salud también han criticado este enfoque verticalista frente a la generación de conocimientos. En algunos casos, los modelos alternativos de atención de la salud han intentado remediar esta situación para construir sistemas sostenibles de suministro que tengan sentido para las comunidades en las que funcionan. La coalición Grupo de Trabajo Comunitario sobre Salud (CWGH), en Zimbabwe, es un ejemplo de proyecto de investigación, formación e incidencia en el ámbito de la salud que persigue cuestionar “el traspaso unilateral del conocimiento, de los tecnócratas a la comunidad” para que la educación en salud sea más relevante al contexto local (Chigudu 2007, 256). Su trabajo se cuestiona la supuesta neutralidad de género de los enfoques ‘tradicionales’ (en el sentido de tecnocráticos

y verticalistas) en materia de información, educación y comunicación sobre el VIH/SIDA que no abordan las “desiguales relaciones de poder entre géneros, y las concepciones de masculinidad y feminidad que determinan las expectativas [y]... minan la capacidad de mujeres y niñas para negociar un sexo seguro, tomar decisiones informadas en cuanto a la reproducción y disfrutar del control de sus cuerpos” (Chigudu 2007, 263). En lugar de ello, la CWGH trabaja con hombres y mujeres para poner sobre la mesa problemas de sexo y sexualidad con el fin de tratar cuestiones de poder y desigualdad que ponen en peligro la salud sexual, la libertad y la capacidad de decisión de las mujeres.

La CWGH también forma a las comunidades sobre cómo recopilar datos locales que después pueden usar para realizar incidencia en el ámbito de la formulación de políticas. Según la CWGH, la información que recoge la comunidad suele ser más creíble para ella misma, y esto facilita las iniciativas de incidencia de las comunidades con las que trabajan. Se trata de un objetivo parecido al de la coalición AMANITARE en África, que trabaja para “crear unas bases con conocimientos que puedan actuar como grupo de presión para influir en los profesionales del campo de la salud y jurídico, las instituciones políticas y la sociedad en general” (Ochieng 2003, 41). La CWGH lleva el proceso de estudio un paso más allá e incluye ‘sesiones de presentación de la investigación’. En estas sesiones, se discuten los resultados de las investigaciones con la comunidad, y puede que, a partir de ellas, se tomen decisiones para abordar las preocupaciones que surgen a partir del proyecto. Por ejemplo, tras escuchar las historias de varias mujeres que habían usado métodos peligrosos para abortar, y los motivos de por qué habían elegido esa opción, una comunidad decidió iniciar una campaña a favor de la plena legalización del aborto. Estos ejemplos de iniciativas que están arraigadas en las vidas y luchas cotidianas de las mujeres ofrecen modelos para el desarrollo de alternativas que encarnan los intereses estratégicos de las mujeres, centrándose en la formación y educación, la rendición de cuentas y el liderazgo de las mujeres.

Los grupos que trabajan por los presupuestos en clave de género han emprendido acciones parecidas para llamar la atención y crear resistencias a los impactos de género que desencadenan las políticas macroeconómicas relacionadas con el comercio, las inversiones, el pago de la deuda y la liberalización de los mercados; políticas consideradas, por lo general, como neutrales con respecto al género y/o que han sido despolitizadas por el neoliberalismo (Cagatay 2003). Una de estas iniciativas es la encabezada por el programa Reformas Económicas y de Género en África (GERA). El programa GERA se puso en marcha en 1996 y está integrado por investigadoras, activistas y defensoras de los derechos de las mujeres que están especialmente interesadas en ampliar los análisis de género más allá de los procesos presupuestarios nacionales. A GERA también le preocupa el proceso de la producción de conocimientos y, por ese motivo, trabaja para involucrar a las mujeres en sus estudios, entendiendo que “la investigación es un medio importante para empoderar a las mujeres y los grupos marginalizados” (Randriamaro 2003, 45). Cabe destacar que la labor de GERA va más allá del empoderamiento como

apropiación de las experiencias de las mujeres con el fin de coordinar las voces y las experiencias de las mujeres en una fuente cohesionada de oposición. “GERA aboga por que las investigadores y activistas en materia de género de África se reapropien del concepto de integración de la perspectiva de género, de forma que ésta desempeñe un papel de herramienta política para el empoderamiento de las mujeres, en lugar de limitarse a un dispositivo técnico para legitimar políticas comerciales y económicas no equitativas” (Randriamaro 2003, 48). El enfoque de GERA para reapropiarse de la idea de la incorporación de la dimensión de género se centra en la organización de una red panafricana de activistas, investigadoras, responsables de políticas y expertas comprometidas que pueden colaborar para transformar políticas y procesos económicos.

Integrar componentes de género en estructuras de gobernanza alternativas y democráticas exige también que se desarrollen métodos alternativos de presentar y compartir información. En un ejemplo innovador, un proyecto de tecnología de bombas de agua manuales desplegado en Costa Rica elaboró una serie de materiales educativos que buscaban explícitamente desmontar los binarios de género (Aguilar 2005). Se trataba de manuales que ilustraban el proceso de construir y mantener las bombas de mano. En los manuales, hombres y mujeres aparecían representando papeles de género no tradicionales (p. ej., las mujeres instalaban las bombas de mano y los hombres se encargaban de los niños y niñas) y se utilizaba un lenguaje neutral en cuanto al género. Además del uso estratégico de las imágenes en clave de género, los manuales también se elaboraron de forma que las personas que no podían leer pudieran seguir los pasos necesarios para construir y reparar las bombas de mano (Aguilar 2005, 129). De esta forma, la mera tarea de producir materiales educativos se convierte en una herramienta importante para cuestionar los binarios de género y las jerarquías educativas. En la misma línea, la Iniciativa para Presupuestos de Mujeres (WBI) en Sudáfrica ha utilizado estrategias para democratizar la participación en ejercicios de presupuestación con clave de género. Lo que nos demuestran estos ejemplos es que, dado que los modelos de manejo de recursos y presupuestos se han construido como si fueran ámbito exclusivo de burócratas con una determinada educación, los modos de gestión actúan excluyendo a los legos en la materia de toda participación activa en las estructuras jurídicas y económicas que afectan a sus vidas. Sin embargo, hay numerosos grupos activistas que están deconstruyendo el aura de autoridad burocrática que ha reprimido la participación de la ciudadanía. Éste sería el caso de Ecuador, donde una coalición de activistas está redactando el borrador para una nueva constitución: “Algo importante de este proceso ha sido que la nueva Constitución fue construida por un conjunto de ciudadanos ambientalistas, mujeres, economistas, arquitectos, campesinos, líderes sociales, gente del agua. Se ha roto esa noción de que la Constitución es sólo para abogados, sólo para constitucionalistas” (Martines 2009, 27). Para esos grupos que buscan democratizar el manejo de los recursos, los conocimientos deben ser creados por todos y todas, y extenderse al conjunto de la población.

En todos los sectores, la falta de datos desagregados por género ha sido quizá la principal barrera para diseñar políticas que respondan a las necesidades de las mujeres. Esto sucede en la formulación de políticas tanto a escala micro como macro. Por este motivo, las investigadoras feministas han experimentado con nuevos métodos de recopilación de datos que buscan poner de relieve la aportación de las mujeres. En el ámbito local, GBI trabaja para visibilizar el trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar y en la comunidad, poner de manifiesto hasta qué punto el trabajo no remunerado alimenta las economías, y cuantificar los impactos de los recortes de los servicios públicos sobre las mujeres (Khosla 2003). Budlender et al (2006) han identificado un enfoque para la presupuestación en clave de género que permite recopilar datos en el ámbito más local para subsanar las deficiencias creadas por la poca atención que se presta al trabajo de las mujeres en los indicadores nacionales, llamado Sistema de Supervisión Comunitario (CBMS). El enfoque CBMS facilita la recopilación de datos desagregados en el hogar y la comunidad, y se efectúa en el nivel administrativo de gobernanza más básico para proporcionar la información más detallada posible a las personas encargadas de la planificación gubernamental en la esfera local. El valor de este método está en que, a pesar de cubrir un área relativamente pequeña, recaba datos e información que suele pasarse por alto en encuestas estatales y nacionales. En lo que respecta a los presupuestos con clave de género, el CBMS facilita el debate fundado en datos sobre el valor productivo y económico del trabajo no remunerado realizado por las mujeres.

Si bien el enfoque del CBMS no parece involucrar directamente a las mujeres en el proceso de negociar las prioridades presupuestarias, puede que un método conocido como ‘grupo de referencia interpretativo’ (IFG) ayude en el proceso. El IFG fue desarrollado por Dodson et al (2007) como un modo de salvar la brecha ‘interpretativa’ entre investigadores y participantes en distintas ubicaciones sociales y es un modelo de práctica basado en la Investigación de acción feminista participativa (FPAR). Aunque el enfoque CBMS persigue visibilizar las aportaciones económicas del trabajo no remunerado de las mujeres, la brecha entre investigadoras y participantes puede actuar como obstáculo en este proceso. El IFG ofrece una forma de superar esta distancia involucrando a las participantes en el análisis de sus respuestas. Dodson et al (2007, 826) señalan que los IFG tienen dos objetivos principales: en primer lugar, involucrar a las participantes en el proceso de investigación a través de la etapa final y, en segundo, garantizar la exactitud y adecuación de la evaluación de los datos por parte de las personas que realizan la investigación. De este modo, el enfoque del CBMS, combinado con el del IFG, proporciona un enfoque metodológico para recabar datos que responde a los factores de género y de diferencias entre mujeres. Para profundizar en las interrelaciones entre mujeres, las conclusiones de un proceso de CBMS, analizadas mediante el enfoque del IFG, también se pueden compartir entre varios grupos de mujeres en un proceso de intercambio de conocimientos. Estos métodos de investigación ofrecen un modelo para construir alternativas que está arraigado en

las necesidades de aquellos grupos que están marginalizados por las políticas y los discursos de desarrollo neoliberales. También son de utilidad para formar a estos grupos en el proceso de defender lo que desean y necesitan. De esta manera, las prácticas alternativas de investigación crean modelos alternativos de ciudadanía y acción que son necesarios para generar mecanismos de rendición de cuentas en las iniciativas alternativas de gestión de recursos.

El valor del intercambio de conocimientos para la creación de alternativas está en que sirve para establecer conexiones entre comunidades, ya sean éstas geográficas o sociales. Estos ejercicios de intercambio de conocimientos permiten la ‘polinización’ de distintas perspectivas, tanto en términos de similitudes en las luchas como de estrategias para la resistencia. La campaña ‘Mujeres, agua y trabajo’ de SEWA es también ilustrativa en este sentido. En la campaña participaron grupos y organizaciones de 11 distritos y 500 aldeas, y el gran alcance del proyecto implicaba que un elemento importante para el éxito del programa general fuera el intercambio de información. Para facilitar este punto, SEWA organizaba todos los meses reuniones informativas en aquellas aldeas donde habían tenido lugar iniciativas con buenos resultados. Como señala Panda (2005, 7): “Esto es fundamentalmente un proceso de aprendizaje transversal entre las integrantes de la comunidad, que les ofrece la oportunidad de aprender mutuamente y de visitar distintos lugares del estado para conocer de primera mano cómo han abordado otras mujeres los problemas de agua. Así, no se trata únicamente de una visita explicativa pensada para potenciar las capacidades de las mujeres, sino también de una experiencia empoderadora”. Aquí sugerimos que los proyectos que enmarcan la equidad de género como un proyecto epistemológico, en términos de la transformación de prácticas e instituciones, y como cultura vivida, son los que dan mejores resultados para abordar los intereses estratégicos de las mujeres. Y es este marco de proyección de alternativas el que surge con la conceptualización de las luchas basadas en el lugar en que se centra el apartado que sigue.

### **Justicia de género y luchas basadas en el lugar**

Nuestro objetivo, aunque sea inconsciente, consiste en reactivar los procesos de participación, en retomar en nuestras manos los recursos de nuestras propias comunidades, contextos territorios: desde lo pequeño, sin lo grande. Todo ello relacionado con ‘lo grande’, con los grandes temas, los grandes valores, los grandes problemas y las luchas universales, pero dentro de las dinámicas de ‘lo pequeño’, de lo cotidiano (entrevista, Porto Alegre 2003, citado en Osterweil (2005, 184)).

La crítica del aparato administrativo y burocratizado del desarrollo y de la ‘oenegación’ de los movimientos de mujeres, como ya se ha comentado, condujo a un distanciamiento del establecimiento de la ONU por parte de algunas académicas y activistas por los derechos de las mujeres. A medida que muchas activistas feministas se han ido desilusionando con el sistema de la ONU, han asumido una estrategia para la justicia de género más eficaz y transformadora, centrada en la acción política basada en el lugar (Harcourt 2005). Esta estrategia

surge de forma orgánica desde las luchas de las mujeres en la medida en que éstas se materializan y desde la perspectiva de lugares concretos. En un esfuerzo por aglutinar estas luchas colectivas en un marco que permita la comparación y los análisis entre distintos contextos, Escobar y Harcourt (2005) desarrollaron un marco denominado 'las mujeres y las políticas del lugar'. El marco WPP sostiene que las prácticas basadas en el lugar de las mujeres que participan en luchas por la justicia social entrañan transformaciones interrelacionadas en torno al cuerpo (por ejemplo, los movimientos de mujeres que tratan sobre derechos sexuales, productivos y reproductivos), el medio ambiente (movimientos por la justicia ecológica y ambiental) y la economía (movimientos por la justicia social y económica). En otras palabras: el marco WPP hace un uso amplio del 'lugar'. Ese lugar no es meramente territorial, sino que alude también a los espacios de lucha por la justicia de género, especialmente con respecto a sus cuerpos, sus entornos y sus actividades económicas. Cabe destacar que el lugar también presta atención a la diferencia, la diversidad y la singularidad en relación con estas luchas, así como a procesos globales más generales. Y es precisamente a las interconexiones entre procesos globales y las políticas del lugar a lo que pasamos en las próximas líneas.

Los movimientos y el activismo basado en el lugar no debería entenderse como algo ligado estrictamente a un lugar concreto (Escobar y Harcourt 2005, 5). Lo que este marco apunta, más bien, es que los lugares actúan como prismas que refractan estructuras económicas y de gobernanza globales, adaptándolas y moldeándolas de forma que tengan sentido en las políticas de lugares concretos y en comunidades diferentes; lo que Michal Osterweil (2005) denomina un 'globalismo basado en el lugar'. Esto no significa que los procesos globales generen una fuerza determinada sobre el terreno. Más bien, supone un reconocimiento de que los procesos globales se convierten en parte del terreno en que luchan las mujeres, y esta perspectiva nos obliga a ver las formas en que las mujeres se politizan y actúan a través de estos cambios. La defensa del derecho a sobrevivir frente a la abrumadora valorización de los mercados obliga a adoptar nuevas estrategias y modos de resistencia que cuestionen tanto la organización política de la izquierda como los discursos y prácticas hegemónicos en materia de desarrollo, y a crear nuevos paradigmas de lucha globalizada. Reconocer el poder del lugar prioriza los modos locales y translocales de resistencia por encima de teorías generales sobre procesos globales, y trata de valorizar esos movimientos. En tanto que espacios en los que se materializan procesos globales, el valor analítico de un marco basado en el lugar está en el planteamiento del lugar como una unidad de análisis.

La pertinencia de un marco basado en el lugar se ve confirmada por la labor académica en torno a los movimientos contra la privatización del agua y la creación de alternativas, que se pueden entender como luchas por la justicia económica basadas en el lugar; lo que otros autores denominan luchas 'basadas en el territorio' (Spronk 2007) o luchas por los medios de sustento. El colombiano Danilo Urrea (2009, 7), por ejemplo, señala que las luchas por el agua no sólo conducen a una reapropiación de las fuentes hídricas, sino también de los territorios: "Nos

han hecho creer que el territorio es la tierra, pero en realidad, el territorio es la construcción de vida profundamente enraizada en los patrimonios naturales: el río, la cuenca, la montaña, todo esto hace parte de la construcción territorial y eso va ligado fuertemente a la cultura. Entonces, para las comunidades, organizaciones y movimientos latinoamericanos, la defensa del territorio es fundamental, porque defendiendo el territorio se defiende la cultura y el agua corre a través de ambos”. En la misma línea, Spronk (2007) analiza las organizaciones basadas en el territorio frente a las organizaciones basadas en la clase en las luchas antiprivatización de Bolivia, en que la afiliación viene definida por la participación en las luchas diarias y el acento se pone en las condiciones de vida y los problemas de los vecindarios, y no sólo en los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Todos estos son ejemplos de luchas que surgen desde realidades vividas, que beben de los conocimientos indígenas y de la toma de decisiones participativa en el contexto de luchas más amplias por la equidad y la democracia.

Como bien ilustra el volumen *Luchando por la vida: voces desde el movimiento latinoamericano para la justicia del agua* (Bell et al 2009), las recientes guerras por el agua se han integrado en movimientos basados en el lugar y regionales y han conducido a una nueva visión de la democracia en materia de agua, fundamentada en principios de equidad y acceso a la gestión de los recursos, el intercambio de conocimientos técnicos e indígenas más allá de fronteras lingüísticas, culturales y nacionales, la sostenibilidad ecológica y ambiental, y la participación comunitaria arraigada en la reciprocidad y el reconocimiento colectivo e incluyente. Las mujeres desempeñan un papel fundamental en estas luchas, aunque tienden a no ser visibles en posiciones de liderazgo. Como afirma Marcela Olivera (2009), de la Red Vida (Bolivia): “Creo que el papel de las mujeres es más bien invisible en todo esto, pero no significa que sea menos importante que el de las otras personas en el tema del agua. La Red VIDA es una red impulsada por mujeres. Es una red donde hay una diversidad de organizaciones, desde sindicatos hasta ONG, hasta organizaciones de base, pero cuyo motor son las mujeres. Me parece enriquecedor que la mujer se haya apropiado de la defensa del agua. Por lo menos en nuestro continente, el movimiento por el agua tiene un rostro de mujer”. Imaginar alternativas a la privatización que aborden cuestiones de equidad de género exige que se preste atención a las formas en que las mujeres se han organizado en torno a sus propios intereses de género prácticos y estratégicos.

Este modelo contrasta marcadamente con la estructura formal de liderazgo y las plataformas oficiales generadas por las antiguas formas de internacionalismo que exigían una estrategia centralizada de acción, separada de las particularidades del lugar y de realidades de género, y apunta a la necesidad de pasar a un modelo de organización integrado en lo que Rocheleau (2005) denomina ‘redes enraizadas’ de personas involucradas en políticas basadas en el lugar ancladas en redes de resistencia verticales (jerarquías de clase/raza/género) y horizontales (fronteras nacionales/culturales/lingüísticas). Estas redes enraizadas implican un globalismo

basado en el lugar que, según sostiene Osterweil (2005, 186), “no es simplemente un punto de vista táctico o tecnológico para alcanzar efectivamente la escala global, sino que también constituye una visión ético-política, una base para revisar la práctica política a escala global sin caer en un enfoque totalizador o universalizante que ignora o niega la diferencia y la singularidad”. Utilizar el marco WPP de globalismo basado en el lugar o el concepto de redes enraizadas de personas en luchas contra la privatización nos permite prestar atención al género en todos los sentidos que, según hemos comentado, constituyen un proyecto materialista: como marcos de conocimiento/ideológicos, como prácticas institucionales y como cultura vivida. Este marco feminista reorienta nuestras perspectivas teóricas y metodológicas, y nos permiten *ver* a las mujeres y centralizar sus/nuestras vidas cotidianas para que los prismas a través de los que entendemos los procesos económicos globales incorporen un componente de género.

Lo que ilustran estos casos es un alejamiento de las coaliciones basadas en una política de la identidad homogeneizada y un acercamiento a las coaliciones arraigadas en luchas basadas en el lugar que canalizan la diferencia y la diversidad hacia poderosos movimientos por la justicia social. Así lo ejemplifica el caso del Frente Nacional de Saneamiento Ambiental en Brasil, que aunó a movimientos sindicales, personal de servicios públicos municipales de saneamiento, comités de barrio y campesinos y campesinas en una gran coalición por la defensa del agua que trascendía factores como clase/género/raza (Melo 2009, 29). Igualmente, en Ecuador, ‘el derecho humano al agua’ fue redactado para la nueva Constitución por un grupo de “ciudadanos, ambientalistas, mujeres, economistas, arquitectos, campesinos y líderes sociales” (Martines 2009, 27). Cuando analizamos específicamente los aspectos de género de la organización basada en el lugar, podemos ver una crítica de la ‘domesticación’ de las mujeres en formas estereotipadas en clave de género a través de la mercantilización del agua, la electricidad y la salud, y la reconstitución de una división entre público y privado. Por el contrario, en nuestra opinión, la política del lugar ofrece una manera de repensar y reconfigurar alternativas que sean receptivas a las luchas de las mujeres por el acceso y el control de los servicios municipales. Nuestro enfoque centraliza la agencia que las mujeres expresan en sus vidas cotidianas, que generalmente no se viven a través del binario público/privado que se asume en las políticas y las prácticas neoliberales. La estructura de las alternativas por las que abogamos reconocerían y construirían sobre la agencia que las mujeres desarrollan a través de prácticas de supervivencia y resistencia, y que a menudo se producen en lugares que no son ni totalmente públicos ni totalmente privados. Contrarrestar la reprivatización de las mujeres, por lo tanto, exige imaginar nuevos paradigmas públicos que funcionen en contra del modelo neoliberal de atomización de la gestión de recursos siguiendo la división entre lo público y lo privado, y mediante los que las mujeres puedan ejercer autonomía e influencia. Las alternativas no pueden ser meros proyectos técnicos, sino también proyectos que persigan crear modelos públicos transformadores.

## **Epílogo: hacia proyectos con equidad de género en las alternativas a la privatización**

Como los sistemas privatizados y comercializados de prestación de servicios no cumplen con su promesa de un mayor acceso, ha surgido un nuevo espacio para los movimientos activistas en contra de la privatización. La crisis del capitalismo global representa una oportunidad para las voces críticas. Imaginar y poner en marcha alternativas que no recreen las desigualdades por motivo de raza/clase/casta/género/indigenismo significa que las mujeres pertenecientes a grupos marginalizados se sitúen en el centro del análisis. Este enfoque es el que hace uso del marco WPP para comprender las estrategias de medios de vida de las mujeres. Se trata de un proyecto epistemológico que busca una lectura matizada de las prácticas de las mujeres para acceder a servicios de salud, agua y electricidad. Este enfoque está abierto a los métodos tradicionales de investigación, siempre y cuando las inquietudes metodológicas feministas determinen el proceso de investigación. En un sentido muy general, las investigadoras feministas adoptan estrategias que ‘ahondan’ las experiencias de las mujeres. Este proceso de ahondamiento procura “generar narrativas y descripciones (...) de la práctica y el pensamiento que son parte de la conciencia femenina, pero que se dejan al margen de los marcos interpretativos dominantes” (DeVault 1999, 65). Por lo tanto, requiere un enfoque que se aleje de las generalizaciones y abrace narrativas específicas de las divisiones sociales que median en las estructuras de acceso y distribución.

Concretamente, debe haber un compromiso con incluir a las mujeres en números que sean iguales o mayores que los hombres. Sin embargo, más allá de la paridad numérica, debe haber un compromiso para avanzar en la agencia de las mujeres dentro de estos grupos. Por nuestra parte, sugerimos que los equipos de proyecto incluyan a una persona dedicada específicamente a la justicia de género, que pueda mediar en las discusiones a favor de la participación activa de las mujeres; una persona que esté dispuesta a desempeñar la difícil tarea de redistribuir el poder en grupos dominados por hombres. Es también necesario contabilizar con precisión las aportaciones laborales de las mujeres en los sectores de salud, agua y electricidad. Una de las formas de contabilizar las actividades no visibilizadas de las mujeres consiste en emplear un estudio sobre el uso del tiempo que tenga en cuenta el trabajo de las mujeres en el hogar, así como sus actividades generadoras de ingresos. Con un enfoque similar, Elson (1995) aboga por el análisis de ‘puntos de agua’ que pueden arrojar luz sobre los patrones de uso de agua por parte de determinadas mujeres. Los estudios sobre uso del tiempo o sobre puntos de agua pueden servir para ilustrar el valor analítico de un enfoque basado en el lugar mediante el empleo de estos métodos en múltiples entornos, con el fin de entender empíricamente las similitudes y diferencias entre las vidas de las mujeres en distintos contextos. De forma más general, la búsqueda de alternativas que respondan a las desigualdades de género requiere de coaliciones con grupos de mujeres; es decir, los ‘espacios inventados’ de participación que surgen orgánicamente en respuesta a las amenazas que se

plantean en la vida de las mujeres. Establecer un vínculo con las mujeres y los grupos de mujeres en varios niveles de las jerarquías sociales implica un compromiso con la elaboración de estudios empíricos de sus actividades, sus objetivos y sus modos de uso y gestión de los recursos. Abogamos aquí por un proceso de abajo arriba, que reconozca y trate de potenciar la agencia de las mujeres con el fin de crear alternativas que sean receptivas ante grupos diversos. Éstas son sólo algunas de las opciones que se pueden emplear para intentar documentar o realizar nuevos estudios sobre las alternativas a la privatización con una perspectiva de género. Dada la falta de atención a las mujeres en la gestión de recursos, las posibilidades en este sentido son prácticamente infinitas.

Para concluir, este capítulo sugiere que las experiencias de las mujeres, sobre todo las de aquellas que han sido reprivatizadas mediante la mercantilización de los servicios municipales, deberían constituir la unidad más básica de análisis cuando se plantean cuestiones de equidad y acceso en lo que respecta a alternativas. Esto implica un compromiso en términos de energía y recursos para adquirir un entendimiento profundo de la comunidad a la que se pretende beneficiar con el servicio alternativo, incluyendo una especial atención a ciertas categorías de identidad como la composición de clase/casta, la distribución de la riqueza (medida en términos locales, es decir, tierra, ingresos, etc.), los niveles y las disparidades en materia de educación (por riqueza y género), la composición de género, las orientaciones religiosas y las divisiones de raza/origen étnico. Consideramos que, en lo que se refiere a la justicia de género, las alternativas a la privatización y comercialización no se pueden delimitar de forma estricta, sino que deben verse como parte de una lucha más general por los derechos de las mujeres y la justicia económica y social. Las mujeres no pueden ser tratadas como un grupo de ‘interés especial’; la justicia económica de género y los sistemas no privados de prestación de servicios son un aspecto fundamental de la lucha anticapitalista y de una visión universal de equidad y libertad. Asumir los intereses de las mujeres como un elemento central de la construcción de alternativas exige que superemos el marco liberal de ‘incorporación de la perspectiva de género’ y el marco neoliberal de ‘empoderamiento de las mujeres’ para abrazar un enfoque que reconozca e impulse la agencia de las mujeres. Este giro comienza en las vidas de las mujeres, aprende desde su perspectiva y formula políticas que tienen en cuenta las luchas locales y basadas en el lugar, tal como existen en las estructuras de privilegios, poder y desigualdad.

### **Agradecimientos**

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Amanda Wilson por sus sugerencias bibliográficas sobre género y alternativas a la privatización.

### **Referencias**

Adams, W.M., E.E. Warren, y S.K. Mutiso. 1997. “Water, Rules and Gender: Water Rights in an Indigenous Irrigation System, Marakwet, Kenya”, *Development and Change* 28: 707-730.

- Agarwal, B. 2001. "Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and a Conceptual Framework", *World Development* 29(10): 1623-1648.
- Aguilar, L. 2005. "Water as a Source of Equity and Empowerment in Costa Rica", en V. Bennett, S. Dávila-Pobelet, y M. Nieves Rico (eds) *Opposing Currents: The Politics of Water and Gender in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ahlers, R. y M. Zwartveen. 2009. "The Water Question in Feminism: Water Control and Gender Inequities in a Neo-liberal Era", *Gender, Place & Culture* 16(4): 409-426.
- Ahmed, S. 2005. "Negotiating Gender Equity through Decentralised Water Management in Coastal Gujarat: The Case of UTTHAN", en S. Ahmed (ed) *Flowing Upstream: Empowering Women through Water Management Initiatives in India*. Ahmedabad: Foundation Books.
- Alexander, J.M. y C.T. Mohanty. 2010. "Cartographies of Knowledge and Power: Transnational Feminism as Radical Praxis", en A Lock Swarr y R Nagar (eds) *Critical Transnational Feminist Praxis*. Albany: SUNY Press.
- Alexander, J.M. y C.T. Mohanty (eds). 1997. *Feminist Genealogies, Colonial Legacies, Democratic Futures*. Londres: Routledge.
- Allard, J. y J. Matthaëi. 2008. "Introduction", en J. Allard, C. Davidson y J. Matthaëi (eds) *Solidarity Economy: Building Alternatives for People and the Planet*. Chicago: ChangeMaker Publications.
- Annecke, W. 2009. "Still in the shadows: Women and gender relations in the electricity sector in South Africa", en D.A. McDonald (ed) *Electric Capitalism: Recolonising Africa on the Power Grid*. Londres: Earthscan.
- Anzaldúa, G. y C. Moraga. 1981. *This Bridge Called My Back: Writings by Radical Women of Color*. San Francisco: Aunt Lute Press.
- Babb, F. 1996. "After the Revolution: Neoliberal Policy and Gender in Nicaragua." *Latin American Perspectives*, Winter: 27-48.
- 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).
- Batliwala, S y A.K.N. Reddy. 2003. "Energy for women and women for energy (engendering energy and empowering women)", *Energy for Sustainable Development* 7(3): 33-43.
- Bayliss, K. 2001. "Privatisation of electricity distribution: some economic, social and political perspectives." Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Beall, J. 2005. "Decentralizing Government and Decentering Gender: Lessons from Local Government Reform in South Africa", *Politics and Society* 33: 253-276.
- Bell, B., J. Conant, M. Olivera, C. Pinkstaff y P. Terhorst (eds). 2009. *Changing the Flow: Water Movements in Latin America*. Food and Water Watch, Other Worlds, Reclaiming Public Water, Red VIDA, y Transnational Institute.

- Beneria, L. 1999. "Structural Adjustment Policies", en J. Peterson y M. Lewis (eds.) *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Bernal, G.E., S. Bissell y A. Cortes. 1999. "Effects of Globalization on the Efforts to Decriminalize Abortion in Mexico", *Development and Change* (42)4: 130-133.
- Boelens, R. y M. Zwartveen. 2005. "Prices and Politics in Andean Water Reforms", *Development and Change* 36(4): 735-758.
- Branco, A. y V. Almeida. 2002. "Women, Mobilization and the Revitalization of Water Resources: The Case of Northeastern Brazil", ponencia presentada al "Forum for Water in the Americas in the 21<sup>st</sup> Century", Mexico City, febrero.
- Brown, R. 2010. "Unequal burden: water privatisation and women's human rights in Tanzania", *Gender and Development* 18(1): 59-67.
- Budlender, D. y G. Hewitt. 2003. *Engendering Budgets: A Practitioner's Guide to Understanding and Implementing Gender-responsive Budgets*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Budlender, D., C. Reyes y M. Melesse. 2006. "Gender-Responsive Budgeting through the CBMS Lens", Discussion Paper Series No. 17. Manila: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Cagatay, N. 2003. "Gender Budgets and beyond: Feminist Fiscal Policy in the Context of Globalization", *Gender and Development* 11(1): 15-24.
- Castro, J.E. 2007. "Poverty and citizenship: Sociological perspectives on water services and public-private participation", *Geoforum* 38: 756-771.
- Cecelski, E. 2000. "Enabling Equitable Access to Rural Electrification: Current Thinking and Major Activities in Energy, Poverty and Gender". Briefing Paper preparado para el encuentro "Asia Alternative Energy Policy and Project Development Support: Emphasis on Poverty Alleviation and Women", World Bank, 16-27 enero, Washington, DC.
- Chigudu, H. 2007. "Deepening our understanding of community-based participatory research: lessons from work around reproductive rights in Zimbabwe", *Gender and Development* 15(2): 259-270.
- Clancy, J. 2000. "Policies, Projects and the Market Empowering Women? Some initial reactions to developments in the energy sector", Working Paper Series: Technology and Development Group No. 105. Enschede : University of Twente, Technology and Development Group.
- Clancy, J. 2002. "The Gender-Energy-Poverty Nexus: Finding the energy to address gender concerns in development", DFID Project CNTR998521. Londres: UK Department for International Development (DFID).
- Cleaver, F. 2000. "Analyzing Gender Roles in Community Natural Resource Management", *IDS Bulletin* 31(2): 60-67.
- Cleaver, F. 1998. "Choice, complexity, and change: Gendered livelihoods and the management of water", *Agriculture and Human Values* (15): 293-299.
- Davis, A.Y. 1985. *Violence Against Women and the ongoing Challenge to Racism*. Latham: Kitchen Table Press.

- Delgado, J.R.V. 2005. "Irrigation Management, The Participatory Approach, and Equity in an Andean Community", en V. Bennett, S. Dávila-Pobelet, y M. Nieves Rico (eds) *Opposing Currents: The Politics of Water and Gender in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- DeVault, M. 1999. *Liberating Method: Feminism and Social Research*. Philadelphia, Temple University Press.
- Dodson, L., D. Piatelli y L. Schmalzbauer. 2007. "Researching Inequality Through Interpretive Collaborations: Shifting Power and the Unspoken Contract", *Qualitative Inquiry* 13: 821-843.
- Dubash, N.K. 2002 (ed) *Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform*. Washington, DC: World Resources Institute (WRI).
- Elson, D. 1995. "Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment." *World Development* 23(11): 1851-1868.
- Escobar, A. y W. Harcourt (eds). 2005. *Women and the Politics of Place*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Feminist Initiative of Cartagena. 2003. "In Search of an Alternative Development Paradigm: Feminist Proposals from Latin America", *Gender and Development* 11(1): 52-58.
- Gomez, A.E. 2009. "A New Definition of Hope", en B. Bell, J. Conant, M. Olivera, C. Pinkstaff y P. Terhorst (eds) *Changing the Flow: Water Movements in Latin America*. Food and Water Watch, Other Worlds, Reclaiming Public Water, Red VIDA, y Transnational Institute.
- Hall, D. 2007. "Energy Privatization and Reform in East Africa". Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Harcourt, W. 2006. "The Global Women's Rights Movement: Power Politics around the United Nations and the World Social Forum", Civil Society and Social Movements Programme Paper No. 25. Ginebra: United Nation Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Harcourt, W. 2003. "Building Alliances for Women's Empowerment, Reproductive Rights and Health", *Development* 46(2): 6-12.
- Holdren, J.P. y K.R Smith. 2000. "Energy, the Environment, and Health", en J. Goldemberg (ed) *The World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability*. Nueva York: United Nations Development Programme (UNDP).
- IFAD. 2006. "Gender and Water: Securing water for improved rural livelihoods: The multiple-uses system approach", Roma: International Fund for Agricultural Development (IFAD).
- Jayawardena, K. 1995. *The White Woman's Other Burden: Western Women and South Asia During British Rule*. Londres: Routledge.
- Karim, R.K.M. 2006. "Gendered Social Institutions and the Management of Underground Irrigation Water Resources in a Bangladeshi Village", *Gender Technology and Development* 10(1): 13-36.
- Khosla, P. 2003. "Water, Equity and Money: The need for gender-responsive budgeting in water and sanitation". La Haya: The Netherlands Council for Women.

- Laurie, N. 2011. "Gender Water Networks: Femininity and Masculinity in Water Politics in Bolivia", *International Journal of Urban and Regional Research* 35(1): 172-88.
- Manase, G., J. Ndamba, y F. Makoni. 2003. "Mainstreaming gender in integrated water resources management: the case of Zimbabwe", *Physics and Chemistry of the Earth* 28: 967-971.
- Marchand, M y A Runyan (eds). 2000. *Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistances*. Nueva York: Routledge.
- Martines, J.P. 2009. "Keepers of Water", en B. Bell., J. Conant, M. Olivera, C. Pinkstaff y P. Terhorst (eds) *Changing the Flow: Water Movements in Latin America*. Food and Water Watch, Other Worlds, Reclaiming Public Water, Red VIDA, y Transnational Institute.
- Matthaei, J. 1982. *An Economic History of Women in America: Women's Work, the Sexual Division of Labor, and the Development of Capitalism*. Nueva York: Schocken Books.
- McDonald, D.A. 2009. "Electric capitalism: Conceptualising electricity and capital accumulation in (South) Africa", en D.A. McDonald (ed) *Electric Capitalism: Recolonising Africa on the Power Grid*. Londres: Earthscan.
- Meinzen-Dick, R. y M. Zwarteveen. 1998. "Gendered participation in water management: Issues and Illustrations from water users' associations in South Asia", *Agriculture and Human Values* 15: 337-345.
- Melo, M. 2009. "Alternatives for Another, Possible World", en B. Bell, J. Conant, M. Olivera, C. Pinkstaff y P. Terhorst (eds) *Changing the Flow: Water Movements in Latin America*. Food and Water Watch, Other Worlds, Reclaiming Public Water, Red VIDA, y Transnational Institute.
- Mies, M. 1984. *Patriarchy and Accumulation on a World Scale: Women in the International Division of Labor*. Nueva York y London: Zed Books.
- Mirafab, F. 2004. "Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists' Expanded Notion of Politics", *Wagadu* 1(Spring): 1-7.
- Mohanty, C.T. (2003). *Feminism Without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*. Durham: Duke University Press.
- Mohanty, C.T. (1986). "Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses", *Feminist Review* 30: 61-88.
- Molyneux, M. 1985. "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua." *Feminist Studies* 11(2): 227-254.
- Moraga, C. y G. Anzaldúa (eds). 1981. *This Bridge Called My Back: Writings by Radical Women of Color*. Watertown: Persephone Press.
- Mukhopadhyay, M. 2004. "Mainstreaming Gender or "Streaming" Gender Away: Feminists Marooned in the Development Business", *IDS Bulletin* 35(4): 95-103.
- Nagar, R. y S. Writers. 2006. *Playing with Fire: Feminist Thought and Activism Through Seven Lives in India*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Nanda, P. 2002. "Gender Dimensions of User Fees: Implications for Women's Utilization of Health Care", *Reproductive Health Matters* 10(20): 127-134.
- Naples, N. 2002. "Changing the Terms: Community Activism, Globalization, and the Dilemmas of Transnational Feminist Praxis", en N.A. Naples y M. Desai (eds), *Women's Activism and Globalization: Linking Local Struggles and Transnational Politics*. Nueva York: Routledge.
- Nelson, J. 2006. *Economics for Humans*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ochieng, R.O. 2003. "Supporting Women and Girls' Sexual and Reproductive Health and Rights: The Ugandan Experience", *Development* 46(2): 38-44.
- Olivera, M. 2009. "A Struggle for Life", en B. Bell, J. Conant, M. Olivera, C. Pinkstaf y P. Terhorst (eds) *Changing the Flow: Water Movements in Latin America*. Food and Water Watch, Other Worlds, Reclaiming Public Water, Red VIDA, y Transnational Institute.
- O'Reilly, K. 2006. "'Traditional' women, 'modern' water: Linking gender and commodification in Rajasthan, India", *Geoforum* 37: 958-972.
- Osterweil, M. 2005. "Place-based Globalism: Locating Women in the Alternative Globalization Movement", en A. Escobar y W. Harcourt (eds) *Women and the Politics of Place*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Panda, S.M. 2007. "Mainstreaming Gender in Water Management: A Critical View", *Gender Technology and Development* 11(3): 321-338.
- Panda, S.M. 2005. "Women's Role in Local Water Management: Insights from SEWA's Millennium Water Campaign in Gujarat (INDIA)", ponencia presentada al Simposio Regional "EMPOWERS - End-Users Ownership and Involvement in IWRM", 13-17 de noviembre, Cairo.
- Pitkin, K y R Bedoya. 1997. "Women's Multiple Roles in Economic Crisis: Constraints and Adaptation", *Latin American Perspectives* 24(4): 34-49.
- Pradhan, B. 2003. "Measuring Empowerment: A Methodological Approach", *Development* 46(2): 51-57.
- Randriamaro, Z. 2003. "African Women Challenging Neo-Liberal Economic Orthodoxy: The Conception and Mission of the GERA Programme", *Gender and Development* 11(1): 44-51.
- Reddy, A.K.N. 2000. "Energy and Social Issues", en J. Goldenberg (ed.) *The World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability*. Nueva York: United Nations Development Programme (UNDP).
- Resurreccion, B., M.J. Real y P. Pantana. 2004. "Officialising Strategies: Participatory Processes and Gender in Thailand's Water Resources Sector", *Development and Practice* 14(4): 521-533.
- Reyes, E. 2009. "The Power that Makes Pitchers Overflow and Rivers Flood their Banks", en B. Bell, J. Conant, M. Olivera, C. Pinkstaf y P. Terhorst (eds) *Changing the Flow: Water Movements in Latin America*. Food and Water Watch, Other Worlds, Reclaiming Public Water, Red VIDA, y Transnational Institute.

- Roberts, A. 2008. "Privatizing Social Reproduction: The Primitive Accumulation of Water in an Era of Neoliberalism", *Antipode* 40(4): 535-560.
- Rocheleau, D. 2005. "Political Landscapes and Ecologies of Zambrana-Chacuey: The Legacy of Mama Tingo", en A. Escobar y W. Harcourt and A Escobar (eds) *Women and the Politics of Place*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Roy, A. 2004. *An Ordinary Person's Guide to Empire*. Cambridge, MA: South End Press.
- Safa, H. 1990. "Women's Social Movements in Latin America." *Gender and Society* 4(3): 354-369.
- Sen, G y C Grown. 1987. *Development, Crises, and Alternative Visions*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Sen, G. 1996. "Gender, Markets and States: A Selective Review and Research Agenda", *World Development* 24(5): 821-829.
- Shiva, V. 2005. *Earth Democracy: Justice, Sustainability, and Peace*. Cambridge, MT: South End Press.
- Singh, N. 2006. "Women's Participation in Local Water Governance: Understanding Institutional Contradictions", *Gender Technology and Development* 10(1): 61-76.
- Skutsch, M.M. 2005. "Gender analysis for energy projects and programmes", *Energy for Sustainable Development* 9(1): 37-52.
- Souza, C. (2001). "Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions", *Environment and Urbanization* 13(1): 159-184.
- Sparr, P (ed). 1994. *Mortgaging Women's Lives: Feminist Critiques of Structural Adjustment*. London: Zed Books.
- Spronk, S. 2007. "Roots of Resistance to Urban Water Privatization in Bolivia: The "New Working Class," the Crisis of Neoliberalism, and Public Services", *International Labor and Working-Class History* 71: 8-28.
- Subrahmanian, R. 2004. "Making Sense of Gender in Shifting Institutional Contexts: Some Reflections on Gender Mainstreaming", *IDS Bulletin* 35(4): 89-94.
- Sultana, F. 2009. "Community and Participation in Water Resources Management: Gendering and Naturing Development Debates from Bangladesh", *Transactions of the Institute of British Geographers* 34(3): 346-363.
- Trawick, P. 2003. "Against the Privatization of Water: An Indigenous Model for Improving Existing Laws and Successfully Governing the Commons", *World Development* 31(6): 977-996.
- Udas, PB. and M Zwartveen. 2010 "Can water professionals meet gender goals? A case study of the Department of Irrigation in Nepal", *Gender and Development* 18(1): 87-97.
- UNESCAP. 2003. "Mainstreaming Gender in Energy and Planning Policies", informe de base para la reunión del grupo de expertos del "UNESCAP Project on Capacity Building on Integration of Energy and Rural Development Planning". Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP).

- UNIFEM. 2009. "Gender Responsive Budgeting", *Newsletter* 3.
- Upadhyay, B. 2005. "Gendered livelihoods and multiple water use in North Gujarat", *Agriculture and Human Values* 22: 411-420.
- Urrea, D. 2009. "Protecting Territory, Protecting Culture", en B. Bell, J. Conant, M. Olivera, C. Pinkstaff y P. Terhorst (eds) *Changing the Flow: Water Movements in Latin America*. Food and Water Watch, Other Worlds, Reclaiming Public Water, Red VIDA, y Transnational Institute.
- Van Koppen, B. 1998. "Water rights, gender, and poverty alleviation. Inclusion and exclusion of women and men smallholders in public irrigation infrastructure development", *Agriculture and Human Values* 15: 361-374.
- Villagomez, E. 2004. "Gender Responsive Budgets: issues, good practices and policy options", ponencia presentada al simposio regional "Mainstreaming Gender into Economic Policies", Ginebra, 28-30 de enero.
- Wieringa, S. 1994. "Women's Interests and Empowerment: Gender Planning Reconsidered", *Development and Change* 25: 829-848.
- Winrock International (2006). "Report on Assessment of Rural Energy Development Program (REDP): Impacts and It's Contribution in Achieving MDGs". Kathmandú: Winrock International.
- Zomers, A. 2003. "The challenge of rural electrification." *Energy for Sustainable Development* 7(1): 69-76.
- Zwarteveen, M. y R. S. Meinzen-Dick. 2001. Gender and property rights in the commons: Examples of water rights in South Asia. *Agriculture and Human Values* 18(1): 11-25.

## VI. LUCHAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Susan Spronk y Philipp Terhorst

En el contexto de las crisis generalizadas de los servicios públicos provocadas por la globalización neoliberal, los movimientos sociales han intentado luchar contra la privatización de servicios básicos como el agua, la electricidad y la atención a la salud, y promover el desarrollo democrático de alternativas públicas y comunitarias (Parliamentary Forum WSF 2006). A diferencia de la literatura sobre gobernanza participativa en los sectores de servicios públicos, que se centra en cómo funcionan las instituciones más que en cómo éstas surgen, este capítulo se centra en el papel de los movimientos sociales en el fomento del desarrollo y la puesta en práctica de ‘alternativas a la privatización’.

El primer apartado repasa algunas de las principales tendencias en la teoría de los movimientos sociales, y plantea que el concepto de “acumulación por desposesión”, acuñado por Harvey (2003), ofrece un marco analítico útil para evaluar los puntos fuertes y las limitaciones de las luchas por unos servicios públicos para todos y todas en los sectores del agua, la electricidad y la salud. El segundo apartado analiza las diferencias de las dinámicas de los movimientos sociales en estos tres sectores, llamando la atención sobre la importancia de sus economías políticas en las percepciones que tienen los movimientos sociales de estos servicios como ‘mercancías’ y sus capacidades para establecer vínculos entre los distintos sectores. El tercer apartado comienza con un análisis de la política de construcción de coaliciones entre las principales organizaciones de movimientos sociales que participan en luchas relacionadas con el suministro de servicios: sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias. A continuación, examina el papel desempeñado por los movimientos sociales en el desarrollo de alternativas a la privatización y explica las posibilidades –y las limitaciones– de influencia de los movimientos sociales en las vías de reforma.

### **Definiciones y enfoques en la teoría de los movimientos sociales**

Teniendo en cuenta que el término ‘movimiento social’ se utiliza para describir fenómenos tan diversos como revoluciones, sectas religiosas, sindicatos y campa-

ñas de consumidores, no es de extrañar que el concepto se resista a una definición exacta. La cuestión se complica aún más por el hecho de que distintas tradiciones hacen hincapié en diferentes aspectos de los movimientos sociales (Armstrong y Bernstein 2008), ya que pertenecen a marcos y conceptos ideológicos del cambio social rivales, que van desde el marxismo al liberalismo. Tal como apunta Jelin: “Los movimientos sociales son objetos construidos por el investigador, que no coinciden necesariamente con la forma empírica de la acción colectiva. Vistos desde fuera, puede que presenten cierto grado de unidad, pero internamente siempre son heterogéneos, diversos” (citada en Egan y Wafer 2004, 2).

Uno de los puntos clave del debate sobre la definición de los movimientos sociales se encuentra en las distintas ideas de los académicos de qué constituye el orden social, así como en las discrepancias sobre qué estrategias y tácticas son las más eficaces para hacer efectivo el cambio social. El debate contemporáneo se ha visto influido por lo que se entiende que es el declive de los movimientos de clase, como los protagonizados por organizaciones obreras, campesinas y socialistas que amenazaron el orden político durante el período de la industrialización naciente, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Según explica Tilly (1978), la primera expansión de los movimientos sociales estaba relacionada con los grandes cambios económicos y políticos que acompañaron al proceso de desarrollo capitalista: la urbanización, la industrialización y la precarización. El proceso de urbanización, que creó grandes ciudades, facilitó la interacción entre un gran número de personas. Del mismo modo, el proceso de industrialización, que concentró a importantes masas de trabajadores en la misma región, fue el responsable de que muchos de aquellos primeros movimientos sociales abordaran problemas que eran importantes para esa clase social, como la falta de servicios básicos (Hamlin 1998). En efecto, los movimientos obreros y socialistas que aparecieron en los centros industriales a fines del siglo XIX fueron considerados como movimientos sociales prototípicos durante la mayor parte del siglo XX, tanto por marxistas como por no marxistas (como Tilly). A partir de los años cincuenta, con el inicio de la desindustrialización, el concepto marxista ortodoxo de revolución —centrado en la idea de que la clase trabajadora industrial organizada era el sujeto histórico privilegiado para propiciar el cambio social revolucionario— fue objeto de crecientes críticas, en paralelo al auge de varias luchas contra la opresión a lo largo del siglo XX que no ponían su principal acento en la relación entre capital y trabajo.

Con las movilizaciones estudiantiles de mayo de 1968 en centros urbanos tan diversos como Ciudad de México y París, comenzó a surgir todo un conjunto de literatura en torno a los ‘nuevos movimientos sociales’ (NMS), que profesaba que las viejas formas de ‘organización de clase’ se habían diluido en el contexto de la sociedad postindustrial, especialmente en la Europa continental (Touraine 1969). A diferencia de los movimientos obreros y socialistas del pasado, los NMS que surgieron a fines de los años sesenta —como el movimiento por los derechos civiles, los movimientos feministas y los movimientos gay— no se centraban en la

contradicción entre capital y trabajo, sino en otros tipos de dominación y violencia, como el racismo, el sexismo y la homofobia.

El supuesto giro histórico marcado por la aparición de estos ‘nuevos’ movimientos inspiró la bifurcación de la literatura académica dominante en dos paradigmas teóricos que surgieron en cada uno de los extremos del Atlántico: el ‘enfoque del proceso político’ en la sociología norteamericana y el ‘enfoque de los NMS’ en la Europa continental (Foweraker 1995, Canel 1997). Estas dos escuelas de pensamiento no sólo estaban reaccionando ante acontecimientos históricos, sino también ante las carencias que percibían en distintos conjuntos teóricos para interpretarlos. El enfoque del proceso político, en concreto, surgió como respuesta a teorías anteriores de los movimientos sociales inspiradas por el sociólogo francés Émile Durkheim, que veía la protesta como resultado de las patologías de sus participantes o de la destrucción de las afiliaciones comunitarias en la sociedad de masas. El enfoque de los NMS, en cambio, pretendía superar ciertas formas reduccionistas del marxismo, que asignaba a la clase trabajadora (entendida de manera muy limitada como el proletariado industrial) un lugar privilegiado en el curso de la Historia.

Aunque se ha escrito mucho sobre la superioridad de un enfoque con respecto al otro, las supuestas diferencias teóricas se explican en gran medida porque cada uno de los enfoques examina los movimientos sociales niveles de análisis distintos, pero complementarios. El enfoque del proceso político tiende a centrarse en las manifestaciones públicas, externas, de la actividad de los movimientos sociales (por ejemplo, sus relaciones con el Estado), mientras que el de los NMS tiende a centrarse en procesos internos (por ejemplo, la formación de identidades entre los participantes). Desde los años noventa, se tiende a buscar una confluencia entre los dos enfoques, ya que los investigadores de ambos paradigmas persiguen vincular las consideraciones del análisis de nivel micro del proceso de movilización (el acento de la escuela de los NMS) con el contexto político e institucional de nivel macro (el acento del enfoque del proceso político) (Haber 1996). Este acercamiento ha impulsado a académicos de la escuela del proceso político a integrar consideraciones ‘culturales’ en sus análisis (Rao et al 2000, McAdam et al 2001), mientras que los académicos de la corriente de los NMS han intentado acercar los debates sobre estructura y acción mediante el análisis de redes (Diani y McAdam 2003).

La relevancia de estos dos enfoques para comprender las luchas por los servicios públicos en el Sur Global es, sin embargo, limitada por varios motivos. En primer lugar, ambas escuelas surgieron en un intento por explicar la importancia de los movimientos sociales en sociedades ‘postindustriales’, pero la mayoría de las zonas del Sur Global se encuentran en la periferia o la semiperiferia de la economía capitalista mundial y, por lo tanto, no pueden caracterizarse como ‘industriales’, y aún menos como ‘postindustriales’. En segundo lugar, el enfoque del proceso político se desarrolló a partir de la experiencia de democracias capitalistas y liberales, y sus conceptos no encajan demasiado en los contextos poscoloniales del Sur Global (Cook 1996, Almeida 2003). En tercer lugar, aunque las luchas

de los movimientos sociales por la salud, el agua y la electricidad se identifican en ocasiones como ‘nuevos’ movimientos sociales porque se centran en formas de identidad que no se basan en la clase (Schonwalder 2004), estas luchas no dejan de ser muy materiales en el sentido en que plantean demandas en las esferas de reproducción, que coinciden con las demandas de las clases trabajadoras (Castells 1977, Mainwaring 1987). En cuarto lugar, la literatura sobre nuevos movimientos sociales establece una división entre ‘viejos’ movimientos (léase obreros) y ‘nuevos’ movimientos que se demuestra como falsa con la aparición del sindicalismo de movimiento social (Moody 1997), que ha sido un fenómeno importante en las luchas por los servicios públicos. En quinto lugar, aunque los teóricos de la escuela de los NMS sostienen que uno de los rasgos característicos de estos ‘nuevos’ movimientos es su búsqueda de autonomía con respecto al Estado, la mayoría de movimientos sociales que trabajan sobre los sectores del agua, la electricidad y la salud utiliza un discurso basado en los derechos, que implica plantear exigencias al Estado (Nelson y Dorsey 2007, Dugard 2009).

David Harvey (2003), un geógrafo que ha escrito mucho sobre movimientos sociales, las políticas de la identidad y la crítica de la economía política de Marx, nos ofrece una alternativa para entender las luchas actuales por los servicios básicos en el Sur Global que es sensible a las inquietudes sobre la identidad que esbozan los teóricos de los NMS y, a la vez, presta atención al contexto histórico en que surgen diferentes movimientos sociales. En su trabajo sobre el ‘nuevo imperialismo’, Harvey (2003, 166) nos recuerda los cambios en la formación de clases afectados por el desarrollo capitalista que tuvo lugar durante el siglo XX, afirmando que los tipos de luchas que favorecieron la formación de los sindicatos en momentos históricos de expansión de la producción en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX se han visto apropiadas desde entonces por “movimientos insurgentes contra la acumulación por desposesión”. Estas luchas, que se dan fundamentalmente en la esfera de la reproducción –como la lucha de los ogoni de Nigeria contra la Shell o la campaña por un sistema universal de atención a la salud en los Estados Unidos–, no tienen lugar bajo el estandarte de la clase trabajadora o el sindicato, ni bajo un liderazgo de la clase trabajadora que se identifique como tal. En lugar de ello, beben de un amplio abanico de grupos de la sociedad civil que han sido objeto, de una u otra forma, de la desposesión, la marginalización y el empobrecimiento. Dada la amplia gama de intereses sociales que participan en estas luchas, Harvey (2003, 168, 177) propone que éstas constituyen “un conjunto de dinámicas políticas de acción social menos concentradas” que los movimientos socialistas revolucionarios que surgieron en todo el mundo a principios y mediados del siglo XX. Harvey advierte, sin embargo, que entre estos movimientos existe “el peligro de que una política de nostalgia por lo que se ha perdido suplante la búsqueda de formas para satisfacer mejor las necesidades materiales de poblaciones empobrecidas y reprimidas”.

Muchas de las luchas contemporáneas de movimientos sociales por los servicios públicos se pueden caracterizar como luchas contra la acumulación por

desposesión (Bond 2005, McDonald y Ruiters 2005, Spronk y Webber 2007): en ellas participan bases diversas, entre las que estarían los miembros más marginalizados de la sociedad (los ‘pobres’), los profesionales de clase media (ONG) y los trabajadores del sector público; el espacio de organización tiende a ser un territorio, un barrio o la ciudad más que el lugar de trabajo; y están luchando contra formas contemporáneas de cercamiento capitalista, especialmente evidente cuando infraestructuras como hospitales públicos y redes de agua y electricidad construidas durante décadas de traspasan al sector privado con fines de lucro por menos que nada.

Lo más importante, como pone de relieve el trabajo de Harvey, es que las luchas contemporáneas por servicios básicos son un fuerte indicio de los cambios en la formación de clases bajo el neoliberalismo. El papel histórico de los sindicatos como líderes de la lucha de la clase trabajadora ha sido reemplazado por coaliciones de organizaciones de movimientos sociales dominadas por trabajadores informales. En el contexto de Sudáfrica después del *apartheid*, por ejemplo, varios académicos han observado que los tipos de lucha de clase encabezadas en su día por los sindicatos se han transformado en “luchas para la ayuda directa a grupos marginalizados” (Ballard et al 2006, 8). Nash (1994, 10) observa algo parecido en el contexto de los estragos sociales provocados por las políticas de ajuste estructural fomentadas por el Banco Mundial en Bolivia, y señala que la principal preocupación de la población trabajadora al margen del desarrollo capitalista durante la era neoliberal pasó a ser “el derecho a vivir en un mundo con una base de subsistencia menguante” en lugar de una “lucha de clases contra la explotación definida en el espacio de trabajo”. En efecto, en opinión de Olivera (2004, 126), activista sindical y portavoz de la coalición de distintos grupos de la sociedad civil que se creó para luchar contra la privatización del agua en la ciudad boliviana de Cochabamba, en el “nuevo mundo del trabajo” los movimientos sociales se han centrado cada vez más en luchar por las “necesidades básicas de la vida cotidiana” como medio mediante el que expandir la base de la lucha por una mayor transformación social.

Estos movimientos sociales contemporáneos, sin embargo, aún hacen uso de repertorios de movimientos sociales del pasado. Barchiesi (2006, 38) nos recuerda, por ejemplo, que a pesar de que el acento haya cambiado de la producción a la reproducción, la “nueva generación de dinámica política de los movimientos sociales en Sudáfrica” tiene “relaciones organizativas e ideológicas/discursivas con experiencias de larga tradición en la organización de las clases trabajadoras”. Una de las reivindicaciones clave de los movimientos sociales del pasado y del presente es la de la ‘desmercantilización’ de servicios básicos, un término que fue popularizado en la literatura académica por Esping-Andersen (1990). Durante la primera mitad del siglo XX, el Estado escandinavo del bienestar se expandió porque una serie de alianzas urbanas y rurales, de trabajadores y campesinos, exigió que la elite extendiera la protección social a la clase trabajadora y a los pequeños campesinos con el fin de protegerlos de los caprichos del mercado laboral, espe-

cialmente durante los períodos de recesión, mediante la construcción de una red de protección social de servicios suministrados por el Estado. Durante décadas, estas protecciones sociales asumieron la forma de generosas pensiones, atención a la salud y educación, que se financiaban a través del sistema impositivo y que el Estado proporcionaba sin coste alguno para el usuario directo y que, como en el caso del cuidado de niños y ancianos, apoyan y liberan especialmente a las mujeres. El objetivo de la desmercantilización –retomado por los movimientos sociales contemporáneos– consiste, por lo tanto, en desvincular servicios básicos como el agua, la electricidad y la salud del mercado (Leys 2001), basándose en la premisa de que las decisiones sobre la producción y el suministro de bienes y servicios que toma el mercado están más allá de la esfera del control democrático.

### **Geografías del suministro de servicios y los movimientos sociales**

Durante la era neoliberal, los movimientos sociales que luchan por la desmercantilización de servicios básicos de salud, agua y electricidad han desafiado las políticas de privatización gubernamentales en lugares tan distantes entre sí como Perú, Sudáfrica, Tailandia e India, por citar sólo algunos (McDonald y Ruiters 2005, Arce 2008, Hall 2010), e incluso han contribuido a la transición políticas en países como Bolivia y Uruguay (Santos y Villareal 2006, Spronk 2007). Hay también redes de movimientos sociales *transnacionales* que funcionan en varias regiones, especialmente en los sectores del agua y la salud –por lo que se puede hablar de movimientos *globales* por la salud y el agua–, aunque no en el de la electricidad. En el ámbito local, en cambio, son los mismos grupos los suelen participar en las luchas contra la privatización del agua y la electricidad, mientras que aquellas relacionadas con la salud suelen estar formadas por distintas coaliciones de actores.

¿Por qué destacamos estas diferencias entre movimientos sociales en los tres sectores? Basándonos en el acento que pone Harvey sobre las interconexiones entre desarrollo capitalista, geografía y lucha, proponemos que las principales diferencias entre los sectores se deben a las economías y geografías políticas del suministro de servicios que influyen en las percepciones de los movimientos sociales de estos servicios como mercancías y abren posibilidades para establecer vínculos intersectoriales. En primer lugar, los tres sectores entrañan un alto nivel de inversión pública, aunque el sector eléctrico es el que requiere la mayor intensidad de capital de los tres y conlleva actividades de generación (por ejemplo, represas), transmisión y distribución. Por otro lado, si bien los sistemas de agua y saneamiento urbanos y los centros avanzados de atención a la salud pueden ser tecnológicamente sofisticados, existen también alternativas de bajo coste y ‘caseras’. Como bien atestiguan los cientos de miles de sistemas rudimentarios artesanales en las zonas rurales y periurbanas del Sur Global, el agua es ‘un don de la naturaleza’ que se puede extraer del suelo y distribuirse con tecnología básica. Los servicios de salud también pueden implicar una tecnología de gran intensidad de capital, como pueden ser los equipos médicos de resonancia magnética, pero en la mayoría de los casos la salud pública primaria –en la que se suelen centrar la mayoría de movimientos sociales– exige una atención y prevención básicas, más que el fomento de costosos fármacos y

equipamientos. Esto significa que las relaciones entre los ciudadanos y los servicios eléctricos se han visto siempre mediadas por el capital y/o el Estado, mientras que no sucede lo mismo con los servicios de agua o salud, para los que aún existen alternativas artesanales o tradicionales.

Además, las jerarquías de necesidades humanas facilitan que los dirigentes de movimientos sociales puedan reivindicar que el acceso al agua y la salud es un ‘derecho humano’, posibilitando así la construcción de movimientos globales, mientras que es menos habitual que las demandas se enmarquen desde este enfoque en el sector eléctrico.<sup>1</sup> El agua no tiene ningún sustituto fisiológico, lo que la convierte en ‘la esencia de toda forma de vida’. También tiene una gran importancia cultural, ya que ha desempeñado un papel clave en el desarrollo de la humanidad (Illich 1985). Igualmente, la atención a la salud es algo primordial y, como los distintos significados atribuidos al agua, las percepciones de ‘buena salud’ tienden a variar según las culturas (Paulson y Bailey 2003). Hay sustitutos para la atención ‘moderna’ de la salud –como los sistemas ‘tradicionales–, pero estos están cada vez más integrados en los sistemas de salud formales, especialmente en el ámbito primario. Muchas personas utilizan más de un tipo de atención a la salud, por lo que es difícil separar las demandas para las distintas opciones. La electricidad, por su parte, es una ‘necesidad’ de reciente construcción y no es esencial de la misma forma en que lo es el agua y la salud. En lugar de cocinar en una estufa o encender la luz, se puede quemar madera o encender una vela (aunque, por supuesto, puede que estas opciones sean más perjudiciales para el medio ambiente y la salud que la electricidad de un generador o el gas para cocinar). Además, los sustitutos de la electricidad (madera, velas, etcétera) se organizan en el ámbito del hogar y no exigen la organización social de una comunidad del mismo modo que una bomba de agua comunitaria o un sistema de salud tradicional. Esto no quiere decir que no existan numerosas protestas de residentes urbanos que persiguen la conexión a la red eléctrica, sino más bien que es menos probable que esas protestas generen una dinámica de movimiento social que en los casos del agua y la salud. Hasta la fecha, la ‘necesidad’ de agua y salud ha facilitado la movilización del discurso de los derechos en estos sectores, que está menos presente en el campo de la electricidad. Hay, por ejemplo, redes de incidencia internacionales en torno a los derechos del agua y la salud, pero no de la electricidad (véase Nelson y Dorsey 2007), aunque puede que la movilización internacional en torno al cambio climático cambie este escenario.

En segundo lugar, la geografía del suministro de servicios también lleva a los distintos actores de los movimientos sociales a establecer conexiones entre el agua y la electricidad, mientras que los activistas que defienden los sistemas públicos de atención a la salud tienden a ser un grupo totalmente distinto de personas. Esto se

---

1. Sudáfrica, debido a su historia de privatización tras el apartheid –especialmente las promesas incumplidas sobre la expansión de servicios básicos realizadas por el Gobierno del Congreso Nacional Africano–, parece ser una excepción. Para más información sobre el marco basado en derechos en el sector eléctrico véase Dugard (2009), y a Ruiters (2007) sobre el movimiento de reconexión a los servicios de agua y electricidad desafiando el sistema de contadores de prepago.

explica, en parte, por dos grandes factores. En primer lugar, en tanto que servicios de infraestructura en red, los servicios de agua y electricidad suelen ser suministrados por el mismo nivel de gobierno o por la misma empresa. En el caso de las organizaciones sindicales, por ejemplo, es más probable que los trabajadores de los sectores del agua y la electricidad pertenezcan a la misma confederación sindical. Por otro lado, los servicios de agua y electricidad están sujetos a los mismos tipos de políticas de recuperación de costes debido a que sus estructuras tarifarias de punto de consumo son parecidas. Un buen ejemplo de esta sinergia es el Comité de Crisis de Electricidad de Soweto (SECC), en Sudáfrica, que considera que su tarea principal consiste en “participar en otras luchas sobre el agua (‘Operación Vulamanzi’) y la vivienda (‘Operación Buyel’ekhaya)’; en resumen ‘cuando el Gobierno del CNA [Congreso Nacional Africano] no cumple, debemos cumplir nosotros donde sea posible” (Egan y Wafer 2004, 10). En segundo lugar, los vínculos entre los sectores del agua y la electricidad tienden a ser especialmente fuertes en las comunidades agrícolas habitadas por pequeños campesinos que dependen de la electricidad para bombear el agua de riego. En la región andina de Latinoamérica, por ejemplo, coaliciones de grupos de usuarios —entre los que se encuentran consumidores urbanos y asociaciones campesinas de riego— se han enfrentado al Estado para impedir la privatización de empresas públicas de agua y electricidad, enmarcando la lucha como una defensa del patrimonio nacional (Olivera 2004, Arce 2008).

#### *Movimientos sociales en el sector del agua*

Por lo general, se considera que el ‘movimiento mundial por la justicia del agua’ se compone de una multitud de luchas sociales y políticas a escala local y nacional en todos los continentes, y organizadas en redes transnacionales (Balanyá et al 2005). En su batalla contra las tendencias hacia la privatización, la comercialización y la desregulación, los movimientos por la justicia del agua adquirieron una dimensión global a fines de los años noventa (Hall et al 2005). Actuando en un campo que se caracteriza por el conflicto, la lucha y el desmantelamiento, “activistas de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y redes (...) luchan en todo el mundo por la defensa del agua y del territorio, y por el patrimonio común” (International Forum on the Defense of Water 2006, 1).

Algunos analistas liberales, como Morgan (2006, 412), consideran que los movimientos por el agua son fundamentalmente “movimientos de consumidores” que reaccionan contra la participación del sector privado y la gobernanza global neoliberal. Para Morgan, los movimientos del agua son en gran medida disruptivos, y generan “trayectorias paralelas enfrentadas de cambio legislativo y protesta social que en ocasiones confluyen, pero que, por lo general, conviven en una frágil tensión”. Teóricos más radicales, por otro lado, entienden a los movimientos sociales por el agua como fuerzas potencialmente contrahegemónicas que no sólo persiguen el objetivo inmediato de garantizar ‘servicios para todos y todas’, sino que también, en ese proceso, construyen retos para la democracia participativa, la justicia social y la sostenibilidad medioambiental. En Bolivia y Sudáfrica, dirigen-

tes de movimientos sociales por el agua han articulado una agenda socialista, vinculando las demandas de democratización con la transformación de la sociedad y la economía (Coetzee 2004, Olivera 2004). Aunque el movimiento por la justicia del agua nació como una reacción a las políticas privatizadoras, una de las reivindicaciones clave del movimiento es la democratización de las relaciones sociales y de propiedad en torno al agua, tal como se expresa en el discurso por la defensa del 'patrimonio común' (Bakker 2007, Naidoo y Davidson-Harden 2007).

Según apunta Swyngedouw (2004, 175), "el problema del agua no es una mera cuestión de gestión y tecnología, sino más bien, y quizá en primer lugar, una cuestión de poder social". Es precisamente debido a que los sistemas de agua están integrados en instituciones socio-históricas más amplias conformadas por luchas por los recursos que los movimientos del agua se enfrentan a muchísimos desafíos para cumplir con sus propias aspiraciones de desarrollar y poner en práctica alternativas (Terhorst 2009). A pesar de ello, hay un gran número de campañas exitosas en todos los continentes: las muchas afirmaciones jurídicas y constitucionales del derecho humano al agua que persigue prohibir su privatización, especialmente en América Latina (Mychalejko 2008, Taks 2008, van Schaick 2009); una serie de procesos de reforma fomentados por los movimientos en empresas públicas de agua concebidos para que el agua se mantenga en manos públicas (Balanyá et al 2005); y varias iniciativas para promover partenariados público-públicos (Hall et al 2009). En el terreno de la gobernanza global, el movimiento no sólo ha interrumpido procesos en los Foros Mundiales del Agua y desafiado a los grupos de cabildeo empresariales en el seno de organismos de la ONU, lo cual ha llevado a la inclusión de representantes de movimientos sociales en entes de gobernanza global como la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas (UNSGAB) y la Alianza Mundial de Partenariados entre Operadores de Agua (GWOPA). Los movimientos por el agua, especialmente ONG internacionales como Council of Canadians, también han desempeñado un papel esencial en la iniciativa que el 28 de julio de 2010 consiguió que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara una resolución, presentada por el Gobierno boliviano, a favor del derecho humano al agua y el saneamiento.

#### *Movimientos sociales en el sector de la salud*

Según una reciente publicación sobre la salud bajo el capitalismo (Panitch y Leys 2009), ésta representa un importante campo de la economía política que está determinado por la lucha entre las fuerzas de la comercialización y las fuerzas populares que luchan por que se convierta o siga siendo un servicio público con acceso equitativo para todos y todas. Dado el carácter multidimensional de los determinantes de la salud pública, las organizaciones de movimientos sociales en el sector de la salud tienden a tener objetivos generales, interviniendo en debates sobre cuestiones políticas, económicas y medioambientales, tales como la importancia del acceso al agua, los alimentos y la vivienda, entre muchas otras (Zoller 2006). Como apunta el Informe de la sociedad civil a la Comisión so-

bre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (CSDH 2007, 195), “la búsqueda de la salud por parte de los pueblos es inseparable de fuerzas sociales y políticas injustas, tanto internas como externas”. Al igual que sucede con el agua, las luchas por la salud se utilizan a menudo como un ‘punto de entrada’ de movimientos sociales que persiguen una transformación radical del sistema político y económico.

Aunque hay constancia de movimientos sociales relacionados con cuestiones de salud ya desde la revolución industrial, cuando eran de especial importancia una serie de inquietudes sobre la salud en el trabajo, el grueso de la teoría sobre movimientos sociales se ha aplicado a los movimientos en el ámbito de la salud recientemente. Por ese motivo, el gran abanico de distintos movimientos y sus estrategias, tácticas y enfoques políticos no se han estudiado con suficiente profundidad ni de forma comparativa (Brown y Zavestoski 2004). La atención de los académicos, sobre todo en el Norte, se ha centrado en los movimientos sociales que trabajan sobre la seguridad en el trabajo, el movimiento de salud de las mujeres, el activismo en torno al VIH/SIDA y la organización de la justicia medioambiental, reconociendo su importancia para la historia de la medicina y las políticas de salud. A escala global, Obrinski (2007, 29) apunta que hay una creciente variedad de actores que forman los movimientos sociales por la salud y que están impulsando “cambios clave en el discurso y la práctica de la salud mundial”. Analizando el proceso de la política y la gobernanza mundial en materia de salud, Obrinski llega a la conclusión de que los movimientos sociales por la salud son importantes fuerzas que han redefinido las nociones de salud global en el pasado.

Brown et al (2004) identifican tres tipos de movimientos sociales por la salud y, aunque los tres se pueden encontrar en el Sur Global, los dos primeros tienden a dominar debido al precario suministro de atención primaria de la salud. Los *movimientos por el acceso a la salud* buscan un acceso equitativo a la atención de la salud y una mejora del suministro de sus servicios, a través, por ejemplo, de reformas nacionales para impulsar la atención primaria o ampliar el seguro médico. Los *movimientos por la salud basados en grupos específicos*, como los movimientos por la salud de mujeres, gays o lesbianas, abordan la desigualdad y la inequidad en la salud que se basan en fronteras de división social como la raza, el género o la clase. Los *movimientos por la ‘salud encarnada’* persiguen el tratamiento y/o la investigación de enfermedades o dolencias que no han sido reconocidos hasta la fecha, como el cáncer de pecho debido a la contaminación medioambiental o las enfermedades de los trabajadores de la salud que atendieron en la Zona Cero a las víctimas de los atentados contra las Torres Gemelas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2011.

Un ejemplo del movimiento por el acceso a la salud lo encontramos en el Movimiento para la Salud de los Pueblos (PHM) –y su consigna ‘Salud para todos y todas’–, una red transnacional de actores sociales que luchan por el derecho a la atención de la salud y para politizar los debates sobre los determinantes sociales (es decir, agua potable, seguridad alimentaria, etcétera). Con su campaña global

por el derecho a la atención de la salud, la red persigue documentar violaciones de derechos en materia de salud, evaluar el derecho a la atención de la salud en distintos países, y hacer campaña por el cumplimiento del derecho a la salud desde el ámbito nacional al mundial. Este movimiento, basado en derechos y organizado de abajo arriba, aborda el actual entorno de formulación de políticas que está enmarcado por la globalización económica e ideológica.

### *Movimientos sociales en el sector de la electricidad*

Como ya se ha señalado, dado que el sector eléctrico se presta menos a un discurso basado en derechos, parece haber menos luchas de movimientos sociales en torno a la electricidad que en los dos otros sectores ya presentados. Y teniendo en cuenta que la electricidad se suele percibir como una ‘mercancía’, las luchas de los movimientos sociales en este ámbito tienden a ser de carácter fundamentalmente local y se dirigen, por lo general, contra formas punitivas de neoliberalismo, como bien ilustran dos casos bien conocidos de movilización popular en el sector eléctrico: Arequipa, en Perú, y Ciudad del Cabo, en Sudáfrica.

Como apunta Arce (2008), las protestas en la ciudad peruana de Arequipa contra la concesión de dos compañías eléctricas de propiedad estatal, Egasa y Egesur, a una compañía belga por parte del Gobierno de Alejandro Toledo en 2002 es un ejemplo de respuesta social masiva a medidas de reforma neoliberales. Al igual que en la ‘guerra del agua’ de Cochabamba, Bolivia, en 2000, “la protesta se vio alimentada por la convicción de que el crecimiento económico y el aumento de la prosperidad no habían beneficiado a las capas más pobres de la sociedad” (Biekart 2005, 87). El Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA), que aglutinó a sindicatos, organizaciones populares, sindicatos del transporte, trabajadores agrícolas y partidos políticos de izquierda, encabezó una serie de protestas que consiguieron bloquear la venta de las empresas. Dos personas perdieron la vida en las jornadas de levantamiento popular que se dieron a llamar ‘arequipazo’.

En Sudáfrica, los habitantes de muchas ciudades han tomado cartas en el asunto y se han vuelto a conectar a los servicios eléctricos desmantelando contadores de prepago y/o accediendo ‘ilegalmente’ a la red eléctrica (Ruiters 2007, McDonald 2009). Articulado en el marco del Foro Antiprivatización (APF), este movimiento comunitario representa un desafío radical al ‘neoliberalismo disciplinario’ y pone de manifiesto la eficacia de las tácticas de la acción directa, a juzgar por las muchas concesiones que han logrado alcanzar (como una asignación básica gratuita de electricidad de 50kWh por hogar y por mes).

El relativo silencio sobre las luchas de movimientos sociales en el sector eléctrico en comparación con el agua y la salud, sin embargo, podría también estar relacionado con el hecho de que éstas han tendido a estar encabezadas por sindicatos y no por organizaciones de la ‘sociedad civil’. Como señala Hall (2010, 192), “la mayoría de las campañas [contra la privatización en el sector eléctrico] han estado lideradas por sindicatos”. Trabajadores del sector eléctrico de todo el mundo se han opuesto a la privatización, muchas veces en coaliciones, junto

con partidos políticos, grupos ecologistas, organizaciones comunitarias grupos de consumidores, “basándose en el evidente interés económico de los trabajadores cuyos empleos y condiciones laborales se ven amenazados, pero los sindicatos han hecho campaña, por lo general, sobre cuestiones más generales de interés público, como los precios y la rendición de cuentas”. En comparación con el sector eléctrico, los sindicatos en los sectores del agua y la salud han establecido fuertes coaliciones con otro tipo de actores, como ONG y organizaciones comunitarias, actuando en ellas como organización principal.

### **De la coalición a la alternativa**

#### *Las organizaciones de movimientos sociales y la construcción de coaliciones*

Las organizaciones de movimientos sociales (OMS) son organizaciones formales que no involucran necesariamente a la mayoría de participantes de los movimientos sociales pero que preparan el terreno para ‘episodios de disensión’, como protestas y campañas. La distinción entre movimientos sociales y OMS se basa en la observación de que, a medida que las organizaciones crecen y se convierten en estructuras formalizadas, también tienden a hacerse más burocráticas y conservadoras (Zald y Ash 1966). En los sectores del agua, la electricidad y la salud contemporáneos en el Sur Global, las OMS más importantes representan a los productores y a los usuarios de estos servicios: sindicatos, organizaciones comunitarias y ONG. Teniendo en cuenta que en estas organizaciones participan muchos y muy diversos grupos, no es de extrañar que entre ellos surjan tensiones, aunque también sinergias.

Los sindicatos del sector público han sido uno de los objetivos de ataque favoritos de la reforma neoliberal. Los Gobiernos enfrentados a presiones fiscales han intentado debilitar o destruir el poder de negociación de los sindicatos para recortar los salarios y beneficios de los trabajadores argumentando que estos ‘trabajadores privilegiados’ cobran demasiado en comparación con el resto de la población. Los sindicatos que representan a los trabajadores que proporcionan servicios de agua, salud y electricidad no han sido ninguna excepción a esta regla (Hall 2005). De hecho, en el Sur Global, los sindicatos del sector público se encuentran en una situación política especialmente difícil en mercados laborales muy segmentados, en que la mayoría de la población activa tiene un empleo informal. En este contexto, los trabajadores de los servicios públicos suelen ser vistos por otros miembros de la sociedad –incluso por sus aliados– como una ‘aristocracia obrera’ privilegiada. En tales circunstancias, cumplir con los derechos de los ciudadanos a servicios asequibles y los derechos de los trabajadores a salarios, prestaciones y condiciones laborales dignos en las empresas públicas se convierte en un acto de equilibrio político que supone todo un desafío (Spronk 2010). Por estos motivos, la movilización política conjunta entre sindicatos y organizaciones comunitarias, que suele denominarse ‘sindicalismo de movimiento social’, se ha presentado como un camino a seguir para el movimiento obrero organizado en una economía mundial neoliberal (Moody 1997).

Los sindicatos han estado al frente de coaliciones para defender empresas de agua y electricidad contra la privatización en Uruguay y Perú, con el apoyo de organizaciones internacionales que han proporcionado unos recursos fundamentales a la dirigencia sindical (Novelli 2004, Taks 2008, Spronk 2009). En una exitosa campaña para impedir la privatización parcial del sistema público de atención de la salud en El Salvador, las organizaciones de los trabajadores de la salud fueron las que encabezaron una coalición que, junto con organizaciones de campesinos y ONG, sacaron a 20.000 personas a las calles de El Salvador para una masiva marcha popular por la salud pública en 1999 (Almeida 2006). Sin embargo, como se comenta más adelante, en muchas situaciones en que los sindicatos han tenido alianzas históricas con los partidos políticos en el Gobierno, han colaborado con procesos de privatización para mantener sus empleos y beneficios, como bien se ha documentado en varios casos en América Latina e India (Murillo 2001, Uba 2008). Puede que no se sepa demasiado, por ejemplo, que en el caso de la ‘guerra del agua’ de 2000 en la ciudad boliviana de Cochabamba –un ejemplo muy citado de sindicalismo de movimiento social– el sindicato de los trabajadores públicos del agua destacó por su ausencia y fueron los trabajadores de la manufactura local los que desempeñaron un papel protagonista (Spronk 2009).

Si los sindicatos son vistos como la bestia negra que impide la reforma de los servicios públicos, las organizaciones de la sociedad civil como las ONG y las organizaciones comunitarias son vistas muchas veces como la causa célebre (véase, por ejemplo, World Bank 2004). Para los ideólogos neoliberales, las ONG se conciben como organizaciones impulsadas por valores comunes más que por la búsqueda de poder económico o político y, por lo tanto, son organizaciones privadas con una ética ‘pública’ que son más capaces que el Estado o que el mercado para fomentar un desarrollo centrado en las personas (Cernea 1988). Esta visión idealista de las ONG ignora, no obstante, dos de los principales problemas a los que se enfrentan estas organizaciones. En primer lugar, afirman hablar a favor de ‘los pobres’, pero carecen de mecanismos formales de rendición de cuentas ante cualquier grupo que no sea el de sus donantes (Hulme y Edwards 1997). En segundo lugar, en el contexto de la reducción del Estado, su personal suele estar compuesto por profesionales de clase media que tienen poco en común con el público al que dicen servir y representar (Pfeiffer 2004). Como sugiere el título de un libro publicado por INCITE!, un colectivo de mujeres de color contra la violencia, sobre el ‘complejo industrial no lucrativo’, “La revolución no será financiada” (2007).

Sin embargo, es importante no medir a todas las ONG por el mismo rasero. Muchas son organizaciones militantes que desempeñan un papel fundamental como facilitadoras y mediadoras en luchas de movimientos sociales, proporcionando investigaciones, conocimientos y liderazgo en redes de movimientos sociales (Baud y Rutten 2005). Como bien atestiguan los muchos ejemplos que aparecen en este libro, las ONG también han tenido un papel fundamental a la hora de definir y apoyar la puesta en práctica de alternativas a la privatización. Hay además ONG ambientalistas y centros de estudios de políticas que desem-

peñan un papel de vital importancia en la definición de alternativas para el sector energético (por ejemplo, International Rivers). La intervención de ONG internacionales en el campo de las políticas de salud ha conseguido en muchos casos garantizar el acceso a fármacos antirretrovirales para aquellas personas que viven con el VIH/SIDA (Nelson y Dorsey 2007). La intervención de ONG internacionales también fue crucial en 2005 para presionar a la multinacional Bechtel y lograr que abandonara su polémico pleito contra el Estado boliviano porque éste rescindió en 2005 el contrato de concesión del servicio de agua a raíz de la ‘guerra del agua’ (Spronk y Crespo Flores 2008).

Las organizaciones comunitarias, a diferencia de las ONG, son ‘organizaciones de masas’ que suelen ser más representativas de los sectores que representan. El notable papel positivo de muchas organizaciones comunitarias en la prestación de servicios de salud, sobre todo con su intervención en ámbitos culturalmente sensibles de la prestación como el tratamiento y la prevención del VIH/SIDA, está especialmente bien documentado (véase, entre otros, Chillag et al 2002). La ventaja que tienen las organizaciones comunitarias desde el punto de vista de su (potencial) representatividad y su sensibilidad al contexto local no significa, sin embargo, que no se enfrenten a los mismos problemas que las ONG, ya que éstas también están integradas en estructuras locales de poder. Un estudio de caso sobre las relaciones entre ONG, organizaciones comunitarias y el Estado en varias iniciativas para reducir la pobreza urbana y mejorar el suministro de servicios en tres ciudades de India llega a la conclusión de que “en lugar de ser vehículos de empoderamiento y cambio, las organizaciones comunitarias y sus dirigentes impiden a menudo el avance, controlando o captando los beneficios destinados a los pobres y malversándolos para intereses (políticos) privados (de Wit y Berner 2009, 927). En efecto, romper con la lógica clientelista exige a menudo que las organizaciones comunitarias formen parte de un movimiento social más amplio que esté involucrado en acciones militantes y directas. Tal como demuestra la obra clásica de Piven y Cloward (1977) sobre los ‘movimientos de los pobres’, el disturbio ha sido históricamente la táctica más eficaz para obtener concesiones de las autoridades estatales, especialmente porque ‘los pobres’ son muy numerosos.

Puede que sea necesario crear coaliciones entre sindicatos, ONG y organizaciones comunitarias para aglutinar las grandes protestas que han conseguido presionar a los Gobiernos para dar marcha atrás en las privatizaciones (Olivera y Lewis 2004, Almeida 2006), pero ésta no es siempre una tarea sencilla. Un buen ejemplo de ello es la relación entre el Sindicato de Trabajadores Municipales de Sudáfrica (SAMWU) y el Foro Antiprivatización (APF) en Sudáfrica. Aquí, el sindicalismo de movimiento social nació en el contexto del *apartheid*, cuando los sindicatos eran organizaciones independientes y combativas enfrentadas a las estructuras del Estado del *apartheid*. A principios de los años noventa, el SAMWU adoptó una postura contraria a la privatización, entendiendo que, como trabajadores del sector público, estaban atrapados en un “cepo de trabajador-productor”, ya que “los miembros del SAMWU no son sólo trabajadores cuya seguridad y

condiciones laborales se ven atacadas, sino también miembros de la comunidad amenazados por los cortes de servicio y un mal suministro” (Lier y Stokke 2006, 813). En noviembre de 2002, el SAMWU convocó una huelga indefinida en solidaridad con el APF, pero como explica Barchiesi (2007), sus objetivos se tambalearon muy pronto debido a la postura complaciente de la confederación de sindicatos a la que pertenecía, el Congreso Sindical Sudafricano (COSATU), que había renovado su lealtad al CNA durante las elecciones que iban a tener lugar el mes siguiente. Cuando llegó el momento decisivo, la postura rebelde del sindicato local se vio comprometida por su adhesión a la central de trabajadores, independientemente del apoyo de las bases del SAMWU al APF.

### *El impacto de los movimientos sociales en alternativas del sector público*

Hasta aquí, hemos visto que los movimientos sociales y sus organizaciones han sido actores fundamentales en la lucha para defender alternativas del sector público. Durante el período neoliberal, las campañas de los movimientos sociales han tendido a ser esencialmente ‘reactivas’, centradas en proteger sistemas existentes de lo que se percibe como una amenaza, más que a actuar de forma proactiva (es decir, proponer nuevas alternativas que busquen superar lo que se considera que son problemas con los viejos sistemas). A pesar de ello, en la última década, a medida que el modelo neoliberal ha ido cayendo en un creciente descrédito, los movimientos sociales han potenciado sus victorias abriendo un diálogo público sobre alternativas y presentando demandas políticas a favor de éstas.

Teniendo en cuenta las victorias de los movimientos sociales contra la privatización en el sector del agua, es en este ámbito donde suelen estar más avanzados los debates sobre alternativas. Si bien sus redes internacionales al principio se centraban fundamentalmente en la defensa contra la privatización y la comercialización, durante la última década han dado un salto cualitativo notable proponiendo un marco positivo y constructivo para alternativas públicas de agua (Terhorst 2009). En palabras de un representante de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) durante un taller sobre el agua celebrado en el Foro Social Mundial que tuvo lugar en 2005 en Porto Alegre: “Estamos ganando el debate de la privatización; ¿y ahora qué?”, recordando a los participantes que los movimientos a favor de unos ‘servicios públicos para todos y todas’ se enfrentan al reto de proponer alternativas a raíz de sus propios logros en la derrota de la agenda privatizadora.

El discurso actual sobre alternativas asume este reto y aboga por la protección, la rehabilitación y la promoción de la gestión del agua pública y comunitaria. Hoy en día, los movimientos por el agua persiguen la reactivación y democratización de la gestión del agua pública y comunitaria no comercializada que sean adecuadas a sus contextos locales políticos, socio-económicos y político-ecológicos (International Forum on the Defense of Water 2006). Dadas las diferencias entre los movimientos, algunos de los cuales exhiben una fuerte crítica antisistémica del capitalismo y la democracia liberal mientras que otros aspiran a introducir mejoras en el sistema existente, no es de extrañar que existan tensiones políticas

y conceptuales si resolver con respecto a qué supone exactamente una alternativa conveniente. Por ejemplo, hay todo un debate sobre si los movimientos sociales deberían fomentar el derecho humano al agua o respaldar la idea del agua como elemento del patrimonio común, ya que se teme que el primero de ellos pueda servir a los intereses de las grandes empresas mientras que, el segundo, presenta una alternativa sistémica a las relaciones sociales de propiedad del capitalismo (Bakker 2007). Sin embargo, las distintas tendencias políticas dentro del movimiento comparten un objetivo común de universalizar los servicios, afirmando que la democratización de las instituciones dependerá de la intervención eficaz de los movimientos sociales en todos los niveles, del local al global. Teniendo en cuenta que los sistemas de agua están integrados en las relaciones más generales de producción y reproducción, y se topan con barreras sistémicas al cambio, aclarar el quién, el cómo y el qué de las alternativas plantea un tremendo desafío a los movimientos sociales. En el contexto declive del neoliberalismo, la misión política estratégica de los movimientos sociales hoy en día consiste en ampliar sus organizaciones y repertorios de forma que éstas se puedan convertir en organizaciones proactivas y constructivas –manteniendo a la vez su postura de resistencia– que impulsen la reforma de los sistemas de servicios públicos basándose en la propiedad colectiva y la democracia popular.

Las luchas a favor de la reforma en el sector del agua en Perú, Bolivia y Uruguay, y la campaña de acción por el tratamiento para incrementar el acceso a fármacos antirretrovirales en Sudáfrica, ilustran este punto. Las luchas por el agua en la capital regional de Huancayo, en Perú, que comenzaron en 2003 demuestran cómo las coaliciones de movimientos, que en un primer momento representan una reacción defensiva ante la privatización, pueden desarrollar estrategias de movimiento proactivas dirigidas hacia alternativas públicas. El Frente Regional de Defensa del Agua y de la Vida en Huancayo es una “profunda coalición” entre ciudadanos, usuarios y sociedad civil organizada, como propietarios de puestos en el mercado, pensionistas, organizaciones de bienestar social, comités de barrio y el sindicato de trabajadores de la empresa de agua (Tattersall 2005, Spronk 2009). En 2005, el Frente consiguió bloquear un plan para privatizar la empresa municipal de agua, SEDAM Huancayo. Demostrando lo cruciales que son las alternativas para las estrategias de los movimientos, la privatización quedó totalmente cancelada en 2006, sólo después de que una serie de seminarios populares desarrollara, socializara y politizara un plan alternativo de gestión para modernizar la empresa local sin privatizarla ni comercializarla (Terhorst 2008).

En otro ejemplo, la creación de la coalición uruguaya Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), integrada por el sindicato de trabajadores del agua de la empresa pública y por ONG de derechos humanos y ambientalistas, que promovió una fructífera campaña por un referéndum nacional en 2004, comenzó inicialmente como una modesta respuesta cívica y sindical a una serie de planes para desarrollar un tratamiento de aguas residuales muy perjudicial para el medio ambiente y seguir privatizando partes de la compañía nacional, Obras

Sanitarias del Estado (OSE). A partir de la movilización social en un departamento del país, al principio muy localizada y limitada, se desarrolló una campaña de referéndum nacional formada por una amplia coalición de fuerzas sociales que aglutinó a una diversidad impresionante de actores sociales para desarrollar una propuesta para una profunda reforma constitucional que contemplaba varios cambios significativos, como el reconocimiento del derecho humano al agua, el control público directo, la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos y fases de la gestión de los recursos de agua, y un enfoque respetuoso con los ecosistemas.

La Campaña de Acción por el Tratamiento (TAC) en Sudáfrica es otro ejemplo de cómo las organizaciones de movimientos no sólo desarrollan estrategias de resistencia, sino que también intervienen en el sector con propuestas normativas e institucionales constructivas. La TAC, iniciada en 1998, trabaja por los derechos de las personas que viven con el VIH/SIDA en barrios marginales urbanos y zonas rurales. La campaña empezó participando en labores de suministro de servicios y de incidencia política a favor de un acceso más barato a fármacos antirretrovirales en Sudáfrica. En 2001, la TAC creó un comité de investigación y organizó seminarios y conferencias par desarrollar una propuesta y una campaña para un ‘plan nacional de tratamiento’. Tras ganar un caso en el Tribunal constitucional a favor de los derechos socio-económicos de las personas que viven con VIH/SIDA, la TAC presionó al Gobierno a través de canales formales e informales para hacer efectiva una reducción en el precio de los fármacos antirretrovirales en 2003 (Makino 2009). La TAC es una importante fuente de innovación cultural en el sector de la salud en Sudáfrica, que pone de manifiesto que hay nuevas formas organizativas, valores y prácticas que “se imbuyen en las estructuras sociales a través de la contestación política” (Rao et al 2000, 275).

Estos tres ejemplos demuestran cómo los movimientos persiguen estratégicamente la transformación de los servicios públicos mediante la transformación radical de las relaciones sociales de producción, distribución y consumo, influyendo así en la ecología y la economía políticas de estos aparatos estatales económicos. Pero como señala Bond (2005, 353) en el caso del contexto sudafricano, “el reto está (...) como siempre, en establecer la diferencia entre ‘reformas reformistas’, por un lado, y reformas que plantean una agenda ‘no reformista’, por el otro, dando lugar al control democrático de la reproducción social, de los mercados financieros y, en última instancia, de la producción en sí”.

No obstante, una vez se desmontan las barricadas y se ha ganado la lucha defensiva, resulta difícil mantener la energía social necesaria para desplazar el equilibrio de poder que se requeriría para crear verdaderas alternativas ‘no reformistas’. Éste ha sido el caso en Bolivia y Uruguay. La lucha por las alternativas comenzó en Cochabamba, Bolivia, en 1999, cuando la población reivindicó que se redujeran las tarifas y la poderosa asociación de regantes, que se modificara la ley proprivatizadora del Gobierno. Cuando el Gobierno boliviano finalmente cedió, anulando el contrato de privatización y modificando la ley nacional sobre el agua, el ciclo de lucha ya se había expandido hasta transformarse en un movimiento por

la reapropiación de la empresa municipal bajo el estandarte de la participación, la transparencia y el control social. Estas demandas convirtieron a las propias organizaciones de movimientos sociales en agentes de cambio dentro de la junta de la empresa, ya que obtuvieron dos de los cinco asientos en la junta provisional de la empresa, pero lo más destacable es que el actor más poderoso en la coalición —la asociación de regantes— pasó a ocuparse de otros proyectos de mayor relevancia para sus intereses inmediatos. En los años que siguieron, los activistas sociales que se quedaron desarrollaron propuestas y pusieron en marcha mecanismos de control social y participación popular en la empresa pública de agua y saneamiento, SEMAPA. Sin embargo, estos cambios impulsados por los movimientos no lograron el resultado esperado de conseguir una empresa pública que funcionara bien (Sánchez Gómez y Terhorst 2005, Spronk 2008). El hecho de que el SEMAPA siga siendo hoy en día una empresa que rinde poco y está mal gobernada pone de relieve las dificultades que entraña para las organizaciones de movimientos sociales convertirse ellas mismas en agentes a largo plazo por el cambio en el sector, especialmente si no se produce una transformación de las relaciones de poder que caracterizan a toda esfera política local.

En comparación con el caso boliviano, la campaña por la reforma institucional en Uruguay fue exitosa, pero sólo de forma limitada. Según la Constitución, los servicios y recursos de agua deben ahora gobernarse, por ley, mediante un organismo público específico y centralizado que debe garantizar la participación de ciudadanos y trabajadores. En consecuencia, el Gobierno creó la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA) y su Comisión Asesora en Agua y Saneamiento (COASAS) en 2007. Estas instituciones, no obstante, no representaban las profundas reformas que el movimiento había exigido y esperado del Gobierno de centro izquierda que fue elegido en 2005. En lugar de ello, representaban un paso centralista por parte del Estado en el desarrollo del sector que fue duramente criticado en su momento por no mostrar ningún cambio radical y por excluir a la CNDAV del proceso parlamentario para la de toma de decisiones (Santos y Valdomir 2005).

Por otro lado más positivo, la consagración institucional del derecho humano al agua ha influido en las negociaciones internacionales de Uruguay, alterando a los organizaciones de los neoliberales Foros Mundiales del Agua. Además, la mejora de la gestión del sector público se ha convertido en una prioridad política y ha involucrado a los miembros del movimientos en una participación formal e información, especialmente al sindicato FFOSE. Por insistencia de FFOSE, la empresa pública de agua y saneamiento, Obras Sanitarias del Estado (OSE), ha creado una oficina social para aplicar, entre otras cosas, una política de tarifa social y ha desarrollado una estrategia de solidaridad internacional para respaldar a otros operadores públicos de agua en la región (Terhorst 2009). OSE es también uno de los principales organizadores de un foro de empresas regionales previsto para 2010 que persigue crear una red regional de empresas públicas no comercializadas a través del fomento de partenariados público-públicos. Estos cambios institu-

cionales en OSE y en el sindicato habrían sido inconcebibles si no hubiera sido por la intervención constructiva de los movimientos sociales que comenzó –y, sobre todo, no acabó– con la campaña por el referéndum. La CNDAV también se dibuja como un ejemplo excepcionalmente positivo de cómo las coaliciones de movimientos pueden implicar un sindicalismo de movimiento social, generar capital social, crear recursos y aprovechar las oportunidades políticas. El ejemplo de la CNDAV en Uruguay confirma el argumento de Diani (1997, 129) de que “la solidez de los vínculos en el sector del movimiento, así como –de forma más crucial– de los lazos entre los actores del movimiento, el entorno social en que operan y las elites culturales y políticas” incrementan la influencia y el impacto de los movimientos sociales sobre la reforma de las instituciones públicas.

Estos dos casos ilustran que para los movimientos es más fácil generar resultados de procedimiento que poner en práctica cambios sustanciales. Es decir, que es relativamente sencillo crear nuevos canales de participación que incluyan a actores de movimientos sociales, pero que aplicar realmente las decisiones que éstos generan es ya otra cuestión. Además, es más probable que los movimientos sociales tengan éxito con una campaña para impedir un ‘mal público’, evitando, por ejemplo, un proceso de privatización, que con la creación de resultados significativos que propicien un nuevo ‘bien público’, como sería, por ejemplo, la reforma de una empresa con un mal rendimiento. Según Kriesi (2004), para alcanzar ese resultado positivo sustancial, es necesario que el Estado tenga la capacidad y la voluntad política para poner en marcha las demandas de los movimientos. Mientras que rescindir un contrato de privatización no exige demasiados recursos estatales –aparte de los altos costos financieros que puede entrañar la anulación de un contrato–, aplicar una senda de desarrollo alternativa sí los supone. Por ejemplo, aunque la campaña TAC ganó el caso en el Tribunal Constitucional de Sudáfrica y consiguió ejercer una eficaz presión formal e informal sobre el Ministerio de Sanidad, que se tradujo en una decisión normativa para un plan de acceso a fármacos antirretrovirales para las personas que viven con el VIH/SIDA (Makino 2009), la verdadera aplicación de esa decisión normativa dependía de la capacidad, la voluntad política y los recursos del Estado. En el ámbito de la aplicación de políticas, sin embargo, los movimientos sociales tienen un poder de influencia limitado, ya que los cambios jurídicos e institucionales son procesos que pueden tardar décadas y son poco susceptibles a la influencia de los movimientos sociales (Soule y King 2006). Aunque la TAC se convirtió en un actor reconocido, con acceso a la toma formal de decisiones normativas en los organismos de salud correspondientes en Sudáfrica, también mantuvo su postura antagónica utilizando tácticas de acción directa para hacer frente al Ministerio de Sanidad (Makino 2009) y compensar así cierta falta de capacidad estratégica dentro del proceso de aplicación de políticas.

Además de estas limitaciones a las que se enfrentan los movimientos cuando pasan de reformas de procedimiento a reformas sustanciales, y de una postura defensiva a otra proactiva, el poder innovador de los movimientos sociales radica

especialmente en la difusión de repertorios. Un ejemplo de ello estaría en las redes del movimiento por el agua que divulgan y establecen partenariados público-públicos (PUP). Los movimientos por el agua – especialmente los sindicatos, aunque también algunas ONG internacionales– han desarrollado este mecanismo basándose en las prácticas ya existentes en el campo de la gestión del agua, como el hermanamiento de proyectos en el Mar Báltico, y han politizado y cargado estos descuidados instrumentos de intercambio con un significado normativo y un empuje político renovados (Hall et al 2009). En los últimos años, se han desarrollado varios PUP ‘desde abajo’ por iniciativa de sindicatos y organizaciones locales de movimientos sociales (véase el capítulo 15, dedicado al sector del agua en América Latina). Los PUP han sido facilitados a través de las redes de la confederación sindical Internacional de Servicios Públicos (ISP), la Red Vida y la red internacional Reclaiming Public Water. La empresa uruguaya OSE, por ejemplo, firmó en mayo de 2010 un preacuerdo de PUP con la empresa municipal SEDA CUSCO, en Perú. Estos PUP, impulsados desde abajo, son una muestra de cómo los movimientos por el agua generan propuestas novedosas para la gestión del agua mediante su participación politizada en decisiones normativas y administrativas concretas. También demuestran que un cambio en las normas –dirigido hacia el fortalecimiento igualitario y no lucrativo del sector público– puede dar lugar a nuevas formas de interacción entre movimientos sociales, administradores y trabajadores.

## **Conclusión**

Bevington (2005) resalta la importancia de que la academia priorice la relevancia de la investigación para los propios movimientos sociales y sostiene que, para ello, es necesario alejarse de los cismas teóricos que se limitan a hacer hincapié en distintas variables en lugar de entender los movimientos sociales de forma integral. Por consiguiente, hemos desarrollado una explicación de los distintos rasgos, papeles e impactos de los movimientos sociales que persiguen alternativas a la ‘acumulación por desposesión’ en los sectores de la salud, el agua y la electricidad, y que evita el cisma entre ‘viejos’ y ‘nuevos’ movimientos sociales, de escasa relevancia para analizar las luchas por servicios básicos en el Sur Global.

Durante el período neoliberal, la actividad de los movimientos sociales en los sectores de la salud, el agua y la electricidad ha sido de carácter fundamentalmente defensivo, centrada en impedir o revertir la privatización de servicios estatales. Después de haber ganado campañas en contra de esta agenda empresarial, los dirigentes de movimientos sociales se enfrentan a la cuestión de ‘¿y ahora, qué?’ y, por ese motivo, han ido dirigiendo cada vez más la atención hacia propuestas para solucionar lo que se entiende como los puntos débiles de las formas de gestión público-estatales y comunales. Estas tareas conllevan la elaboración de un nuevo conjunto de criterios mediante los que definir qué es una alternativa y cómo evaluar su ‘éxito’ (de ahí el énfasis de este libro sobre la metodología de investigación, que se presenta en el capítulo 2).

A pesar de que hay varios casos en que los movimientos sociales han tenido un impacto sobre el suministro de servicios de salud, electricidad y agua, nuestro estudio de los movimientos sociales en estos sectores confirma las conclusiones de otros investigadores en el sentido de que la acción colectiva es menos eficaz para lograr cambios en materia de políticas de lo que se suele creer generalmente (Foweraker 2001, Burstein y Sausner 2005). Aunque la forma organizativa de la coalición ha demostrado ser una manera eficaz para reconstruir la capacidad para la movilización perdida durante las últimas tres décadas de reestructuración neoliberal, para los dirigentes de movimientos sociales ha sido todo un reto mantener la energía social necesaria para pasar de campañas defensivas y centradas en un único tema a la labor, más complicada, de elaborar propuestas de alternativas. En el caso de coaliciones con múltiples actores, la participación de partes interesadas clave —especialmente de los trabajadores del sector público— es vital, como se demuestra con el sentimiento de fracaso de la reforma tras la ‘guerra del agua’ en Cochabamba.

Este estudio también sugiere que, para los movimientos sociales, suele ser más fácil alcanzar resultados de procedimiento que sustanciales, como lo ilustra el caso de la campaña TAC para ampliar el acceso a los fármacos antirretrovirales en Sudáfrica, y que, muchas veces, es necesario ejercer una constante presión sobre el Estado para transformar la política en acción. Por otro lado, dado que la negociación política con las autoridades estatales suele exigir acuerdos de compromiso, las decisiones normativas para realizar reformas radicales propuestas inicialmente por los movimientos sociales se diluyen a menudo en el momento en que el Estado las ejecuta, como sucedió con el referéndum uruguayo sobre el derecho al agua.

Sin embargo, tal como evoca una famosa consigna de los movimientos sociales, “otro mundo no sólo es posible, sino necesario”, la crisis del neoliberalismo —y más recientemente también la crisis financiera mundial— ha creado nuevas oportunidades para mantener un debate público sobre posibles alternativas a unos modelos que han dominado la agenda normativa durante las últimas tres décadas. Al incorporar ideas como transparencia, democracia, participación, igualdad y propiedad colectiva, los movimientos sociales que luchan por ‘servicios para todos y todas’ están realizando una aportación fundamental no sólo a los debates sectoriales sobre la prestación de servicios, sino también a otros debates locales y globales mucho más amplios sobre justicia económica y social.

## Referencias

- Almeida, P.D. 2003. “After the revolution: Gender and democracy in El Salvador, Nicaragua, and Guatemala”. *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews* 32(2): 214–215.
- Almeida, P.D. 2006. “Social movement unionism, social movement partyism, and policy outcomes: Health care privatization in El Salvador”, en H. Johnston y P.D. Almeida (eds) *Latin American Social Movements*. Lanham: Rowman and Littlefield.

- Arce, M. 2008. "The repoliticization of collective action after neoliberalism in Peru". *Latin American Politics and Society* 50(3): 37–62.
- Armstrong, E.A. y M. Bernstein. 2008. "Culture, power, and institutions: A multi-institutional politics approach to social movements", *Sociological Theory* 26(1): 74–99.
- 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.
- Balanyá, B., B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst. 2005 (eds). *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Ballard, R., A. Habib, e I. Valochia. 2006. *Voices of protest: Social movements in post-apartheid South Africa*. Scottsville, South Africa: University of KwaZulu-Natal Press.
- Barchiesi, F. 2006. "Classes, multitudes and the politics of community movements in post-apartheid South Africa", en N. Gibson (ed) *Challenging hegemony: Social movements and the quest for a new humanism in South Africa*. Trenton: Africa World Press.
- Barchiesi, F. 2007. "Privatization and the historical trajectory of 'social movement unionism': A case study of municipal workers in Johannesburg, South Africa", *International Labour and Working-Class History* (71): 50–69.
- Baud, M. y Rutten, R. (eds). 2005. *Popular intellectuals and social movements: Framing protest in Asia, Africa, and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevington, D. 2005. "Movement-relevant theory: Rethinking social movement scholarship and activism". *Social Movement Studies* 4: 3185–3208.
- Biekart, K. 2005. "Seven theses on Latin American social movements and political change". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 79: 85–94.
- Bond, P. 2005. "Globalisation/commodification or deglobalization/decommodification in urban South Africa. *Policy Studies* 26(3–4): 337–358.
- Brown, P. y S. Zavestoski. 2004. "Social movements in health: An introduction", *Sociology of Health and Illness* 26(6): 697–694.
- Brown, P., S. Zavestoski, S. McCormick, B. Mayer, R. Morello-Frosch y R. Gasior Altman. 2004. "Embodied health movements: New approaches to social movements in health", *Sociology of Health and Illness* 26(1): 50–80.
- Burstein, P. y S. Sausner. 2005. "The incidence and impact of policy-oriented collective action: Competing views", *Sociological Forum* 20: 403–419.
- Canel, E. 1997. "New social movement theory and resource mobilization theory: The need of integration". Ottawa: International Development Research Centre (IDRC).

- Castells, M. 1977. *The urban question: A Marxist approach*. Londres: E. Arnold.
- Cernea, M.M. 1988. *Non-governmental organizations and local development*. Washington, DC: World Bank.
- Chillag, K., K. Bartholow, J. Cordeiro, S. Swanson, J. Patterson, S. Stebbins, C. Woodside, y F. Sy. 2002. "Factors affecting the delivery of HIV/AIDS prevention programmes by community-based organizations", *Aids Education and Prevention* 14(3): 27–37.
- Coetzee, D. 2004. "South Africa's new social movements", en F. Polet (ed.) *Globalizing resistance: The state of struggle*. Londres: Pluto.
- Cook, M.L. 1996. *Organising dissent: Unions, the state, and the democratic teachers' movement in Mexico*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- CSDH [Commission on the Social Determinants of Health]. 2007. "Civil Society Report to the Commission on Social Determinants of Health", *Social Medicine* 2(4): 192–211.
- de Wit, J. y E. Berner. 2009. "Progressive patronage? Municipalities, NGOs, CBOs and the limits to slum dwellers' empowerment", *Development and Change* 40(5): 927–947.
- Diani, M. 1997. "Social movements and social capital: A network perspective on movement outcomes", *Mobilization* 2: 129–147.
- Diani, M. y McAdam, D. 2003. *Social movements and networks: Relational approaches to collective action*. Oxford: Oxford University Press.
- Dugard, J. 2009. "Power to the people? A rights-based analysis of South Africa's electrical services", en D.A. McDonald (ed) *Electric capitalism: Recolonizing Africa on the power grid*. Londres: Earthscan.
- Egan, A. y Wafer, A. 2004. "The Soweto Electricity Crisis Committee", Discussion Paper. Durban: University of KwaZulu-Natal, Centre for Civil Society.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Foweraker, J. 1995. *Theorizing social movements*. London: Pluto Press.
- Foweraker, J. 2001. *Grassroots movements, political activism and social development in Latin America: A comparison of Chile and Brazil*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Haber, P.L. 1996. "Identity and political process: Recent trends in the study of Latin American social movements". *Latin American Research Review* 31(1): 171–189.
- Hall, D. 2005. "Electricity privatisation and restructuring in Latin America and the impact on workers". Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hall, D. 2010. "Struggles against privatization of electricity worldwide", en K. Abramsky (ed) *Sparking a worldwide energy revolution: Social struggles in the transition to a post-petrol world*. Edinburgo: AK Press.
- Hall, D., E. Lobina y R. de la Motte. 2005. "Public resistance to privatisation in water and energy", *Development in Practice* 15(3–4): 286–301.

- Hall, D., E. Lobina, V. Corral, D. Hoedeman, P. Terhorst, M. Pigeon y S. Kishimoto. 2009. "Publicpublic partnerships (PUPs) in water". Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hamlin, C. 1998. *Public health and social justice in the age of Chadwick: Britain, 1800–1854*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, D. 2003. *The new imperialism*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Hulme, D. y M. Edwards. 1997. *NGOs, states and donors: Too close for comfort?* Nueva York: St Martin's Press.
- Illich, I. 1985. *H2O and the waters of forgetfulness: Reflections on the historicity of "stuff"*. Dallas: Dallas Institute of Humanities and Culture.
- Incite! Women of Colour against Violence. 2007. *The revolution will not be funded: Beyond the non-profit industrial complex*. Cambridge, MA: South End Press.
- International Forum in the Defense of Water. 2006. "Joint declaration of the movements in defense of water". Ottawa: Blue Planet Project.
- Kriesi, H. 1995. "The political opportunity structure of new social movements: Its impact on their motivation", en C. Jenkins y B. Klandermans (eds) *The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Leys, C. 2001. *Market-driven politics: Neoliberal democracy and the public interest*. Nueva York: Verso.
- Lier, D.C. y K. Stokke. 2006. "Maximum working class unity? Challenges to local social movement unionism in Cape Town", *Antipode* 38(4): 802–824.
- Mainwaring, S. 1987. "Urban popular movements, identity, and democratization in Brazil", *Comparative Political Studies* 20(2): 97–117.
- Makino, K. 2009. "Institutional conditions for social movements to engage in formal politics: The case of AIDS activism in post-apartheid South Africa", en S. Shigetomi y K. Makino (eds) *Protest and social movements in the developing world*. Northampton: Edward Elgar.
- McAdam, D., S.G. Tarrow y C. Tully. 2001. *Dynamics of contention*. Nueva York: Cambridge University Press.
- McDonald, D.A. 2009. *Electric capitalism: Recolonizing Africa on the power grid*. Londres: Earthscan.
- McDonald, D.A. y Ruiters, G. (eds). 2005. *The age of commodity: Water privatization in southern Africa*. London: Earthscan.
- Moody, K. 1997. "Towards an international social-movement unionism", *New Left Review* (225): 52–72.
- Morgan, B. 2006. "Turning off the tap: Urban water service delivery and the social construction of global administrative law", *European Journal of International Law* 17(1): 215–246.
- Murillo, M.V. 2001. *Labour unions, partisan coalitions and market reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mychalejko, C. 2008. "Ecuador's constitution gives rights to nature", *Upside Down World* <[www.upsidedownworld.org/main/content/view/1494/1](http://www.upsidedownworld.org/main/content/view/1494/1)>, visitado el 29 de junio de 2010.
- Nash, J.C. 1994. "Global integration and subsistence insecurity". *American Anthropologist* 96(1): 7–30.
- Nelson, P. y E. Dorsey, 2007. "New rights advocacy in a global public domain", *European Journal of International Relations* 13(2): 187–216.
- Novelli, M. 2004. "Globalisations, social movement unionism and new internationalisms: The role of strategic learning in the transformation of the Municipal Workers Union of EMCALI", *Globalisation, Societies and Education* 2(2): 161–190.
- Obrinski, J. 2007. "Global health, social movements, and governance", en A.f. Cooper (ed) *Governing global health: Challenge, response, innovation*. Aldershot: Ashgate.
- Olivera, O. 2004. "A political thesis", en O. Olivera y T. Lewis (eds) *Cochabamba! Water War in Bolivia*. Cambridge, MA: South End Press.
- Olivera, O. y T. Lewis (eds). 2004. *Cochabamba! Water War in Bolivia*. Cambridge, MA: South End Press.
- Panitch, L. y C. Leys (eds). 2009. *Socialist Register 2010: Morbid symptoms: Health under capitalism*. Londres: Merlin Press.
- Parliamentary Forum WSF. 2006. "Final declaration of the Sixth World Parliamentary Forum". Caracas: World Social Forum.
- Paulson, S. y P. Bailey. 2003. "Culturally constructed relationships shape sexual and reproductive health in Bolivia", *Culture Health and Sexuality* 5(6): 483–498.
- Pfeiffer, J. 2004. "Civil society, NGOs, and the holy spirit in Mozambique", *Human Organization* 63(3): 359–372.
- Piven, F.F. y R.A. Cloward. 1977. *Poor people's movements: Why they succeed, how they fail*. Nueva York: Pantheon Books.
- Rao, H., C. Morill, y M.N. Zald. 2000. Power plays: "How social movements and collective action create new organizational forms", *Research in Organizational Behaviour* 22: 239–282.
- Ruiters, G. 2007. "Contradictions in municipal services in contemporary South Africa: Disciplinary commodification and self-disconnections", *Critical Social Policy* 27(4): 487–508.
- Sánchez Gómez, L. y P. Terhorst, P. 2005. "Cochabamba, Bolivia: Public-collective partnership after the Water War" en Balanyá, B., 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).
- Santos, C. y S. Valdomir. 2005. "Agua, reforma y después: El largo camino hacia una política de aguas". Montevideo: REDES – Amigos de la Tierra Uruguay.
- Santos, C. y A. Villareal. 2006. "Uruguay: La democracia directa en la defensa del derecho al agua. Movimientos sociales y luchas por el derecho humano al

- agua”, en *América Latina* 34. Bogotá, Colombia: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).
- Schonwalder, G. 2004. *Linking civil society and the state: Urban popular movements, the left, and local government in Peru, 1980–1992*. Pittsburgh: Pennsylvania State University Press.
- Soule, S.A. y B.G. King. 2006. “The stages of the policy process and the Equal Rights Amendment, 1972–1982”, *American Journal of Sociology* 111(6): 1871-1909.
- Spronk, S. 2007. “Roots of resistance to urban water privatization in Bolivia: The “new working class”, the crisis of neoliberalism, and public services. *International Labour and Working-Class History* (71): 8–28.
- Spronk, S. 2008. “After the Water Wars in Bolivia: The struggle for a ‘social-public’ alternative”, *Upside Down World* <[www.upsidedownworld.org/main/content/view/1255/31](http://www.upsidedownworld.org/main/content/view/1255/31)>, visitado el 20 de Julio de 2010.
- 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: Recentering the debate on “efficiency”, *Radical Review of Political Economics* 42(2): 156-174.
- Spronk, S. y C. Crespo Flores. 2008. “Water, national sovereignty and social resistance: Bilateral investment treaties and the struggles against multinational water companies in Cochabamba and El Alto, Bolivia”, *Law, Social Justice and Global Development* 1, disponible en [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2008\\_1/spronk\\_crespo/spronk.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2008_1/spronk_crespo/spronk.pdf).
- Spronk, S. y J.R. Webber. 2007. “Struggles against accumulation by dispossession in Bolivia – The political economy of natural resource contention”, *Latin American Perspectives* 34(2): 31–47.
- Swyngedouw, E. 2004. *Social power and the urbanisation of water: Flows of power*. Oxford: Oxford University Press.
- Taks, J. 2008. “El agua es de todos/Water for all: Water resources and development in Uruguay”, *Development* 51: 17–22.
- 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 Balanyá, B., B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst. 2005 (eds). *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*. Amsterdam: Transnational Institute TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Terhorst, P. 2009. “The role of social movements in developing public alternatives in urban water services”, Tesis de Doctorado. Leicestershire: Loughborough University.

- Tilly, C. 1978. *From mobilization to revolution*. Reading: Addison-Wesley.
- Touraine, A. 1969. *La société post-industrielle*. Paris: Denoël.
- Uba, K. 2008. "Labour union resistance to economic liberalization in India: What can national and state level patterns of protests against privatization tell us?", *Asian Survey* 48(5): 860–884.
- van Schaick, A. 2009. "Bolivia's new constitution. NACLA report on the Americas", NACLA, North American Congress on Latin America <[www.nacla.org/node/5437](http://www.nacla.org/node/5437)>, visitado el 29 de junio de 2010.
- World Bank. 2004. *Making services work for the poor: World Development Report 2004*. Washington, DC: World Bank.
- Zald, M.N. y R. Ash. 1966. "Social movement organizations: Growth, decay and Change", *Social Forces* 44(3): 327–341.
- Zoller, H.M. 2006. "Health activism: Communication theory and action for social Change", *Communication Theory* 15(4): 341–364.



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

David A. McDonald y Greg Ruiters

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **El Estado y la propiedad estatal**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Tipos de estados existentes**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La propiedad estatal de servicios en las economías capitalistas**

#### *La ‘racionalización’ pre-keynesiana*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Estados de estímulo keynesiano*

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

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

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

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

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

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

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

### *Estados poscoloniales nacionalistas*

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

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

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

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

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

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

### *Estados ‘de tercera vía’*

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

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

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

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

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

### *Estados autoritarios*

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

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

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

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

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

### **La propiedad estatal de servicios en las economías socialistas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **¿Cómo encarar el futuro?**

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

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

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

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

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

Y finalmente, debemos recordar constantemente que la capacidad formal para la provisión de servicios estatales en el Norte sigue siendo notablemente más fuerte que en los países del Sur. A pesar de ello, el empuje a favor de una transformación liderada por los ciudadanos es mayor en el Sur. Es importante celebrar algunas victorias conseguidas en el Norte, tales como el programa de ‘municipios modelo’ en Noruega<sup>2</sup> y la remunicipalización de los servicios de agua en París en el año 2010, pero mientras estos servicios estatales benefician sólo a una población muy localizada y sigan reflejando las desigualdades Norte-Sur en el suministro de servicios sólo representan una victoria parcial. En la misma línea, proteger el sistema estatal de atención a la salud pública y universal en Canadá es algo muy valioso, pero cuando dos millones de personas mueren por año en el Sur por enfermedades diarreicas debido a la falta de servicios de agua y saneamiento, el éxito se ve inevitablemente aguado. Los avances positivos en los servicios estatales ‘públicos’ en el Norte son importantes, pero no nos pueden distraer del desafío más general al que nos enfrentamos todos.

---

2. Para más información, véase [www.qpsconference.org/content/co-operation-not-co-option](http://www.qpsconference.org/content/co-operation-not-co-option)

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

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

## Referencias

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

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

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

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

## PARTE 2 – Estudios sectoriales y regionales

### PANORÁMICA REGIONAL: ASIA

Jenina Joy Chavez

Asia es una región muy diversa. Las distintas subregiones que componen el continente presentan grandes diferencias desde el punto de vista de su historia, economía política, legados, patrones de crecimiento y actual desarrollo. Debido a esta diversidad, resulta muy interesante examinar cómo responde Asia a los desafíos políticos y económicos, y cómo se dan espacios a las ideas alternativas.

Este breve texto de introducción se centra en tres subregiones: Asia Oriental, Asia Sudoriental y Asia Meridional. Además de ser el hogar de aproximadamente 3.500 millones de personas –o más de la mitad de la humanidad (ADB 2010)– estas tres subregiones albergan también a dos de las civilizaciones más antiguas del mundo, China e India, ambas consideradas en la actualidad como las mayores economías emergentes.

Las desigualdades de renta en las subregiones son muy marcadas. Asia Sudoriental tiene una brecha de ingresos más profunda que Asia Meridional: en 2008, la renta per cápita más alta (Singapur, 48.893 dólares estadounidenses, USD) era 31 veces mayor que la más baja (Myanmar, 1.596 USD) en términos de ‘paridad de poder adquisitivo’ (PPA); mientras que, en Asia Meridional, en ese mismo año, la brecha entre el país más pobre y el país más rico era mucho menor (Afganistán con 1.419 USD frente a las Maldivas, con 5.408 USD). Sin embargo, Asia Meridional tiene una mayor incidencia de pobreza y está peor clasificada desde el punto de vista del desarrollo humano (UNDP 2010).

#### **Patrones y tendencias de desarrollo**

Con respecto al resto de regiones más industrializadas del mundo, Asia Oriental llegó tarde, pero fue la que se industrializó más rápidamente. Las empresas japonesas, siguiendo la guía administrativa de un ‘Estado desarrollista’, allanaron el camino para la industrialización del país (Bello 2009). En los años setenta, frente a los crecientes costos que debían asumir internamente y en búsqueda de nuevos mercados, Japón reubicó la producción en sus antiguas colonias, Taiwán y Corea del Sur, y más tarde en Singapur y Hong Kong, siguiendo lo que los economistas

denominan el modelo de desarrollo de ‘los gansos volantes’ (o ‘en cuña’) y propiciando así la emergencia de los conocidos como ‘países de reciente industrialización’ (PRI) (Chavez 2007). China estaba hasta entonces consolidando su propia capacidad productiva a través de una planificación estatal comunista, aplicando un enfoque gradualista, y fue sólo a partir de los años noventa cuando empezó a interactuar con los mercados extranjeros y a establecerse paulatinamente como un gigante económico (Prokopenko 2000).

A pesar de las diferencias en su actual situación política y de seguridad –ambas resultantes de décadas de colonialismo–, la independencia fue el principal desafío al que se enfrentaron Asia Sudoriental y Meridional. Las divisiones territoriales creadas por las potencias coloniales antes de retirarse generaron tensiones entre países vecinos y dentro de ellos, muchas de las cuales se siguieron manifestando con fuerza durante décadas y perviven aún hoy día. Asia Sudoriental ha neutralizado en gran medida estas tensiones y evitado conflictos en la subregión, pero Asia Meridional sigue padeciendo conflictos enquistados, especialmente entre India y Pakistán, en torno a varias cuestiones políticas, y entre Bangladesh e India, sobre todo en torno a temas de migraciones y agua. Ambas subregiones se ven también azotadas por conflictos internos (Chavez 2009).

Singapur desarrolló su economía en torno al mismo período que Taiwán y Corea del Sur, y se considera uno de los PRI originales. Países igual de fuertes como Tailandia, Indonesia y Malasia replicaron este ‘modelo de los gansos voladores’ al acoger la producción reubicada de los PRI originales, haciendo uso de instrumentos de mercado de forma muy parecida a la de los primeros PRI e iniciando una industrialización orientada a las exportaciones guiada por las prioridades nacionales, con lo que se convirtieron en una segunda generación de PRI. La importante entrada de inversión extranjera directa (IED) impulsó de forma muy significativa a estos tres países, que en 1990 captaban el 44 por ciento de la IED canalizada a Asia Sudoriental (una cifra que asciende al 90 por ciento si no se tiene en cuenta a Singapur) (ADB 2010).

Camboya, Laos y Vietnam siguen siendo economías socialistas de planificación centralizada, pero abrieron sus mercados en los años noventa. El auge de estos países – conocidos como las ‘economías de transición’ de Asia Sudoriental– se vio facilitado por una significativa ayuda exterior y, sobre todo en el caso de Vietnam, por importantes inversiones extranjeras y la entrada a nuevos mercados. Camboya, Laos y Vietnam han sido las economías que han crecido más rápido en la subregión, con un promedio de crecimiento del 7,5 por ciento durante la última década (2000-2009). Myanmar sigue estando bajo una dictadura militar que supone graves problemas en materia de derechos humanos y democracia, pero ha conseguido consolidar su economía y en los últimos años ha crecido el doble que el resto de la región como promedio (12,4 por ciento frente al 6 por ciento) (ADB 2010).

Filipinas, un país que disfrutaba de buenas perspectivas en los años setenta, se ha quedado atrás económicamente. El país se vio apresado por las redes del

ajuste estructural del Banco Mundial ya en los años ochenta (Bello 2009) y, por ese motivo, no consiguió ‘despegar’ como sus vecinos. El multitudinario ejército de trabajadores filipinos que viven en el exterior y envían sus remesas a casa contribuye ahora en más de una décima parte al producto interior bruto (BSP 2010), hecho que sirve como un flotador que impide que se produzca una crisis en la balanza de pagos como la que vivió el país en los años ochenta.

Asia Meridional ha emprendido una senda de crecimiento muy distinta de la seguida por las otras dos subregiones. Tras la independencia, la capacidad de industrialización de la subregión se ha debilitado, y su compulsión por exportar no se ha desarrollado tanto como lo hizo en su momento en Asia Oriental y Sudoriental. Los países de Asia Meridional compartían “una aparente sincronía de políticas y procesos en toda la región, a pesar de presiones sociales y políticas muy distintas”, siguiendo “estrategias de industrialización por sustitución de importaciones durante las primeras décadas tras la independencia, con el consiguiente desarrollo de cierta industria y el dualismo asociado en la economía, así como la reglamentación de gran parte de la actividad económica” (Ghosh 2004). Respondiendo a la presión histórica de “dinámicas políticas y económicas internas” (Dash 1996), la demanda interna impulsó el crecimiento de la subregión (ADB 2006). La orientación a las exportaciones llegó tarde y de forma intermitente en los años ochenta y noventa. A pesar de ello, debido a sus grandes mercados internos y el auge de India, y con la ayuda del fuerte crecimiento del sector de los servicios y la IED, Asia Meridional ha ido creciendo a un ritmo constante, especialmente tras la crisis del este asiático (de la que escapó en gran medida), eclipsando el crecimiento subregional en 2005 (7,6 por ciento frente al 8,1 por ciento) y superando de manera significativa a la producción global (ADB 2006).

Hoy en día, el Asia en desarrollo cuenta con una de las capacidades productivas más sólidas del mundo; se calcula que, en 2010, su crecimiento se sitúa en un 9,4 por ciento, casi el doble que el crecimiento mundial (4,8 por ciento). La cifra estimada para Japón es menor, del 2,8 por ciento, pero ésta llega después de varios años de crecimiento negativo (IMF 2010).

### **Reformas y reestructuraciones neoliberales**

La relativa prosperidad y estabilidad económica de Asia le permitió construir capacidades internas para infraestructuras y para desplegar servicios básicos subvencionados por el Estado. Estas capacidades, sin embargo, variaban según el país y las distintas zonas en cada uno, y se siguen viendo amenazadas en toda la región por la constante oleada de reformas neoliberales. Si bien casi todas las subregiones se encontraban ya en la vía de la reforma a mediados de los años noventa, los tiempos y ritmos de ésta presentaban importantes diferencias.

En el caso de Asia Oriental y Sudoriental, su fuerte dependencia de los mercados extranjeros las hizo muy susceptibles a las fluctuaciones económicas internacionales, y vulnerables, por tanto, al comportamiento gregario del capital. La crisis financiera de 1997 debilitó las economías de Tailandia, Indonesia y Corea del Sur, y desencadenó un contagio que se extendió por todas las subregiones.

Esta realidad preparó el terreno para las severas políticas de estabilización y ajuste estructural promovidas y supervisadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y condujo a la introducción de valores extranjeros y la disolución del en su día exclusivo capital de Asia Oriental (Bello 1997).

Filipinas fue uno de los primeros experimentos de ajuste estructural encabezados por el FMI y el Banco Mundial que siguió la mayoría de sus preceptos al pie de la letra: eliminación de la mayor parte de restricciones al comercio, desregulación de los sectores eléctrico y petrolífero, privatización de muchas empresas de titularidad y gestión estatal, y eliminación de la mayor parte de subsidios públicos. Las economías de transición, por su parte, han adoptado las reformas más rápido de lo que les permitían las flexibilidades.

El proceso de reestructuración en Asia Meridional comenzó cuando Sri Lanka desmanteló su sistema universal de seguridad alimentaria a fines de los años setenta. Llegada la década de 1990, la subregión —con la excepción de Nepal— puso en marcha un proceso de “políticas integrales de liberalización interna y externa, reducción de la responsabilidad directa del Estado con respecto a una serie de bienes y servicios, y privatizaciones” (Ghosh 2004).

El proceso de reforma también dio lugar a un gran interés en las infraestructuras y servicios básicos de la región. El Asia en desarrollo se ve como una zona muy rezagada en términos de infraestructuras. En 2004, la generación eléctrica era sólo de 1.181,4 kWh por cápita, menos de la mitad del promedio mundial y apenas una décima parte del promedio de los países industrializados. En ese mismo año, apenas el 45 por ciento de la población del continente gozaba de acceso a servicios de saneamiento (ADB 2007). Debido a su fuerte crecimiento demográfico y la recuperación de sus rentas, la región representa un mercado sustancial. Durante décadas, Asia ha sido muy atractiva al capital extranjero y objeto de numerosas reestructuraciones, cuyos resultados han sido tan diversos como la multiplicidad de respuestas gubernamentales y comunitarias.

Las respuestas públicas, privadas y comunitarias a la comercialización de servicios básicos presentadas en los próximos capítulos reflejan la diversidad del contexto asiático. Las muchas innovaciones en sistemas de suministro invitan a albergar la esperanza de que las alternativas públicas y comunitarias sigan floreciendo en el cultivo y sólo deban cultivarse más.

## Referencias

- ADB. 2006. *South Asia Economic Report*. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2010. *Key Indicators for Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2007. *ADB's Infrastructure Operations: Responding to Client Needs*. Manila: Asian Development Bank.
- BSP. 2010. “OF Remittances exceed 4% growth forecast”. Manila: Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP).
- Bello, W. 2009. “States and markets, states versus markets: The developmental state debate as the distinctive East Asian contribution to internal political

- economy”, en M. Blyth (ed) *Routledge Handbook on International Political Economy Handbook (IPE): IPE as a global conversation*. Londres: Routledge.
- Bello, W. 1997. “Addicted to Capital: the ten-year high and present-day withdrawal trauma of Southeast Asia’s economies”. Bangkok: Focus on the Global South.
- Chavez, J.J. 2007. “Regionalism beyond an elite project: the challenge of building responsive sub-regional economic communities”, en M. Curley y N. Thomas (ed) *Advancing East Asian Regionalism*. Londres: Routledge.
- Chavez, J.J. 2009. “Regional social policies in Asia: prospects and challenges from the ASEAN and SAARC experiences”, en B. Deacon, M.C. Macovei, L.V. Langenhove y N. Yeates (ed) *World-Regional Social Policy and Global Governance: New research and policy agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*. Londres: Routledge.
- Dash, K. 1996. “The Political Economy of Regional Cooperation in South Asia”, *Pacific Affairs* 69 (2): 1-24.
- Ghosh, J. 2004. “Neo-liberal Reforms”, *South Asian Journal* 4 (abril-junio): 35-47.
- IMF. 2010. *World Economic Outlook Update: Recovery, Risk and Rebalancing*. Washington D.C.: International Monetary Fund (IMF).
- Prokopenko, J. 2000. *Privatization: Lessons from Russia and China*. Ginebra: International Labour Office (ILO).
- UNDP. 2010. *Human Development Report 2010*. New York: United Nations Development Programme (UNDP).



## VIII. CREAR, RECLAMAR, DEFENDER: ALTERNATIVAS NO COMERCIALIZADAS EN EL SECTOR DE LA SALUD EN ASIA

Amit Sengupta

El sector de la salud abarca un ámbito muy amplio, que no sólo comprende los servicios de atención de la salud, sino también otros servicios afines que contribuyen a dicha salud, como el suministro de agua y saneamiento, y otros determinantes de la salud como la seguridad alimentaria, el empleo seguro, la equidad de género, la educación, la vivienda y un medio ambiente limpio. Sin embargo, para los fines de este capítulo nos limitaremos a los servicios de atención de la salud propiamente dichos, con la idea de poder centrar el análisis en los sistemas de propiedad y gestión que los despliegan y valorar hasta qué punto se pueden considerar esos sistemas como ‘alternativas a la privatización’.

Todo examen del suministro de atención de la salud y los sistemas de salud en Asia se debe situar en el marco económico predominante de la región. Al igual que en otras zonas del mundo, el marco neoliberal para la formulación de políticas públicas ha impregnado Asia durante las últimas tres décadas. Uno de los rasgos típicos que caracterizan a las políticas neoliberales es su clara posición contra las medidas concebidas para promover el bienestar. Esto se ha traducido en la eliminación gradual de toda una serie de derechos relacionados con la seguridad económica, los servicios de salud y la educación. Y al igual que en otras regiones del mundo, las políticas seguidas por la mayoría de estados en Asia han impuesto importantes recortes en los programas de asistencia social, como iniciativas para luchar contra la pobreza, subsidios para alimentos y actividades agrícolas, y servicios del sector público gratuitos o subvencionados (Haque 2008). En lo que respecta al sector de la salud, no deja de ser irónico que este giro en las políticas públicas se pusiera en marcha incluso antes de que se secara la tinta de la declaración sobre atención primaria de la salud que se adoptó en Alma Ata en 1978.<sup>1</sup>

---

1. La Declaración de Alma Ata, emitida tras la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud celebrada en la ciudad de Alma-Ata (URSS) entre el 6 y el 12 de septiembre de 1978, manifiesta, entre otras cosas: “Los gobiernos tienen la obligación de cuidar la salud de sus pueblos, obligación que sólo puede cumplirse mediante la adopción de medidas sanitarias y

No existe una única ‘realidad asiática’, ya que Asia alberga al 60 por ciento de la humanidad y está formada por países con historias, sistemas políticos y situaciones sociales muy distintas. A pesar de ello, resulta notable que en las últimas tres décadas prácticamente todo el continente haya adoptado un marco neoliberal, a la vez que introducía ‘reformas’ en el sector de la atención de la salud. Esas reformas son evidentes, por ejemplo, en los dos países más grandes del mundo: China e India. El índice de Gini de China (un indicador que se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos) era de 29 en 1981, pero alcanzó un 41 en 1995, parecido al de Estados Unidos. Durante los años noventa, la brecha entre zonas urbanas y rurales se agudizó, las diferencias regionales se acentuaron y las desigualdades en el acceso a oportunidades se incrementaron. Sólo las rentas del 20 por ciento más rico de la población china aumentaron más rápido que el promedio nacional; una realidad, de nuevo, notablemente parecida a la de Estados Unidos. La participación del Gobierno en los gastos en salud cayó en más de la mitad entre 1980 y 1998, casi triplicando la participación pagada por las familias (People’s Health Movement et al 2006, 11-51). En India, aunque se comenzaron a introducir elementos de políticas neoliberales ya en los años ochenta, las medidas formales de ajuste estructural para la economía se adoptaron relativamente tarde, en 1991. La consecuencia inmediata fue un recorte drástico en el apoyo presupuestario al sector de la salud. Los recortes fueron muy severos en los dos primeros años del proceso de reforma, que fue seguido de ciertas medidas de restablecimiento en los años posteriores. Indonesia, Tailandia y Filipinas se vieron obligados a someterse a reformas neoliberales para poder acceder a préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) en plena crisis económica asiática de los años noventa. Camboya, Laos y Vietnam recurrieron al FMI y al Banco Mundial para obtener financiación y asesoramiento en los años ochenta, mientras intentaban construir sus economías, devastadas por la guerra (McGregor 2008). En Vietnam, durante el proceso de reestructuración económica de los años ochenta, fueron despedidos más de un millón de trabajadores y más de 20.000 empleados públicos (la gran mayoría de ellos profesionales de la salud y profesores). El acuerdo firmado con el FMI prohibía al Estado proporcionar respaldo presupuestario a la economía pública o al incipiente sector privado.

### **Panorámica de la situación por país**

Después de repasar el marco macroeconómico general en que se encuadra el suministro de servicios de atención de la salud, pasamos a examinar tendencias más concretas en distintos países de la región. El análisis se limita a una lista escogida de países: Bangladesh, China, India, Irán, Laos, Malasia, Nepal, Sri Lanka y Tailandia. La lista seleccionada comprende una buena representación de la región:

---

sociales adecuadas. Uno de los principales objetivos sociales de los gobiernos, de las organizaciones internacionales y de la comunidad mundial entera en el curso de los próximos decenios debe ser el de que todos los pueblos del mundo alcancen en el año 2000 un nivel de salud que les permita llevar una vida social y económicamente productiva”.

Asia occidental (Irán), Asia meridional (India, Sri Lanka, Bangladesh, Nepal), Asia sudoriental (Tailandia y Malasia), Indochina (Laos) y China. Estos países representan tendencias generales en las subregiones del continente y dan una idea de las grandes tendencias que se están desarrollando en él.

La tabla 8.1 ofrece una panorámica de algunos indicadores importantes relacionados con la prestación de servicios de salud, así como de otros determinantes significativos. De los cuatro países del Asia meridional, Sri Lanka se destaca como excepción positiva. Los otros tres países (India, Bangladesh y Nepal) muestran patrones parecidos en lo que respecta a la prevalencia de una alta mortalidad infantil y tasas de desnutrición, y un escaso gasto público en salud. La situación de Sri Lanka se detalla en las próximas páginas, en nuestro análisis del sistema público de salud del país. Otro dato interesante es que algunos de los indicadores de India son peores que los de Nepal y Bangladesh, hecho que debe verse en el contexto de que India se presente (junto con China) como caso paradigmático de fiel seguidor de las reformas neoliberales.

**Tabla 8.1: Panorámica de la situación por países en el ámbito de la salud - Asia**

	Renta per cápita PPA (USD)	Tasa de mortalidad entre menores de 5 años (2006)	Esperanza de vida al nacer		Gasto en salud como porcentaje del PIB (2004)		Índice de desarrollo humano (IDH)	Prevalencia de malnutrición infantil (2000-2007)	Acceso a parto seguro (% de alumbramientos totales)
			H	M	Público	Privado			
Bangladesh	1340	69	63	65	0,9	2,2	140	39,2	20
China	5370	24	70	74	1,8	2,9	81	6,8	98
India	2740	76	63	66	0,9	4,1	128	43,5	47
Irán	10800	34	69	72	3,2	3,4	94	--	90
Laos	1940	75	63	65	0,8	,1	130	36,4	19
Malasia	13570	12	72	76	2,2	1,6	63	--	98
Nepal	1040	59	63	64	1,5	4,1	142	38,8	19
Sri Lanka	4210	13	72	78	2	2,3	99	22,8	96
Tailandia	7880	8	66	75	2,3	1,2	78	7	97

Fuente: World Bank 2009, UNDP 2008 (PPA = paridad de poder adquisitivo; USD = dólares estadounidenses.)

Si no tenemos en cuenta los datos sobre gasto público en salud, China parecería presentar resultados notablemente positivos. Los datos, sin embargo, ocultan desigualdades regionales, entre zonas rurales y urbanas, y de renta sobre las que se ha escrito mucho, incluso por parte de funcionarios del Gobierno chino. El porcentaje de ingresos de los residentes urbanos con respecto a los residentes rurales se incrementó del 2,2 en 1990 al 2,9 en 2003. La Encuesta Nacional sobre Salud de China indica que casi el 30 por ciento de los pacientes del país no hizo uso de

atención hospitalaria cuando el médico les recomendó ser hospitalizados. El principal motivo para no acceder a la atención hospitalaria era la asequibilidad (70 por ciento): 54,1 por ciento en zonas urbanas y 75,4 por ciento en zonas rurales. La encuesta también reveló que, en los distritos rurales, la proporción de gastos en salud del total de gastos en artículos no alimentarios era del 28,9 por ciento en las familias con rentas más bajas y del 17,6 por ciento en las familias con rentas más altas (CHSI 2004).

En Asia sudoriental, representada por Malasia y Tailandia, se dibuja una situación distinta. Considerados como parte de 'los tigres del sudeste asiático' incluso antes de la actual fase de reformas neoliberales, sus indicadores se acercan a los de los países desarrollados. Sin embargo, hay diferencias entre ambos países, que examinaremos más adelante.

Laos es, en cierto sentido, un ejemplo típico de los tres países de la región 'indochina -Vietnam, Camboya y Laos-, que se embarcaron en una serie de 'reformas' a mediados de los años ochenta, tras un período en que habían fomentado un modelo socializado de desarrollo. En esta región -y especialmente en Vietnam, el más grande de la zona-, la salud pública se consideraba una obligación del Estado, que se organizaba a través de un sistema de atención de la salud de cinco niveles, centralizado y jerárquico. Los servicios de salud se prestaban de forma gratuita en las provincias, los distritos y las más de 10.000 comunas de todo el país (llegando a veces incluso al nivel de brigada). Los servicios estaban totalmente financiados con fondos del Estado, procedentes del ámbito comunal, provincial y central. La cobertura de atención de la salud estaba extendida y era bastante equitativa, y la densidad de camas de hospital y médicos en Vietnam se situaba entre las más altas de Asia (SIDA 1994). El derrumbe del sistema de bienestar social basado en las comunas condujo al desplome de la base fiscal de los programas sociales. Los servicios se suspendieron, se privatizaron o pasaron a estar financiados por los pagos de los usuarios. Los datos de Laos apuntan a la clara trayectoria y consecuencias relacionadas con el desmantelamiento de los sistemas públicos. Los datos, por ejemplo, demuestran que la participación relativa del sector privado sólo es superada por la que se registra en India y que el gasto público (como porcentaje del PIB) es el más bajo de todos los países que examinamos (Laos, junto con India, está entre los cinco últimos países de todo el mundo en este sentido).

Finalmente, Irán presenta un contexto muy específico. Los datos en materia de gasto ponen de manifiesto una alta participación tanto pública como privada. La capacidad de Irán para mantener su sistema público a pesar de las restricciones que le imponen las sanciones fomentadas por Estados Unidos es loable. Pero también se debería de apuntar que los resultados económicos de Irán siguen siendo mejores que los de la mayoría de países de Asia, por lo que Teherán dispone de los recursos internos necesarios para desarrollar sistemas públicos gracias, fundamentalmente, a las exportaciones de gas y petróleo, que representan en torno al 60 por ciento de los ingresos del Gobierno. Sin embargo, los índices relativamente altos de mortalidad infantil en el país, a pesar de su mejor desempeño económico

y de su sistema público de salud, se destaca como cuestión de especial interés y merecedora de estudio.

Los datos comparativos de los indicadores sobre servicios de salud (tabla 8.2) confirman lo que ya se ha comentado. Los pobres resultados de los países en Asia meridional (con la notable excepción de Sri Lanka) y de Laos (excepto para la cobertura de tratamientos antirretrovirales) es sorprendente. Cabe destacar el encomiable desempeño de Bangladesh con respecto al uso de la terapia de rehidratación oral (TRO) para el tratamiento de diarreas. La TRO se presenta a menudo como una de las medidas más importantes en el ámbito de la salud pública introducida en la era moderna y se considera que salva millones de vida cada año. El hecho de que su uso diste mucho de ser universal en la mayoría de entornos es un indicador de cómo los sistemas de salud suelen resistirse a la introducción de tecnologías de bajo costo a pesar de las muchas pruebas que demuestran su eficacia (Werner 1997). Bangladesh ofrece otro ejemplo de la adopción a gran escala de esta tecnología. Si bien la mayoría de países presenta un aumento notable en la cobertura de la inmunización, la cobertura en India se ha estancado y, en el caso de China, ésta incluso se ha reducido. Esto es indicio de la precaria situación de los sistemas públicos en los dos países más grandes del mundo.

**Tabla 8.2: Indicadores escogidos de servicios de salud**

	% de partos atendidos por personal cualificado		% de niños totalmente inmunizados (sarampión + DPT)		Uso de terapia de rehidratación oral en casos de diarrea	Cobertura del tratamiento antirretroviral (%)
	1990-99	2000-08	1990	2007	2000-07	2007
<b>Bangladesh</b>	14	18	65	88	70,1	7
<b>China</b>	89	98	97	93	NA	19
<b>India</b>	42	47	56	62	26	NA
<b>Irán</b>	NA	97	85	97	NA	5
<b>Laos</b>	7	20	18	40	50,5	95
<b>Malasia</b>	81	100	70	90	NA	35
<b>Nepal</b>	9	19	43	81	29,3	7
<b>Sri Lanka</b>	NA	99	80	98	NA	NA
<b>Tailandia</b>	85	97	80	96	68,3	71,5

Fuente: WHO 2009.

Pasemos ahora a examinar algunos indicadores de determinantes de salud más generales. En la tabla 8.3, destaca la elevada prevalencia de la malnutrición en Asia meridional. Resulta también llamativo el hecho de que India presente peores resultados en este ámbito que incluso sus vecinos más pobres. Algunos autores sostienen que este fenómeno, conocido como ‘el enigma de Asia meridional’, tiene sus raíces en los mayores niveles de desigualdad de género presente en la región

(Ramalingaswami et al 1997). Y señalamos este hecho para subrayar que, aunque en nuestro análisis nos limitamos fundamentalmente a los servicios de salud, hay otros determinantes que suelen tener un impacto muy significativo en la situación sanitaria de las comunidades.

**Tabla 8.3: Determinantes de la salud – Agua potable y nutrición**

	% de población con acceso a agua potable		% de menores de 5 años con insuficiencia ponderal	
	1990	2006	1990-99	2000-07
<b>Bangladesh</b>	78	80	52	39,8
<b>China</b>	67	88	NA	6,8
<b>India</b>	71	89	44.4	43,5
<b>Irán</b>	92	95	NA	NA
<b>Laos</b>	NA	60	NA	36,4
<b>Malasia</b>	98	99	NA	NA
<b>Nepal</b>	72	89	38.2	38,8
<b>Sri Lanka</b>	67	82	NA	22,8
<b>Tailandia</b>	95	98	NA	7

Fuente: WHO 2009.

Entre los países analizados se observan también diferencias en lo que se refiere a la disponibilidad y el despliegue del personal de la salud. La tabla 8.4 presenta datos comparativos. De ella, se desprende de forma bastante evidente que, independientemente de los números absolutos, la mayoría de países con una mayor proporción de personal de enfermería y obstetricia que de médicos cuenta también con mejores sistemas públicos de salud (como Tailandia, Sri Lanka y Malasia, en comparación con India, China y Bangladesh). Este hecho no debería de resultar sorprendente, ya que los sistemas privados dependen excesivamente de personal con formación más especializada (es decir, más de médicos que de profesionales de la salud, o de especialistas que de médicos generales, etc.). Los sistemas privados, por tanto, se basan más en personal de salud con unos conocimientos más focalizados y especializados, pensados para tratar a grupos de pacientes muy específicos. No hay ninguna prueba, sin embargo, que indique que esto se traduzca en una mejora significativa de los resultados. En algunos lugares, de hecho, sucede lo contrario. El sistema en India, por ejemplo, depende mucho de personal altamente calificado, y esto lleva a que muchas zonas de las regiones más pobres se encuentren sin los centros médicos necesarios, ya que ese personal altamente calificado (médicos) suele mostrarse reacio a instalarse y trabajar allí. Esta realidad contrasta con la situación en Tailandia, con un sistema público que funciona mucho mejor, y donde la densidad de médicos es menor que en India pero donde la de trabajadores de la salud es mucho mayor.

**Tabla 8.4: Disponibilidad y despliegue de personal de salud**

País	Médicos por cada 10.000 habitantes 2000-07	Personal de enfermería y partería por cada 10.000 habitantes 2000-07	Proporción de médicos con respecto a personal de enfermería/partería
Bangladesh	3	3	1:1.0
China	14	10	1:0.7
India	6	13	1:2.2
Irán	9	16	1:1.8
Laos	4	10	1:2.5
Malasia	7	18	1:2.6
Nepal	2	5	1:2.5
Sri Lanka	6	17	1:2.8
Tailandia	4	28	1:7.0

Fuente: WHO 2009.

**Tabla 8.5: Gasto en salud**

	Gasto total en salud como % del PIB		Gasto público en salud como % del PIB		Gasto privado en salud como % del gasto total		Gasto directo de los hogares como % del gasto privado en salud	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Bangladesh	3,3	3,2	0,9	1	73,5	68,2	88,1	88,3
China	4,6	4,6	1,8	1,9	61,7	59,3	95,6	83,1
India	4,3	3,6	0,9	0,9	78,2	75	92,1	91,4
Irán	5,9	6,8	2,2	3,4	63	49,3	95,9	94,8
Laos	3,2	4	1	0,7	67,5	81,4	91,8	76,1
Malasia	3,2	4,3	1,7	1,9	47,6	55,4	75,4	73,2
Nepal	5,1	5,1	1,3	1,6	75,1	69,5	91,2	85,2
Sri Lanka	3,6	4,2	1,7	2	52,1	52,5	83,3	86,7
Tailandia	3,4	3,5	1,9	2,3	43,9	35,5	76,9	76,6

Fuente: WHO 2009.

**Tabla 8.6: Gasto directo de los hogares en servicios de salud en el año 2000**

País	Gasto directo de los hogares como % del gasto total en salud	Porcentaje del gasto directo de los hogares en la atención de salud del sector público
Bangladesh	64,85	0,5
India	80	25,61
Malasia	40,2	7,17
Sri Lanka	45,59	0,86
Tailandia	32,74	34,93

Fuente: van Doorslaer et al. 2005.

La forma de financiación de los servicios de atención de la salud es también un importante determinante del acceso y la equidad. La tabla 8.5 presenta datos sobre las grandes diferencias en el gasto en salud. Por lo general, los defensores de los sistemas públicos de salud –así como la Organización Mundial de la Salud– coinciden en que el gasto público en salud debería ser al menos el 5 por ciento del PIB de un país.<sup>2</sup> Según esa cifra referencia, todos los países estudiados tienen un gasto muy deficiente, y sólo Irán se acercaría un mínimo al índice recomendado (con un 3,4 por ciento). India y Laos se destacan por tener los peores resultados, con un 0,9 por ciento y un 0,7 por ciento del PIB en gasto público en salud, respectivamente. Cabe señalar que el gasto privado es significativo en todos los países y que también en todos los países –excepto en Tailandia–, supera al gasto público. Esto indica claramente que en la mayoría de países de la región predomina el suministro de servicios de salud a través del sector privado.

Es también importante entender que, incluso cuando existen centros públicos, éstos no son necesariamente gratuitos. Los usuarios de servicios públicos deben pagar muchas veces honorarios por la prestación recibida, así como por la compra de los medicamentos que se les recete en la consulta médica (una sustancial fuente de gasto en el sector público en muchos países). La tabla 8.6 proporciona datos sobre los gastos directos de los hogares en el sector público de algunos países. Y aunque no hay datos disponibles para todos los países analizados, se insinúan algunas tendencias. Según algunos estudios realizados hace años en China, por ejemplo, los ingresos de las cuotas que pagan los usuarios representan el 36 por ciento del gasto total en el sistema público (Dezhi 1992).

Es significativo que el gasto público per cápita en salud (como paridad de poder adquisitivo en dólares estadounidenses) haya aumentado entre 2000 y 2006 en todos los países analizados (véase la tabla 8.7). Se trata de una tendencia positiva, aunque el incremento sea marginal en algunos casos. Lo que resulta preocupante es el hecho de que, de los tres países donde el gasto privado ha aumentado más rápido que el público, dos son países que contaban históricamente con mejores sistemas públicos (Malasia y Sri Lanka). Otro dato que llama la atención es el alcance del gasto directo de los hogares en el caso del gasto privado, que indica una limitada penetración de los seguros privados de salud, incluso en situaciones en que el sector privado es el principal proveedor de servicios de salud.

### **En búsqueda de alternativas**

Tras haber ofrecido una visión general de la actual situación del suministro de atención primaria de la salud, tanto desde el sector público como privado, pasamos ahora a examinar una serie de casos de prestación de servicios en que no hay participación del sector privado y con fines de lucro. La información básica sobre

---

2. Aunque la OMS nunca ha adoptado formalmente esta recomendación, la organización cita muy a menudo en sus documentos la cifra del 5 por ciento. Para un análisis sobre el origen de la recomendación, véase Savedoff (2003, 9-11).

estas diversas iniciativas se consolida más adelante, y se analiza con respecto a un conjunto de ‘criterios de éxito’ predefinidos. Este ‘ejercicio de mapeo’ se entiende como un paso hacia la identificación de prácticas de atención de la salud en el contexto asiático que puedan servir como base para apuntar a estrategias alternativas que garanticen sistemas de salud que formen parte de la esfera pública, sean sostenibles y mejoren la equidad en la salud.

### *Metodología*

El estudio comenzó identificando posibles alternativas que se deberían documentar, fundamentalmente mediante el repaso de literatura. El proceso se completó solicitando a varios contactos en distintas zonas de la región que nos ofrecieran información sobre iniciativas interesantes que se ajustaran a los criterios de ‘alternativas a la privatización’ (véase el capítulo 2 para más información sobre la metodología de estudio). También se buscó información adicional en la Red de conocimientos sobre sistemas de salud de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la OMS (Gilson et al 2007).

Después de este ejercicio, se elaboró una lista de ejemplos de ‘alternativas a la privatización’ para ahondar en su análisis, que se completó con la información y los datos proporcionados por varias personas encuestadas en distintos países, informes y documentos publicados, y otros materiales disponibles en internet.

### *Tipologías de ‘alternativas’*

La palabra ‘alternativas’ aparece escrita entre comillas de forma deliberada. Algunos de los casos identificados y examinados no responden al concepto ideal de alternativa (en contraposición a la actual tendencia hacia la privatización y la comercialización de la atención de la salud y los mecanismos de suministro). Sin embargo, tal como intentan dejar claro los breves resúmenes que se presentan en las páginas que siguen, muchas de estas iniciativas son importantes porque ponen de manifiesto la tensión entre los principios neoliberales, por un lado, y el intento explícito de abordar problemas de desigualdad relacionados con la salud y el acceso a ella. No obstante, aunque ninguno de los casos que se examinan tiene una agenda declarada de fomento de la privatización, en muchos de ellos se hace evidente el predominio de una perspectiva ideológica que es incapaz de visualizar un sistema de suministro de atención de la salud que sea totalmente público en cuanto a titularidad y fondos.

A continuación, presentamos algunos de los rasgos destacados de las alternativas identificadas según distintas tipologías. Hay cierto grado de solapamiento y, por ejemplo, hemos agrupado bajo una misma rubrica programas de gobiernos y de ONG que abordan un aspecto concreto del acceso a los servicios de salud.

Las iniciativas que hemos identificados se podrían clasificar de la forma siguiente:

- Grandes iniciativas nacionales promovidas por los gobiernos que buscan proporcionar un acceso integral a servicios de salud

- Iniciativas en materia de atención primaria promovidas por ONG sin ánimo de lucro que tienen una cobertura de gran alcance
- Iniciativas en materia de atención primaria que tienen una cobertura limitada pero que ofrecen modelos muy valiosos sobre los que tomar nota
- Iniciativas que abordan un aspecto concreto del acceso a los servicios de salud, tales como el acceso a fármacos, al tratamiento de VIH, etcétera.

### **Grandes iniciativas nacionales promovidas por gobiernos**

#### *China: Sistema Rural de Asistencia Médica Cooperativa*

China puso en marcha su Sistema Rural de Asistencia Médica Cooperativa (SRAMC) en julio de 2003, a raíz de la intención declarada del Gobierno chino de reestructurar los servicios de salud prestando una mayor atención a la mejora de la equidad y la atención de la salud (Meng 2007, 1-3). El plan es resultado de un amplio proceso de consulta y persigue poner remedio al notable descenso del acceso a servicios de atención de la salud en China desde que se iniciaron las reformas económicas de los años setenta. La descolectivización de la agricultura se tradujo en un menor apoyo al sistema de bienestar colectivo, uno de cuyos componentes era la atención de la salud. Según unos estudios realizados en 1984, sólo el 40-45 por ciento de la población rural estaba cubierta por un sistema médico cooperativo organizado, mientras que, en 1979, esa cifra era del 80-90 por ciento. El SRAMC busca precisamente solucionar esta situación, así como los problemas relacionados con los altos gastos de los que se deben hacer cargo directamente los usuarios.

El sistema comenzó a funcionar en 2003 y en 2008 ya cubría a más de 800 millones de habitantes de zonas rurales. La prima del seguro del SRAMC se financia con tres fuentes. En 2003, las autoridades nacionales y locales aportaban, cada una, 10 yuanes por persona, mientras que los usuarios aportaban al menos otros 10 yuanes. A fines de 2009, se estableció que la prima anual total se debía aumentar hasta los 100 yuanes, de los que 80 procederán de los gobiernos central y locales, y otros 20 de pagos individuales (Wang 2009, 245).

La evaluación del programa demuestra que el sistema ha supuesto un cierto aumento en el acceso a atención hospitalaria entre poblaciones vulnerables, pero los gastos directos de los hogares siguen siendo un problema significativo. El reembolso de los gastos por la atención hospitalaria sigue siendo bajo –aunque se está ampliando– y garantiza aproximadamente sólo el 30 por ciento de los costos totales (Parry y Weiyuan 2008, 822-5). El sistema prevé que, para 2020, habrá ayudado a alcanzar su objetivo de una atención de salud “segura, eficaz, adecuada y asequible” para toda la población. Seguirá habiendo tratamientos de mayor nivel, pero financiados sólo mediante sistemas de seguros privados. Se está desarrollando un plan trienal de ejecución más detallado hasta 2011, que se espera que reciba 850.000 millones de yuanes (124.000 millones de dólares estadounidenses) para la reforma necesaria. Ésta es la iniciativa de mayor envergadura y más sostenida que se ha desarrollado en la China liberalizada para frenar la tendencia de privatizaciones y desigualdades en la atención de la salud y el acceso a ella. Se

espera que el programa garantice una cobertura plena para 2020, y su aplicación es de gran importancia porque, con ella, se espera dar marcha atrás a más de tres décadas de constante retirada del apoyo público a los servicios de salud. Durante los últimos cinco años se ha producido una expansión notable, y parece que existe la voluntad política necesaria para mantener este impulso (Wang 2009).

#### *Irán: atención primaria en las 'casas de salud'*

Las 'casas de salud', concebidas y desarrolladas durante la guerra con Iraq entre 1980 y 1988, constituyen la pieza central del sistema de atención primaria de la salud en Irán. El sistema se basa en los siguientes componentes: 1) establecimiento de 'casas de salud' en aldeas alejadas de centros urbanos y con escasa población; 2) contratación de trabajadores de la salud, conocidos como *behvarzan*, entre las comunidades locales; 3) desarrollo de un sistema de información de la salud simple pero bien integrado; y 4) un sistema de derivación que vincula los centros rurales con los centros de salud y hospitales urbanos (Sadrizadeh 2004).

La 'casa de salud' es la unidad básica de la red iraní de atención primaria de la salud y cada una de ellas está pensada para dar cobertura a unas 1.500 personas. La distancia entre la aldea en que está situada la 'casa de salud' y las aldeas a las que da asistencia no suele superar una hora de camino. Las 'casas de salud' pueden derivar a los pacientes a los centros de salud rural, que cubren a unas 6.000-10.000 personas, y que disponen de hasta dos médicos y varios técnicos de salud. Estos centros se encargan de la gestión de los casos urgentes, de dar apoyo a las casas de salud y de supervisar la tarea de los técnicos de salud y de los *behvarzan* (que significa 'buenas habilidades' en farsi), o de los trabajadores de salud comunitarios (Abbas Motevalian 2007).

Cada 'casa de salud' rural está gestionada por un trabajador y una o más trabajadoras de la salud. Los trabajadores de la salud se eligen entre los habitantes locales, que están familiarizados con los hogares de la aldea. La formación se organiza en el ámbito del distrito. Durante el período de formación, que dura dos años, los estudiantes reciben clases gratuitas y apoyo financiero. A cambio de ello, deben permanecer y trabajar en la 'casa de salud' de la aldea durante un mínimo de cuatro años una vez finalizados los estudios. Actualmente, hay unos 30.000 trabajadores de salud comunitarios en estos centros, más de 16.000 de los cuales son mujeres. La edad mínima para ejercer es de 16 años en el caso de las mujeres y de 20 en el caso de los hombres.

El sistema está totalmente financiado por el Gobierno nacional. Entre los desafíos a los que se enfrenta el programa actualmente estarían el mantenimiento del apoyo financiero frente a las sanciones impuestas sobre el país, la necesidad de fortalecer el sistema de derivaciones, la necesidad de tratar mejor las enfermedades no transmisibles y la necesidad de reforzar los niveles secundario y terciario de atención de la salud (Tavasolli 2008).

El sistema iraní es quizá el más integral de todas las alternativas que se presentan en estas páginas, tanto desde el punto de vista de la cobertura como del abanico de servicios ofrecidos. Los elementos de la atención primaria es-

tán mejor organizados que los de la secundaria o terciaria pero, en general, su mantenimiento y expansión parece ser parte inherente de la política pública de Irán. En este sentido, podría decirse que estar al margen de la arquitectura económica mundial tiene también sus méritos (aunque sea de forma obligada, como sería el caso iraní).

*Malasia: sistema de atención primaria de la salud*

La atención primaria de la salud se considera la piedra angular del sistema público de salud en Malasia. Se trata de un sistema articulado en dos niveles: clínicas de salud, que sirven a una población de 15.000-20.000 habitantes, y clínicas comunitarias, que dan cobertura a 2.000-4.000 personas. Es un programa de ámbito nacional que se financia con los presupuestos centrales del país. Las clínicas de salud proporcionan ocho servicios básicos, así como atención odontológica y de salud mental. Las clínicas comunitarias ofrecen servicios de atención maternal e infantil y atención ambulatoria para dolencias menores. El sistema está integrado por unas 900 clínicas de salud y unas 2.000 clínicas comunitarias repartidas por todo el país. Las clínicas de salud están vinculadas con la red de hospitales públicos mediante un sistema de derivaciones (Awin 2002).

El sistema atiende a gran parte de la población (en torno al 65 por ciento), pero en él sirve apenas un 45 por ciento de todos los médicos registrados en el país, y aún menos especialistas (25-30 por ciento). Los pacientes pagan sólo una cuota simbólica por los servicios ambulatorios y hospitalarios. El sistema prevé también las urgencias médicas y quirúrgicas, y cuenta con una flota de ambulancias administrada por el Gobierno, incluidos servicios aéreos para poder acceder a los lugares más remotos.

El personal, integrado por médicos, profesionales de la enfermería, la farmacia, la odontología y otros ámbitos afines de la salud está desplegado por el Ministerio de Salud entre los distintos centros del país: desde clínicas rurales a hospitales de distrito, pasando por hospitales especializados. La distribución de estos recursos se basa en el tamaño, las necesidades y la población de los diversos distritos y estados. Sin embargo, en las zonas rurales y más montañosas o apartadas, el despliegue de centros y de recursos humanos es muy irregular, y se sigue dando una gran disparidad y reparto del personal de salud, especialmente médicos.

Parece estar produciéndose un giro algo encubierto en la idea de que se debería permitir la total corporatización de los centros y servicios del sector público en Malasia, por la que serían las fuerzas del mercado las encargadas de dictar el precio, el alcance y la calidad de los servicios ofrecidos. Sin embargo, la movilización pública se ha asegurado de que durante los últimos 20 años hayan prosperado intentos sólo esporádicos y parcialmente exitosos para privatizar o corporatizar los distintos componentes del sector público de la salud; por ejemplo, el centro de adquisiciones y distribución de fármacos del Gobierno y la desinversión de sus

servicios de apoyo (limpieza, lavandería, gestión de los residuos clínicos, mantenimiento de la ingeniería biomédica). No obstante, las tendencias procomercializadoras siguen siendo preocupantes, especialmente en un contexto en que escasea el personal calificado y en que el sistema público empieza a adquirir algunos servicios especializados del sector privado (Cheen Khoon 2010).

#### *Tailandia: sistema universal de cobertura en salud*

La Ley Nacional sobre Seguro de Salud de Tailandia entró en vigor en 2002 y con ella se creó el Sistema Universal de Cobertura en Salud (SUCS, antes conocido como ‘sistema de los 30 baht’, en referencia a la moneda del país). El SUCS pasó de ser un programa de seguros para la cobertura en salud basado en los ingresos de los beneficiarios y destinado a pacientes con rentas bajas a un plan integral de atención que garantiza una cobertura universal. Al principio, los usuarios del SUCS debían abonar, en concepto de copago, unos 30 baht (en torno a 1 dólar estadounidense en 2002), pero este copago se anuló posteriormente. El SUCS se centra en proporcionar servicios de atención primaria de la salud a aquellos ciudadanos que estaban fuera del sistema de salud antes de 2002. Los tailandeses que se inscriben en el SUCS reciben una ‘tarjeta dorada’ que les permite acceder a servicios en su distrito de salud y, en caso de ser necesario, ser derivados a un especialista. El sistema está administrado por la Oficina Nacional de Seguridad en Salud de Tailandia, y está financiado fundamentalmente por el Gobierno, basándose en un presupuesto que se calcula según un índice per cápita. Se calcula que, en estos momentos, el sistema cubre a unos 46,95 millones de tailandeses (de una población total de 62 millones) (Tangcharoensathien et al 2007).

Uno de los elementos clave del programa es que el copago de los gastos a los hospitales públicos por parte del Gobierno se basa en la población registrada en las áreas de servicio de dichos hospitales. El sistema está estructurado geográficamente y los hospitales cuentan con unos ingresos fijos basados en la población local, y la viabilidad financiera depende de la capacidad para controlar los costos (Wibulpolprasert Suriwan 2008).

El sistema público de salud tailandés es de creación más reciente que el malayo, pero ha experimentado una trayectoria opuesta. Antes de la introducción del sistema, el seguro público de salud cubría sólo al 9 por ciento de la población. Sin embargo, en los últimos años, y a pesar de los programas de liberalización económica seguidos por el Gobierno, el sistema ha visto un progresivo fortalecimiento. Entre todas las alternativas analizadas en este capítulo, el SUCS tailandés parece presentar la trayectoria más rápida en lo que se refiere a transformar un sistema de atención de la salud fundamentalmente privado en un sólido sistema de financiación pública.

#### *Sri Lanka: sistema público de salud*

El sistema público de salud de Sri Lanka, a diferencia de otros países en la región del Asia meridional, se remonta a antes de su independencia, alcanzada en 1948; posteriormente, en 1953, se introdujo la atención gratuita. A pesar

de los cambios políticos, el sistema público ha sobrevivido y se ha expandido. El sistema está integrado por una red de instituciones médicas de diversas dimensiones y de unidades de salud. En 2008, había 258 áreas de unidades de salud, cada una de las cuales cubre a 40.000-60.000 personas (Rannan-Eliya y Sikurajapathy 2008).

Cada área de unidad de salud es una región claramente definida que coincide con las divisiones administrativas del país. Las unidades de salud están gestionadas por funcionarios médicos y cuentan con el apoyo de un equipo de personal de salud pública formado por una o dos enfermeras, cuatro a seis inspectores, una o dos comadronas supervisoras y 20-25 comadronas. Cada unidad de salud está subdividida en áreas de comadronas de salud, que constituyen la unidad de trabajo más pequeña del sistema público. Cada comadrona de salud pública tiene un área bien definida de acción, que abarca a una población de 2.000-4.000 personas (Perera 2007).

El 50 por ciento de la atención ambulatoria está suministrada por el sector privado, aunque el 95 por ciento de la atención hospitalaria está aún proporcionada por el sector público. Aunque todos los ciudadanos de Sri Lanka tienen derecho al servicio público, aquellos que se lo pueden permitir pueden también recurrir al uso de los servicios del sector privado. El sector público de la salud sólo empezó a desarrollarse en serio durante los años sesenta, y se centra fundamentalmente en la atención ambulatoria, prestada por médicos generalistas. Aunque hay algunos médicos generalistas que trabajan a tiempo completo en el sector privado, la mayoría de los médicos están empleados en el sector público y ofrecen un servicio privado limitado al margen de las horas de trabajo oficiales (Rannan-Eliya y Sikurajapathy 2008).

Entre los problemas de este sistema está la infrautilización de los centros periféricos y la masificación de los centros secundarios y terciarios. El sistema se ve también enfrentado a nuevos retos, como la emergencia de políticas relacionadas con la ofensiva neoliberal en la toda la economía, si bien el sistema de salud sigue estando relativamente seguro. Otro de los desafíos está en la creciente entrada del sector privado corporativo (muchas veces importado de India).

El sistema de Sri Lanka se suele presentar como un 'caso de éxito' de los sistemas públicos. Los argumentos en este sentido merecen consideración, teniendo en cuenta que el país ha demostrado buenos resultados en ámbito en que otros de sus vecinos han perdido pie. Hay varios motivos históricos que explicarían esta situación. La senda del desarrollo seguida por Sri Lanka se ha definido como un modelo de 'seguridad basado en la protección', por el que la prestación y la financiación públicas de servicios de salud y de otros servicios afines ha fomentado el progreso social. Incluso antes de la independencia de 1948, durante los años treinta y cuarenta, se produjo una rápida expansión de la inversión pública en educación y salud. La educación gratuita se introdujo en 1947 y la salud gratuita en 1953. De hecho, uno de las principales características de las políticas estatales, además de su fuerte apoyo a los servicios sociales públicos, era un compromiso con la justicia social, con especial hincapié en las

necesidades de los más desfavorecidos. A pesar de sus bajos niveles de renta, de un crecimiento económico muy gradual y de unos niveles relativamente bajos de gasto en salud (el gasto público en salud sería sólo equivalente al 2 por ciento del PIB), Sri Lanka ha alcanzado una situación de salud notablemente buena y un alto índice de alfabetización. Estos logros son testimonio de la eficacia del gasto público sostenido en servicios sociales y del compromiso con la equidad y la justicia social, además de la distribución relativamente equitativa de las rentas (el país tiene un índice de Gini de 33) (McIntyre Di, 2006).

Al igual que en el caso de Malasia, el sistema de Sri Lanka debe hacer frente a la amenaza de reformas que persiguen alinearlos con los principios neoliberales de la comercialización. Los intentos de reforma han sido menos sostenidos que en Malasia, pero no por ello son menos preocupantes. Sería muy útil estudiar en detalle el desarrollo de estas dinámicas, especialmente teniendo en cuenta que la inversión pública en infraestructuras sociales en Sri Lanka ha gozado tradicionalmente de un gran consenso de todo el espectro político.

#### *India: Misión Nacional de Salud Rural*

El programa de la Misión Nacional de Salud Rural (NRHM en inglés) comenzó a funcionar en abril de 2005, en respuesta a las numerosas críticas sobre el funcionamiento del sistema público de salud en India. El NRHM está concebido para fortalecer el sistema público de salud existente; un sistema articulado en tres niveles y que ofrece servicios de atención primaria vinculados con una red de centros públicos de atención secundaria y terciaria. El sistema de atención primaria es una extensa red formada por subcentros (que cubren a unos 3.000-5.000 habitantes), centros de atención primaria (20.000-30.000 personas) y centros de salud comunitaria (100.000 personas). En el año 2007, había en todo el país 145.272 subcentros, 22.370 centros de salud primaria y 4.045 centros de salud comunitaria. Aunque puede que las cifras parezcan impresionantes sobre el papel, en muchas zonas del país la red prácticamente no funciona debido a la escasez de recursos y mantenimiento. El sistema está plagado de problemas como la falta de personal y de recursos materiales (Rao 2009).

Entre las estrategias que persigue el NRHM, cabría destacar (Government of India 2009):

- Acceso a atención domiciliar de la salud a través de activistas acreditados de salud social (ASHA). El programa busca capacitar y desplegar a un activista en cada aldea (en torno a 550.000 activistas formados en todo el país). Los aspirantes a ASHA deben tener un nivel intermedio de escolarización y seguir un curso de formación de tres meses. Deben ser elegidos por la comunidad y reciben su remuneración según los servicios prestados (es decir, facilitación de planificación familiar, partos seguros, etc.).
- Reestructuración del sistema de salud para que pueda gestionar eficazmente mayores asignaciones, y políticas para fortalecer la administración y el suministro de servicios públicos de salud.

- Integración efectiva de los problemas de salud a través de una gestión descentralizada e nivel de distrito.
- Plan de salud para cada aldea a través de los comités de salud locales.
- Fortalecimiento de los diversos niveles del sistema público.
- Fomento de los partenariados público-privados para alcanzar metas de salud pública.
- Regulación del sector privado para garantizar un servicio de calidad.
- Reorientación de la educación médica para dar apoyo a los problemas de salud rurales.
- Mancomunación de riesgos y seguro social de salud.

En 2008-2009, el Gobierno central aportó al programa 107.900 millones de rupias indias (unos 2.400 millones de dólares estadounidenses). Este fondo se complementa con financiación de los gobiernos de los estados (Government of India 2010).

Los logros alcanzados han sido modestos. Se ha producido un avance perceptible hacia cierto fortalecimiento del sistema público, pero el impacto está aún fragmentado y es inadecuado para evitar una alta dependencia del sector privado por parte de los pacientes. El programa insignia de la misión es la formación y el despliegue de los ASHA. Y aunque éste ya ha recibido un fuerte impulso, su impacto sigue siendo limitado. Esto se debe en parte al hecho de que el ASHA no está concebido como un trabajador de la salud en toda regla, sino más bien como un 'asistente' en salud que es remunerado en función de los servicios prestados. Sin embargo, algunos estados están empezando a trabajar para ofrecer unos honorarios fijos a los ASHA. Si bien se están reforzando los centros de atención primaria, lo hacen a un ritmo demasiado lento como para abordar las necesidades actuales. En los ámbitos de atención secundaria y terciaria se están estableciendo partenariados público-privados, lo cual es motivo de preocupación, ya que favorecen la creación y el fortalecimiento de infraestructuras privadas. Hay también tendencias a la privatización en forma de subcontratación de servicios auxiliares, como los de ambulancias y lavandería. El programa prometía incrementar el gasto público hasta un 2-3 por ciento del PIB, pero se ha estancado en torno al 1 por ciento. Una parte importante de ese déficit se debe a la incapacidad de los gobiernos de los estados para movilizar recursos de apoyo al programa, consecuencia de las medidas fiscales adoptadas durante las últimas dos décadas, que han dejado vacías sus arcas (People's Rural Health Watch 2008).

Al igual que en cierto sentido en China, la 'alternativa' que encontramos aquí es la primera respuesta convincente por parte del Gobierno indio ante las crecientes desigualdades en salud en la era neoliberal. India, por supuesto, se diferencia de China porque siempre ha tenido un sector privado floreciente en el ámbito de la salud y un sector público relativamente débil, un desequilibrio que se ha exacerbado desde principios de los años noventa. Teniendo en cuenta este contexto, la NRHM merece especial atención. Es cierto que una parte del programa se sigue

basando en los principios neoliberales, como sería su intención declarada de promover los partenariados público-privados en la atención secundaria y terciaria o los intentos para instaurar cuotas de usuario. Sin embargo, la iniciativa no deja de tener importancia porque representa un esfuerzo para ir en contra de la tendencia general de reformas neoliberales en otros sectores.

### **Iniciativas en materia de atención primaria con una cobertura de gran alcance**

*Bangladesh: atención de salud integral en zonas rurales (Gonoshasthya Kendra - GK)*  
Durante la guerra de liberación de Bangladesh, en 1971, un grupo de médicos bengalíes expatriados en Londres organizó la Asociación Médica de Bangladesh (BMA). Dos de los médicos, el doctor Zafrullah Chowdhury y el doctor M.A. Mobin, visitaron las líneas de frente de la guerra y empezaron a tratar a los soldados heridos que estaban luchando en la guerrilla contra el ejército de Pakistán. Con la ayuda del Gobierno bengalí, exiliado en Calcuta, establecieron un hospital de campaña con 480 camas en la frontera oriental de Bangladesh. Tras la independencia del país, en diciembre de 1971, algunos de los voluntarios de aquel hospital de campaña fundaron una ONG llamada Gonoshasthya Kendra ('centro de salud popular'), con el objetivo de proporcionar atención de la salud a las comunidades rurales en el marco de los esfuerzos nacionales para reconstruir el país (Upham 2004).

Gonoshasthya Kendra (GK) ha recorrido un largo camino desde entonces, tanto desde el punto de vista de la cobertura de sus programas como de sus logros. Durante los primeros 35 años ha aumentado su cobertura de atención básica —que incluye la atención de la salud reproductiva e infantil—, y ha pasado de cubrir a unas 50.000 personas en 50 aldeas en 1972 a más de 1,2 millones de personas actualmente, en 592 aldeas de todo el país. En la actualidad, GK gestiona dos hospitales con una capacidad de 150 camas: uno en el distrito de Savar y otro en el de Dhanmondi, ambos situados en la zona de Dacca, la capital. GK dispone de otros dos hospitales rurales, con 30 camas cada uno, y todos los demás centros de GK disponen de cinco camas para albergar a los pacientes con cuadros de diarreas agudas, infecciones respiratorias, fracturas, complicaciones en abortos y partos difíciles.

GK ofrece un paquete integrado de servicios a través de sus trabajadores de salud en las aldeas y comunidades, y atención secundaria y terciaria mediante un sólido sistema de derivaciones vinculado con los hospitales de GK y del Gobierno. GK también ofrece lo que denomina Gonoshasthya Bima, un programa cooperativo de seguro de salud de base comunitaria, y organiza de forma regular programas de capacitación para que comadronas tradicionales pongan al día sus conocimientos y se conviertan en comadronas tradicionales con capacitación. Los trabajadores de salud de GK colaboran con las comadronas tradicionales para garantizar un sistema de derivaciones eficaz. GK es conocido por su importante papel de incidencia en torno a muchos temas para promover la equidad de género (Huda y Zafrullah 2008).

GK señala de forma explícita que no pretende competir con el Gobierno de Bangladesh, señalando que su tarea consiste en complementar el sistema público de salud. Uno de los principales objetivos de GK es trabajar con el Estado, de forma que sus programas, en caso de dar buenos resultados, puedan ser adoptados por el sector público. Muchas actividades son económicamente independientes (por ejemplo, los hospitales, la unidad farmacéutica y la escuela de medicina), pero se sigue necesitando un gran subsidio anual para mantener el programa en funcionamiento (20-30 por ciento del presupuesto general, procedente en gran medida de agencias donantes como el Comité de apoyo francés a GK-Savar, Médicos, Alemania, etc.).<sup>3</sup> Entre los grandes desafíos que se deben afrontar está, por ejemplo, el problema de mantener al personal formado, que se ve atraído por el creciente sector privado (así como por ONG mejor financiadas), la necesidad de buscar constantemente fondos de donantes, y la falta de una sólida dirigencia de segunda línea. El hospital de Dacca también debe hacer frente a la dificultad de competir con los hospitales privados que han ido surgiendo en la ciudad.

La alternativa que ofrece GK representa una importante iniciativa que ha despertado gran atención en la región del Asia meridional, en parte por su vinculación originaria con la lucha de liberación del país. La organización también acogió la primera asamblea internacional sobre salud de los pueblos, en 2000, a partir de la que se desarrolló el Movimiento para la Salud de los Pueblos.<sup>4</sup> Los aspectos destacables de la 'alternativa' se encuentran en sus vínculos declarados con el programa y las campañas políticas sobre acceso a salud y medicamentos, así como en el marcado hincapié en cuestiones de género y empoderamiento de la mujer.

#### *Bangladesh: atención básica de la salud a través de los comités BRAC*

El Comité para el Desarrollo Rural de Bangladesh (BRAC por su sigla inglesa) inició sus actividades en 1972, en el distrito de Sylhet, como un proyecto de ayuda y reconstrucción para ayudar a regresar a los refugiados de la guerra de liberación de 1971. Actualmente, el BRAC está presente en los 64 distritos del país, con más de siete millones de miembros en sus grupos de microfinanzas, 37.500 escuelas de educación primaria no formal y más de 70.000 voluntarios de salud. El BRAC emplea a más de 120.000 personas, la mayoría de las cuales son mujeres. El BRAC también ha diversificado sus actividades más allá de las fronteras de Bangladesh y gestiona varios programas, como los de microfinanzas y educación en nueve países de Asia y África. La organización se autofinancia en un 80 por ciento a través de varias empresas comerciales, entre las que estarían un proyecto de producción de productos lácteos y otros alimentos y una cadena de tiendas de artesanía llamada *Aarong* (BRAC, s.f.)

---

3. Información basada en correspondencia personal entre el autor y el Dr. Zafarulah Chowdhury, uno de los fundadores de GK, y en varias visitas realizadas por el autor a GK hasta 2007.

4. Para más información sobre el Movimiento para la Salud de los Pueblos, véase [www.pmmovement.org/es](http://www.pmmovement.org/es).

En 1979, el BRAC empezó a trabajar en el ámbito de la salud a través del Programa nacional de extensión de la terapia oral (OTEP), una campaña para luchar contra la diarrea, la principal causa del alto índice de mortalidad infantil en Bangladesh. Durante diez años, 1.200 trabajadores del BRAC realizaron visitas a domicilio para enseñar a 12 millones de madres cómo preparar en casa sales para la rehidratación oral. Desde 2002, todas las intervenciones en salud del Comité se han integrado en un único Programa de Salud del BRAC (BHP). Los programas de salud materna, neonatal e infantil se destinan actualmente a ocho millones de habitantes de barrios marginales urbanos y a 11 millones de personas de zonas rurales. El programa de control de la tuberculosis ya ha llegado a 86 millones de personas repartidas en 42 distritos. Unos 70.000 voluntarios de salud comunitaria y unos 18.000 trabajadores de salud han sido formados y movilizados por el BRAC para proporcionar servicios de atención de la salud a domicilio a los pobres rurales. Además, ha establecido 37 centros permanentes de salud y un centro de prótesis que ofrece suministros y servicios a bajo coste para personas con discapacidades físicas. Hasta 2006, el programa proporcionaba apoyo en salud a los miembros de las denominadas 'organizaciones de aldea' vinculadas al BRAC. En 2007, sin embargo, se realizaron varios cambios y, ahora, cualquier persona de la comunidad puede tener acceso a los servicios de atención básica de la salud del BRAC.

Uno de los aspectos que cabe destacar en el análisis del BRAC es que éste gestiona el mayor programa de ONG del mundo y que es el segundo mayor empleador de Bangladesh después del Estado. El programa de salud se ha ido ampliando hasta el punto de que hay una estructura paralela al sistema público de salud del Gobierno. Es cierto que los dos colaboran a menudo, aunque los sistemas de gobernanza se mantienen bastante diferenciados. El auge de estos grandes programas encabezados por ONG se relaciona también con el hecho de que los donantes parecen confiar más en las ONG que en los gobiernos, ya que muchas veces se considera que las organizaciones no gubernamentales son más honestas, más receptivas a las necesidades de las comunidades y más eficientes (Green y Matthias 1995). Resulta también interesante contrastar las trayectorias del programa sobre salud de GK con el del BRAC. Aunque el programa de GK también es de grandes dimensiones, el del BRAC se ha expandido de forma mucho más rápida y es, por lejos, mucho mayor. Esto se ha dado en un contexto en que el BRAC se ha centrado más en expandir sus actividades operativas y no tanto en establecer vínculos con movimientos ideológicos y sus propias posturas sobre la falta de equidad y de acceso. Podría decirse que esto ha facilitado la integración y la colaboración con los sistemas públicos. Otro punto importante del trabajo del BRAC es su método de subsidios cruzados, de forma que financia su labor en el campo del desarrollo con los ingresos procedentes de sus actividades comerciales, lo cual lleva a cuestionar cuán no comerciales son realmente sus iniciativas en salud.

## **Iniciativas en materia de atención primaria con una cobertura limitada**

*Laos: proyecto de atención primaria de salud integral en la provincia de Sayaboury*

La ONG Save the Children Australia (SCA) y el Departamento de Salud de la provincia de Sayaboury, en colaboración con el Ministerio de Salud Pública de Laos y con apoyo financiero de la agencia AusAID, pusieron en marcha un proyecto de atención primaria de la salud integral en 1992, en la provincia de Sayaboury. Las actividades del proyecto se han ido ampliando hasta abarcar toda la provincia, con 10 distritos y 547 aldeas, y una población total de 307.086 habitantes, muchos de los cuales pertenece a varias minorías étnicas. El programa se ha desarrollado en cuatro fases, cada una de las cuales ha durado tres años y se ha ido construyendo a partir de las mejoras de la anterior (Perks et al 2006).

La primera fase se centró en fortalecer las capacidades de administración y formación del equipo de gestión local, proporcionando capacitación a los equipos de distrito y al personal de los dispensarios. Durante la segunda fase, el programa se amplió a cuatro distritos más y se orientó hacia la integración de las actividades de atención primaria en todos los niveles. La tercera fase expandió su cobertura a cuatro distritos más del norte, recién creados, situados en una zona bastante remota. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) construyó varios dispensarios adicionales, ampliando así el programa de construcción iniciado por SCA y expandiendo el acceso a servicios de salud de primera línea. En la cuarta fase se perseguía reforzar las capacidades de los trabajadores de la salud, especialmente de aquellos que trabajan en los distritos del norte. La estrategia para la gestión integrada de las enfermedades infantiles se adoptó en todos los distritos.

El programa de Sayaboury ha conseguido logros significativos a un precio muy asequible de sólo 1 dólar estadounidense por persona y año (o 4 millones de dólares durante un período de 12 años). El índice de mortalidad materna del distrito cayó de 218 por cada 100.000 nacidos vivos en 1998 a 110 en 2003. La edad media en que los niños recibían alimentos complementarios aumentó de 2,8 meses en 1999 a 3,7 meses en 2001, mientras que la tasa de lactancia materna exclusiva para los primeros cuatro meses de vida se incrementó del 28 por ciento en 1999 al 66,2 por ciento en 2004. La cobertura de vacunación, sin embargo, siguió siendo inadecuada, ya que, en 2007, sólo el 50 por ciento de los niños de menos de un año de edad recibían tres o más dosis de la vacuna contra la difteria, la tosferina y el tétanos. El proyecto es considerado como un modelo para el país y se está trabajando para llevar el programa a otras provincias (Save the Children, s.f.).

Como ya hemos comentado, Laos tiene unos indicadores de salud muy precarios y un alto índice de gasto privado en salud. En este contexto, esta iniciativa para extender la cobertura de atención primaria resulta de especial interés, especialmente teniendo en cuenta que ahora se está trasladando a otras provincias del país.

*India: 'partenariado público-privado' para la atención primaria de salud<sup>5</sup> (Karuna Trust)*

Karuna Trust, una destacada ONG de India que trabaja para proporcionar servicios de atención de salud primaria, asumió la responsabilidad de gestionar el Centro de Atención Primaria (CAP) de Gumballi, en el estado de Karnataka, en 1996. La iniciativa formaba parte de un proyecto experimental desplegado por el gobierno de Karnataka para externalizar la gestión de algunos centros de atención primaria entre organizaciones no gubernamentales. En el marco de la infraestructura de salud pública de la India, el CAP representa el segundo nivel de los tres mediante los que se proporciona atención primaria. Cada CAP cubre a una población de unas 30.000 personas y proporciona atención ambulatoria y servicios básicos de hospitalización, además de coordinar servicios de prevención y promoción tales como la atención prenatal y posnatal, y la inmunización. Si bien constituyen el principal nodo del sistema de atención primaria, una gran mayoría de los CAP no funciona correctamente. En casi todos los casos no hay servicios hospitalarios, y muchos CAP se reducen a un dispensario que sólo funciona dos o tres horas al día. Éste es el contexto en que el gobierno de Karnataka decidió externalizar la administración del CAP y ofrecérsela a una ONG (Karuna Trust, s.f.).

Karuna Trust integró las actividades de todos los programas nacionales de salud –incluidas la salud reproductiva e infantil– en las actividades del CAP. También garantizó que el CAP proporcionara servicios de urgencias las 24 horas del día, servicios ambulatorios seis días a la semana, un departamento de hospitalización con 10 camas, y un servicio de partos y atención obstétrica esencial también las 24 horas del día. Además, la ONG ha incorporado algunas novedades, como la integración de servicios de salud mental, oftalmología y servicios de especialistas en el nivel de la atención primaria. El CAP presta servicios a 47 aldeas adyacentes, con una población de unos 39.000 habitantes. Se han registrado mejoras significativas en lo que se refiere al número de indicadores en la zona cubierta por el CAP de Gumballi en comparación con los indicadores del estado de Karnataka (el índice de mortalidad infantil en el área del proyecto, por ejemplo, es de 23,6, mientras que en el resto del estado llega a 48,01).

El éxito del CAP de Gumballi y su impacto como un 'CAP modelo' ha reforzado la idea de que los partenariados público-privados son una solución viable entre los responsables de la formulación de políticas. Sus buenos resultados llevaron al gobierno de Karnataka a elaborar una política formal sobre los partenariados de este tipo en el año 2000. Actualmente, el modelo se ha expandido y la ONG Karuna Trust gestiona 26 CAP en todos los distritos del estado de Karnataka y otros nueve CAP en el estado nororiental de Arunachal Pradesh, con lo que cubre

---

5. Si bien nos referimos a la colaboración entre una ONG sin ánimo de lucro y el Gobierno, lo llamamos 'partenariado público-privado' porque éste es el término utilizado por el Gobierno indio para definir las iniciativas en que se concede la administración y la prestación de servicios de centros de atención primaria de salud a ONG.

a una población estimada de 1,2 millones de personas. La iniciativa ha sido objeto de un importante debate en el país. La ONG considera que su tarea consiste en ‘construir modelos’, y no cree que la iniciativa sea una alternativa a la obligación del Estado de gestionar y mantener el sistema público de atención de la salud. Su experiencia con la gestión de los CAP indica que el éxito es muy variable y que éste depende en gran medida del fuerte apoyo del departamento público de salud local.

El sistema público de salud de la India –sobre todo en el nivel primario– siempre ha estado plagado de problemas, entre los que estaría la incapacidad para atraer recursos humanos, la ineficiencia, las infraestructuras deficientes y la corrupción. Una de las formas para intentar solucionar esta situación está en la externalización de los centros de atención primaria, especialmente en zonas con pocos recursos, a entidades privadas. La alternativa de Karuna Trust representa una de las mayores iniciativas de este tipo, en que una organización sin ánimo de lucro promociona la atención primaria a través de sus propios programas. Si bien la externalización de servicios públicos es un tema que exigiría un debate más profundo, el aparente éxito inicial de este proyecto merecería más estudios (Ghanshyam 2008).

*India: Proyecto de Salud Rural Integral en Jamkhed, Maharashtra*

El Proyecto de Salud Rural Integral (CRHP en inglés) de Jamkhed se fundó en 1970. Esta zona de India, extremadamente pobre y muy propensa a las sequías, se veía aquejada por unos altos índices de malnutrición, enfermedades infecciosas, mortalidad materna y accidentes laborales. Injusticias sociales como el bajo estatus de las mujeres y los prejuicios basados en la casta exacerbaban aún más esta situación crónica de salud precaria. El proyecto, que comenzó cubriendo a ocho aldeas con una población total de 10.000 personas, se expandió muy rápidamente en sus primeros años para poder llegar a más comunidades. En 1980, el CRHP actuaba en un total de 70 aldeas, con una población de 100.000 personas. En 1985, el CRHP trabajaba con un total de 250.000 personas en 250 aldeas de las zonas de Karjat y Jamkhed. Finalmente, más de 300 aldeas y 500.000 personas participaban en el programa de CRHP mediante la selección, la formación y el apoyo de voluntarias de salud de las aldeas (VSA) y mediante la creación de organizaciones de base comunitaria como asociaciones de campesinos, de mujeres (*Mahila Vikas Mandals*) o grupos de autoayuda.

La voluntaria de salud de la aldea (VSA) actúa como el agente local para el cambio positivo en la salud y la sociedad. La VSA es seleccionada por su comunidad y recibe formación (impartida por el CRHP) en ámbitos como la salud, el desarrollo y la organización comunitaria, destrezas comunicativas y desarrollo personal. Su principal papel consiste en compartir los conocimientos adquiridos con todos los miembros de la comunidad, organizar grupos comunitarios y promover la acción, especialmente entre las mujeres, los pobres y los marginalizados. Al principio, muchas de estas VSA eran mujeres analfabetas de la casta de los dalit (también conocidos como intocables). Las VSA, trabajando exclusivamente como

voluntarias, se vieron empoderadas con el aprendizaje de varias destrezas con las que pudieron empezar a ganarse la vida a través de la microempresa.

El impacto del programa es muy visible. El número de casos de lepra en la zona del proyecto se redujo de 157 en 1988 a sólo 6 en 2006. Del mismo modo, los nuevos casos de tuberculosis disminuyeron de 592 en 1988 a 6 en 2006. El índice de mortalidad infantil, que era de 176 en 1971, se ha reducido a 24 (frente al promedio nacional de 62 por cada 1.000 nacidos vivos). La tasa de malnutrición infantil es inferior al 5 por ciento, en comparación con la media nacional del 47 por ciento; el 99 por ciento de las mujeres recibe atención natal y un porcentaje parecido dispone de acceso a un parto seguro.

A diferencia de muchos otros programas dirigidos por ONG en la región, el proyecto de Jamkhed se ha resistido decididamente a ampliarse. De hecho, el alcance actual del proyecto es menor que en los años noventa; en estos momentos, trabaja en 120 aldeas y el equipo móvil visita activamente a 45 de ellas. Sin embargo, la ampliación se puede entender desde otro punto de vista. Hay pequeños programas de todo el mundo, desde Nepal a Brasil, que utilizan los principios de Jamkhed. El Gobierno indio también envía al proyecto a sus propios funcionarios para recibir asesoramiento y formación. El proyecto se financia (el presupuesto anual es de unos 500.000 dólares estadounidenses) mediante cuotas (que son muy razonables y sólo se piden a aquellas personas que se lo pueden permitir) de un pequeño hospital en Jamkhed y con donaciones individuales de personas de todo el mundo.

El proyecto de Jamkhed, que lleva funcionando más de cuatro décadas, se presenta como un verdadero ejemplo de programa de atención primaria de base y apropiación comunitaria. Otra lección importante son las metodologías de movilización comunitaria y formación de trabajadores de salud que se utilizan en el programa (Rosenberg 2008).

### **Iniciativas que abordan un aspecto concreto del acceso a los servicios de salud**

*India: programa de atención neonatal en el domicilio en Gadchiroli, Maharashtra*

Este programa fue puesto en marcha por la Sociedad para la Acción Educativa y el Estudio en la Salud Comunitaria (SEARCH), una ONG sin ánimo de lucro fundada en 1986 por un matrimonio de médicos. La organización identificó las principales causas de mortalidad infantil en la región y elaboró una estrategia de atención neonatal en el domicilio para abordarlas. El distrito de Gadchiroli, en el estado de Maharashtra, tenía un índice de mortalidad infantil de 121 por cada 1.000 nacimientos cuando comenzó el proyecto; éste es ahora de menos de 30 por cada 1.000 nacimientos.

El programa se basa en trabajadoras de salud comunitaria (TSC), o *arogyadu*, que son la pieza clave de esta iniciativa para reducir la morbilidad y la mortalidad neonatal e infantil. SEARCH reclutó a mujeres de aldeas con un mínimo de cuatro años de educación y las formó para que proporcionaran atención a las mujeres durante el embarazo y, tras el parto, a sus bebés. Las TSC visitan a las mujeres em-

barazadas para ofrecerles información sobre cómo cuidarse durante el embarazo y cómo reconocer síntomas de peligro que podrían apuntar a alguna complicación. La labor de las TSC se complementa con el de las comadronas tradicionales, ya que su principal atención va dedicada a los recién nacidos, de forma que mantienen papeles bien diferenciados. Tras el parto, las TSC visitan a la madre y al bebé en su hogar ocho veces durante el primer mes (o 12 en caso de que el bebé esté en situación de riesgo).

Entre los tipos de atención preventiva que prestan las TSC estaría el examen del bebé, el control de su peso, temperatura y respiración, y la administración de vitamina K. Las TSC también asesoran a las madres sobre los cuidados para el recién nacido, como la lactancia materna, la prevención de la hipotermia y el reconocimiento de síntomas de peligro. Pueden diagnosticar cuadros como la asfisia, la sepsis y el bajo peso al nacer, y problemas de lactancia materna utilizando una serie de sencillos criterios estándar. Los tratamientos sencillos de recién nacidos con afecciones se realizan en el domicilio, siguiendo varias prácticas aprendidas durante la formación. Además, se han adoptado muchas medidas para dar apoyo al programa. Una de ellas es el diseño y la fabricación local de 'contadores de respiración' que las TSC utilizan en lugar de estetoscopios.

El programa opera en 42 aldeas. En torno a 80 TSC y 120 comadronas tradicionales han aprendido a diagnosticar y tratar enfermedades que son causa importante de muerte como la sepsis neonatal y la neumonía infantil. Según una evaluación del trabajo de las TSC, se produjo una reducción del 62 por ciento en el índice de mortalidad neonatal, una reducción del 71 por ciento en el índice de mortalidad perinatal y una reducción del 49 por ciento en la incidencia de enfermedades neonatales. Además, la tasa de letalidad en los casos de sepsis y neumonía cayó del 16,6 por ciento al 2,8 por ciento, y en los casos de recién nacidos prematuros y recién nacidos con bajo peso disminuyó un 60 por ciento (Bang et al 2001, 956). La incidencia de enfermedades puerperales se redujo en un 51 por ciento. Los resultados positivos del proyecto de Gadchiroli se han traducido en iniciativas piloto para ampliar el programa, algunos de los cuales han sido asumidos por el departamento de salud del Gobierno en su Misión Nacional de Salud Rural.

Aunque ésta no es una alternativa a la comercialización que cubra toda la gama de servicios de salud, el programa se adapta bien a los sistemas de atención primaria. De especial interés son los pasos dados para ampliar el programa mediante la adopción de éste en el sistema público del país. También cabe tomar nota de las innovaciones que se utilizan en la formación y el material formativo, especialmente en el contexto de unos índices de éxito bastante buenos en lo que se refiere al control de la mortalidad y morbilidad infantil.

#### *India: el Proyecto Internacional sobre VIH/SIDA de Sonagachi (SHIP)*

En 1992, el Instituto Panindio de Higiene y Salud Pública (AIHPH) impulsó un programa convencional de tratamiento y prevención de enfermedades de transmi-

sión sexual en Sonagachi, el principal ‘barrio rojo’ de Calcuta, con más de 7.000 trabajadores y trabajadoras sexuales. El Proyecto Internacional sobre VIH/SIDA de Sonagachi (SHIP) se puso en marcha gracias a una alianza intersectorial entre la Organización Mundial de la Salud, el AIIHPH, el British Council y varios ministerios y ONG locales. Muy pronto, el proyecto fue más allá de las actividades tradicionales de tratamiento y educación para centrarse en el empoderamiento de los profesionales del sexo. Entre las intervenciones clave durante los primeros cinco años de la iniciativa cabría destacar servicios de vacunación y tratamiento para los hijos e hijas de las trabajadoras sexuales, clases de alfabetización para las mujeres, y programas de activismo e incidencia política, microcréditos y cultura (Jana y Singh 1995).

Los trabajadores y las trabajadoras sexuales crearon su propia organización, *Durbar Mahila Samanwaya Committee* (DMSC), a través de la que negociaron para garantizar un mejor trato por parte de los regentes de los prostíbulos, los arrendadores y las autoridades locales. En 1999, DMSC asumió la gestión del proyecto SHIP y, desde entonces, se ha ido expandiendo hasta incluir 40 barrios rojos de todo el estado de Bengala Occidental, abarcando unos 65.000 trabajadores sexuales –hombres, mujeres y transgénero– que trabajan en burdeles, en las calles y en hoteles. La tarea de DSMC entraña cuestiones como la lucha contra la extorsión y el hostigamiento por parte de vándalos y policías locales, la lucha contra el desalojo de trabajadores sexuales de sus hogares, la gestión de un servicio de asistencia telefónica especializado en el VIH y la acción contra el análisis forzado del VIH/SIDA. Las iniciativas de DMSC han llevado a la creación de una junta autorreguladora que, siempre que llega a Sonagachi una nueva mujer o niña, analiza cuestiones legales como su edad y si piensa entrar en este sector laboral de forma voluntaria. La iniciativa cuenta con el apoyo de la Ford Foundation, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Action Aid y la Organización Nacional para el Control del SIDA (NACO) del Gobierno indio (Smarajit 2004).

Las piezas clave de este programa son las actividades para empoderar a las personas con conocimientos y herramientas en materia de salud. Los propios trabajadores sexuales proporcionan educación a otros trabajadores y regentes de burdeles sobre salud sexual y VIH y distribuyen preservativos. Para dar apoyo a estas acciones de educación no formal, se han establecido 29 centros educativos en Sonagachi y los alrededores. Para fomentar la seguridad económica, se anima a las trabajadoras sexuales que busquen un crédito financiero a integrarse en una cooperativa comunitaria de préstamo que ofrece préstamos asequibles. Como parte de la estrategia de empoderamiento el proyecto de Sonagachi también promueve los distintos talentos de las trabajadoras sexuales mediante una asociación cultural: Komal Gandhar. A todo ello, hay que añadir una unidad contra el tráfico, que depende de las juntas autorreguladoras, que trabaja en todo Bengala Occidental para proteger a los niños y niñas; hay también dos hogares en que se ofrece un refugio seguro a la infancia carenciada.

Las pruebas de que se dispone sugieren que el proyecto ha tenido un gran impacto. En 1992, los índices de uso sistemático del preservativo con los clientes en los dos meses anteriores era de apenas un 1 por ciento. En 2001, esa cifra había aumentado hasta un 65 por ciento. La prevalencia de la sífilis cayó durante ese mismo período del 25 por ciento al 8,76 por ciento. El programa ha atraído una gran atención como ejemplo de una intervención en el sector de la salud que se basa en la participación y la organización de la comunidad. De especial importancia es el hecho de que la comunidad de profesionales sexuales es una de las más marginalizadas. En ese contexto, resulta de utilidad analizar el éxito de la alternativa para proporcionar una voz política a la comunidad y combinarlo con programas que abordan varios determinantes de una buena salud entre las trabajadoras sexuales. La ampliación de la iniciativa y la propuesta de que se adopte en el sistema público de salud son también ámbitos que merecen mayor estudio.

#### *Nepal: gestión comunitaria de la neumonía infantil*

La neumonía es una importante causa de mortalidad infantil entre los niños menores de cinco años en Nepal. Por ese motivo, el país puso en marcha una experiencia para formar voluntarias de salud comunitaria (VSC) y mejorar la gestión de la neumonía infantil entre las comunidades con el uso de antibióticos orales. Un grupo de trabajo técnico integrado por funcionarios gubernamentales, expertos locales y socios donantes inició el proceso para desarrollar una estrategia para un proyecto piloto y después ampliarlo a todo el territorio nacional. La gestión comunitaria de la neumonía consiguió duplicar el número total de casos tratados en comparación con los distritos en que el tratamiento sólo se dispensaba en centros de salud. Más de la mitad de los casos fueron tratados por las VSC. El programa se fue desarrollando paulatinamente durante más de 14 años y, ahora, el 69 por ciento de la población nepalí de menos de cinco años dispone de acceso al tratamiento de la neumonía (Dawson 2008, 341).

Las VSC fueron seleccionadas por las comunidades y formadas por el Ministerio de Salud. La OMS, UNICEF y ONUSIDA respaldaron el desarrollo de directrices técnicas para la ejecución del programa. UNICEF realizó un estudio con perspectiva etnográfica para entender mejor los síntomas de peligro de la neumonía percibidos por las distintas comunidades y sus prácticas habituales para buscar asistencia. Los miembros del grupo de trabajo técnico desarrollaron material de formación y comunicación para incidir en determinados comportamientos. Para abordar el bajo nivel de alfabetización de algunas VSC, se dedicó un gran esfuerzo a elaborar manuales de formación y educación con imágenes. Esta fase de preparación se desplegó en 1993 y 1994.

Las actividades de formación comenzaron en junio de 1995, basadas fundamentalmente en juegos de rol y en el desarrollo de habilidades prácticas. En la formación participaron también las supervisoras de las VSC, con la idea de reforzar los vínculos entre ellas de cara al proceso de seguimiento y control sobre el terreno. Se eligieron cuatro distritos para la intervención piloto, dos

‘de tratamiento’ y dos ‘de derivación’, con un total de 1.497 VSC y 525 trabajadores de centros de salud formados. En los cuatro distritos se formó al personal de los centros de salud en el tratamiento de los casos de neumonía y en la gestión del programa para garantizar que las VSC contaban con el debido apoyo, seguimiento y abastecimiento de suministros. Al personal de la oficina de salud del distrito se le formó en el control y la supervisión del proyecto. En todas las aldeas se organizaron grupos de madres y sesiones con los líderes de la comunidad para promover que se buscara asistencia con prontitud y apoyo local. En 1997, los dos distritos ‘de derivación’ se convirtieron en distritos ‘de tratamiento’, y el programa se fue expandiendo gradualmente. En 2007, participaban en la iniciativa 42 de los 75 distritos de Nepal, donde reside el 69 por ciento de la población infantil menor de cinco años. La calidad de la atención proporcionada por las VSC es supervisada periódicamente por personal del distrito y asociado, y los niveles notificados son altos. Se utilizan listas estándar con los criterios que se deben comprobar y se da una respuesta inmediata. Los datos sobre el tratamiento comunitario de la neumonía son parte del Sistema de Información y Monitoreo de la Salud del Gobierno. Se calcula que, gracias a esta intervención, cada año se salvan en Nepal unas 6.000 vidas (Dawson 2008, 340-2).

Nepal es uno de los países más pobres de Asia y ha sufrido las consecuencias de la inestabilidad política y la destrucción fruto de catástrofes naturales en las últimas décadas. Sin embargo, lo que suele pasar desapercibido es el notable progreso realizado por el país en los últimos años en cuanto a la reducción de los indicadores de mortalidad y morbilidad. Algunos analistas lo atribuyen al éxito de ciertos programas especializados, financiados por agencias donantes, que han conseguido cosechar ‘los frutos más maduros’ de la atención primaria de salud. Aunque puede que esta lectura esté en lo cierto, sería de interés estudiar con mayor detalle tales programas, como el descrito en estas líneas. La iniciativa es también valiosa porque aborda una de las principales causas finales de la mortalidad infantil. Otro aspecto destacable es la impresionante expansión del programa, como evidencia el hecho de que más de la mitad de los casos de neumonía esperados en Nepal (56 por ciento) en los 42 distritos donde se desarrolla el programa reciban actualmente tratamiento, más de la mitad de éste proporcionado por la gestión comunitaria de la neumonía (Dawson 2008).

#### *India: medicamentos asequibles para todos y todas*

La organización *Low Cost Standard Therapeutics* (LOCOST) se creó con el objetivo de que todos los ciudadanos de la India, incluso los sectores más pobres y en zonas apartadas, dispongan de acceso a medicamentos de calidad y a precios asequibles. LOCOST fue fundada en 1983 como una fundación sin ánimo de lucro con sede en el municipio de Baroda, en el estado de Gujarat. Los precios de los fármacos de LOCOST son notablemente inferiores a los de otros fabricantes. El atenolol, por ejemplo, un medicamento que se utiliza para tratar la

hipertensión, se vende en las tiendas minoristas a 20-25 rupias indias la tira, mientras que, en LOCOST, cuesta 3 rupias la tira. Una tira de paracetamol de LOCOST cuesta 2 rupias, mientras que una de las marcas registradas cuesta 9 rupias [1 rupia india equivale aproximadamente a 0,02 dólares estadounidenses] (LOCOST, s.f.).

La pequeña unidad de producción de LOCOST fabrica más de 60 medicamentos esenciales en 80 formulaciones (líquidos, cápsulas y comprimidos). LOCOST adquiere los principios farmacéuticos activos de grandes productores y, después, prepara sus propias formulaciones. LOCOST también paga a sus trabajadores un salario superior a la media; las escalas salariales, de hecho están entre las más altas de la pequeña industria. A pesar de todos los costos que entraña mantener un alto estándar, LOCOST puede vender los medicamentos a un precio de entre un 10 y un 25 por ciento más barato que el del mercado minorista. Con unos precios tan competitivos, LOCOST obtiene unos beneficios de en torno al 10 por ciento sobre sus ventas anuales, que después reinvierte para incrementar su volumen de producción.<sup>6</sup>

LOCOST lleva años suministrando fármacos a más de 100 organizaciones de la sociedad civil y benéficas. La idea de distribuir los medicamentos de LOCOST en establecimientos minoristas, sin embargo, es bastante nueva. Además de su unidad de producción en Baroda, LOCOST cuenta con una tienda de distribución en Vadodara, un almacén en Karnataka (Bangalore) y el noroeste (Guwahati) y pequeños establecimientos de venta al detalle en varios lugares de Maharashtra. También tiene una unidad de educación que se centra en cuestiones relacionadas con la formación para el uso racional de los fármacos. Publica una revista mensual escrita en gujarati, *Apnu Swasthya*, y otros materiales para el público general, incluidos libros. LOCOST se dedica asimismo a tratar de incidir en las políticas farmacéuticas a escala nacional y regional. Su participación —como parte acusada— en un caso que está examinando el Tribunal Supremo del país se ha traducido en la eliminación de varias categorías de fármacos nocivos e irracionales.

La industria india de los medicamentos genéricos ha sido bautizada como ‘la farmacia del Sur’ por su capacidad para proveer fármacos a bajo costo a un gran número de países pobres de todo el mundo. Sin embargo, dentro de la India, el acceso a los medicamentos sigue siendo un gran problema, y el precio de los fármacos constituye uno de los mayores obstáculos. Se calcula que entre el 50 y el 80 por ciento de los ciudadanos indios carece de acceso a medicamentos esenciales. La ‘alternativa’ presentada en estas líneas intentar solucionar esta situación suministrando medicamentos de bajo costo a programas comunitarios de salud. Se trata de una alternativa a la fabricación y distribución comerciales de las farmacéuticas y podría replicarse en muchos entornos con escasos recursos.

---

6. Información basada en una entrevista personal del autor con el fundador y director de LOCOST, S. Srinivasan, julio de 2009.

## **Evaluación de las alternativas**

Sería poco apropiado sugerir tendencias concretas o generalizaciones a partir de las limitadas evidencias que ofrecen las ‘alternativas a la comercialización’ presentadas en este capítulo. Sin embargo, sí se esbozan algunas directrices generales que merecería la pena comentar y que podríamos dividir en dos tipos: las relacionadas con el sector público y las relacionadas con el sector privado y sin fines lucrativos.

### *Sector público*

- Entre los gobiernos que han seguido reformas neoliberales y han desmantelado los sistemas públicos (por ejemplo, China, India y Laos), se observan algunos intentos para remediar los impactos negativos de dichas reformas mediante cierto fortalecimiento de lo público. Por desgracia, la mayoría de iniciativas públicas se siguen basando en la premisa de que éstas deben ir de la mano del sector privado.
- Las ideologías neoliberales impregnan los planteamientos sobre los sistemas de salud incluso en los países en que se considera que los sistemas públicos han generado resultados loables (por ejemplo, Sri Lanka y Malasia). Sin embargo, las propuestas para introducir reformas de comercialización se enfrentan a la oposición popular y no han avanzado al ritmo esperado por los grupos de cabildeo neoliberales.
- La presencia de un creciente sector privado afecta a la capacidad del sistema público para prosperar y expandirse porque provoca el desvío de recursos técnicos y humanos.
- Por lo general, la ideología de ‘reforma’ predomina en los ámbitos de la atención secundaria y terciaria de la salud, por el motivo de que al sector privado no le interesa el nivel primario. Esto está generando una corriente hacia la bifurcación de los sistemas de salud, en que la atención primaria es considerada dominio de los sistemas públicos y la atención secundaria y terciaria se abre al sector privado.

### *Sector privado y sin fines de lucro*

- El sector sin fines de lucro se está desarrollando y llevando adelante varias alternativas que podrían ser adoptadas por los sistemas públicos. Un análisis sistemático de estas alternativas podría ser una buena base para promover otras iniciativas públicas.
- Las organizaciones de base comunitaria que están desplegando alternativas encuentran muy difícil ampliar sus proyectos cuando tienen que llegar a regiones que quedan fuera de su área de actividad más inmediata.
- Parece haber un delicado equilibrio entre la capacidad (y la intención) para ampliar los programas y cuestiones de solidaridad y compromiso ideológico desde una ética pública. Esto significa un dilema interesante, ya que los programas más grandes deben ‘prestar más atención a los principios básicos de movilización comunitaria, solidaridad, apropiación y empoderamiento.

- Se debería analizar el papel de los organismos donantes y su preferencia a apoyar los programas desarrollados por organizaciones sin ánimo de lucro en detrimento de los encabezados por los gobiernos.
- La línea divisoria entre un ‘contratista’ de servicios para el Gobierno y un agente de movilización comunitaria suele ser borrosa. Se deberían elaborar algunos criterios para examinar los programas que conllevan una colaboración entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales.

### **Escenarios de futuro**

En muchos lugares del mundo, ‘lo público’ ha prácticamente desaparecido de los sistemas de atención de salud. Por lo tanto, urge abordar las impresiones erróneas y las descaradas falsedades sobre el sector público, especialmente teniendo en cuenta los intentos sistemáticos por presentar al sector privado como más ‘eficiente’ y aducir que la competencia y los incentivos basados en el mercado llevan a una mejor atención y a más opciones. Estos argumentos pasan por alto el hecho de que el sector público ha desempeñado el papel protagonista en casi todos los contextos donde los resultados en salud han mejorado de forma significativa. Los sistemas de salud que han dependido históricamente del sector público han sido más la norma que la excepción, incluso en países ricos. Las historias de éxito en cuanto al desarrollo de sistemas de salud en el Sur Global (por ejemplo, Sri Lanka, Costa Rica y Cuba) están estrechamente vinculadas con el sector público. Aunque cabe destacar que los logros del sector público no se limitan a los sistemas de atención de salud. Los estudios realizados con fondos públicos en institutos nacionales y universidades han sentado las bases de muchos avances –si no la mayoría– en las ciencias médicas.

Los sistemas públicos son deseables porque fomentan la equidad. Ésta es quizás la razón más importante por la que el sector público debe desempeñar un papel destacado en los sistemas de atención de salud, independientemente del país de que se trate. Las personas tienen derecho a una atención de la salud equitativa, que no dependa de su poder adquisitivo. Los gobiernos –y no los mercados– pueden garantizar que los sistemas de salud aborden las necesidades de los grupos más pobres y marginalizados. También es cierto, sin duda, que los sistemas públicos deben contar con elementos explícitos y deliberados para promover esa equidad. El mero hecho de que un sistema esté financiado con fondos públicos no implica necesariamente que éste fomente la equidad. En este sentido, entran en juego varios factores, como, por ejemplo, que el sistema dedica especial atención a aquellas personas que más necesitan los servicios de salud. Esto no quiere decir que los servicios públicos de salud sean ‘servicios precarios para los pobres’, sino que deberían entenderse como iniciativas coordinadas para proporcionar los mejores servicios posibles a todos y a todas, y abordar, a la vez, las necesidades especiales de los más vulnerables.

Un sistema de atención de salud equitativo y eficiente requiere de una planificación que se base en el contexto local. Esto es algo imposible para un sistema fragmentado, que persigue el lucro y con múltiples objetivos (a menudo contra-

dictorios). Para que un sistema de este tipo funcione de manera óptima, debe estar en constante conexión con las necesidades y las prioridades de las personas. Y la mejor forma de lograr esta meta es mediante una participación popular que garantice que el público no es un mero destinatario de la atención de la salud, sino que está implicado también en su planificación y ejecución. El vínculo entre los ingresos de los proveedores de atención de la salud y el suministro de dicha atención sólo se podrá romper con la puesta en marcha de un sistema público que esté adecuadamente financiado. El comportamiento poco ético de los proveedores de atención de salud está directamente relacionado con el hecho de que esa atención supone un beneficio, por lo que, a peor salud, mayores beneficios.

#### *Iniciativas públicas que se deben reivindicar*

Las alternativas que se presentan en estas páginas esbozan algunas sendas para seguir avanzando y apuntan a que en muchos países de la región hay verdadera inquietud por revertir la marginalización del sector público. Sin embargo, puede que parte de este interés tenga un cariz más práctico que ideológico, lo cual pondría de manifiesto una constante tensión entre la ética neoliberal de la 'nueva gestión pública' y las evidencias reales de que los sistemas de atención de la salud comercializados no cumplen con sus supuestos deberes. Muchos economistas neoliberales reconocen ahora esta realidad y han acuñado incluso la fórmula de 'fracaso del mercado' para justificar las carencias básicas de la economía neoliberal con respecto a los programas de bienestar (People's Health Movement 2006, 11-51). A pesar de ello – especialmente en el caso de la India– sigue habiendo dudas y se están buscando métodos para encontrarle un papel significativo al sector privado.

De entre los sistemas públicos analizados aquí, Tailandia merecería una especial atención y todos los países de la región podrían extraer lecciones muy valiosas de la experiencia tailandesa.

#### *Iniciativas públicas que se deben defender*

Hemos elegido también, deliberadamente, analizar algunos sistemas públicos que muestran una tendencia a minar la ética pública, como serían los casos de Malasia y Sri Lanka. En ellos, cabe resaltar el hecho de que, aunque las políticas públicas en otro ámbito han seguido una trayectoria de liberalización más rápida, la resistencia y el escrutinio públicos han obstaculizado las reformas previstas en el sector de la salud. Esto sugiere que hay una base sólida para promover el examen y la movilización de la sociedad civil en torno a la cuestión del suministro público de servicios de salud.

#### *Innovaciones y alternativas: modelos posibles*

Las alternativas del sector privado pero sin fines de lucro plantea otra serie de cuestiones en lo que se refiere a las vías de futuro. Sería incorrecto entender que alguna de estas alternativas puede transformar todo el sistema de atención de la salud. No obstante, estos programas incorporan muchas mejoras e innovaciones en las que se pueden inspirar los sistemas públicos. Es muy importante, por ejemplo,

que estas alternativas suelen mantener vivos conceptos como prestación pública, participación comunitaria y atención integral; conceptos, todos ellos, que son pieza clave de la Declaración de Alma Ata, con la que se comprometieron la mayoría de los gobiernos en 1978 y que no han conseguido sacar adelante.

Finalmente, y a pesar de las tácticas más inmediatas y de corto plazo, los sistemas públicos sólo pueden sobrevivir y crecer a expensas del sector privado. Éste sería un mensaje fundamental que no se puede quedar por el camino. El análisis de muchas de las alternativas en el sector de la salud en Asia demuestra que el sector privado constituye una influencia perjudicial que socava los sistemas públicos. Las próximas batallas, allí donde se están revitalizando los sistemas públicos, pasarán por garantizar que éstos se construyan a expensas del sector privado y no como un complemento de éste.

## Referencias

- Abbas Motevalian, S. 2007. *A Case Study on Intersectoral Action for Health in I.R. of Iran: Community Based Initiatives Experience*. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Awin, N. 2002. *A Review of Primary Health Care in Malaysia*. Manila: World Health Organization (WHO).
- Bang, A. T., R.A. Bang, S.B. Baitule, M.H. Reddy y M.M. Deshmukh. 2001. "Burden of morbidities and the unmet need for health care in rural neonates: a prospective observational study in Gadchiroli, India", *Indian Pediatrics* 38: 952-965
- Chee Khoo, C. 2010. "Re-inventing the Welfarist State? The Malaysian Health System in Transition", *Journal of Contemporary Asia* 40(3): 444-465.
- CHSI (Center for Health Statistics and Information, MoH). 2004. *An analysis report of national health services survey in 2003*. Beijing: Union Medical University Press.
- Dawson, P., Y.V. Pradhan, R. Houston, S. Karki, D. Poudel, y S. Hodgins. 2008. "From research to national expansion: 20 years' experience of community-based management of childhood pneumonia in Nepal", *Bulletin of the World Health Organization* 86(5): 339-343.
- Dezhi, Y. 1992. *Changes in health care financing and health status: the case of China in the 1980s*. Occasional Paper No 34. Florencia: Innocenti.
- Ghanshyam, B. 2008. "Can public-private partnerships improve health in India?", *The Lancet* Volume 372(9642): 878 – 879.
- Gilson, L., J. Doherty, R. Loewenson y V. Francis. 2007. *Challenging Inequity through health systems, Final Report, Knowledge Network on Health Systems*. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Government of India. 2009. *Annual Report 2008-2009*. Nueva Delhi: Ministry of Health and Family Welfare.
- Government of India. 2010. *National Rural Health Mission. Meeting People's Health Needs in Partnership with States. 2005-2010*. Nueva Delhi: Ministry of Health and Family Welfare.

- Green, A. y A. Matthias. 1995. "NGOs - a policy panacea for the next Millennium?", *Journal of International Development* 7(3): 565-573.
- Haque, M.S. 2008. "Global Rise Of Neoliberal State And Its Impact On Citizenship: Experiences In Developing Nations", *Asian Journal of Social Science* 36: 11-34.
- Huda, C.R. y Z. Chowdhury. 2008. "Maternal Mortality in Rural Bangladesh: Lessons Learned from Gonoshasthaya Kendra Programme Villages", *Asia-Pacific Population Journal*, abril: 55-78
- Jana, S. y S. Singh. 1995. "Beyond medical model of STD intervention. Lessons from Sonagachi", *Indian Journal of Public Health* 39(3): 125-31.
- McGregor A. 2008. *Southeast Asian Development*. Nueva York: Routledge.
- McIntyre, D. 2006. *Country Case Study: Universal tax funded health system in Sri Lanka*. Ciudad del Cabo: Health Economics Unit, University of Cape Town,
- Meng, Q. 2007. *Developing and implementing equity-promoting health care policies in China*.
- Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Parry, J. y Weiyuan, C.. 2008. Making health care affordable in China. *Bulletin of the World Health Organization* 86(11): 822-825.
- People's Health Movement, Medact and Global Equity Gauge Alliance. 2006. *Global Health Watch 2005 - 2006: An alternative world health report*. Nueva York: Zed Books.
- People's Rural Health Watch - Jan Swasthya Abhiyan. 2008. *Health services and the national rural health mission*. Nueva Delhi: People's Health Movement.
- Perera, M. 2007. *Intersectoral Action for Health in Sri Lanka*. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Perks, C.T., J. Michael y K. Phouthonsy. 2006. "District health programmes and health-sector reform: case study in the Lao People's Democratic Republic", *Bulletin of the World Health Organization* 84(2): 132-138.
- Ramalingaswami, V., U. Jonsson y J. Rohde. 1997. "Malnutrition in South Asia: a regional profile", en S. Gillespie (ed) *ROSA Publication No. 5*. Kathmandú: UNICEF Regional Office for South Asia.
- Rannan-Eliya, R.P. y L. Sikurajapathy. 2008. "Good Practice in Expanding Health Care Coverage in Sri Lanka", en P. Gottret, G. Schieber y H. Waters (eds) *Good practice in health financing : lessons from reforms in low and middle-income countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- Rao, M. 2009. "Health for all and neoliberal globalization: an Indian rope trick", en L. Panitch, y C. Leys (eds) *Morbid Symptoms: Health under capitalism*. Nueva Delhi: Leftword Books.
- Rosenberg, T. 2008. "Necessary Angels", *National Geographic Magazine*, diciembre: 11.
- Sadrizadeh, B. 2004. "Primary Health Care Experience in Iran", *Medical journal of the Iranian Red Crescent* 7(1): 79-90.

- Savedoff, W. 2003. "How Much Should Countries Spend on Health, Discussion paper, Department of Health System Financing, Expenditure and Resource Allocation". Ginebra: World Health Organization (WHO).
- SIDA. 1994. 1994. *Economic Reform in Vietnam: Achievements and Prospects*. Estocolmo: Swedish International Development Assistance (SIDA).
- Smarajit, J. 2004. "The Sonagachi Project: A Sustainable Community Intervention Program", *AIDS Education and Prevention*, 16 (5): 405-414.
- Tangcharoensathien, V., P. Prakongsai, S. Limwattananon, W. Patcharanarumol, y P. Jongudomsuk. 2007. *Achieving universal coverage in Thailand: what lessons do we learn?* Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Tavassoli, M. 2008. "Iranian health houses open the door to primary care", *Bulletin of the World Health Organization* 86(8): 577-656.
- UNDP. 2008. *Human Development Report 2008*. Ginebra: United Nations Development Programme (UNDP).
- Upham, N. 2004. "Making Health Care Work for the Poor, Review of the NGO experiences in selected Asian countries". Documento de base para la WHO Asian Civil Society Conference on Macroeconomics and Health. Colombo.
- van Doorslaer, E, O. O'Donnell y A. Somanathan. 2005. "Paying Out-of-pocket For Health Care in Asia: Catastrophic and Poverty Impact". Rotterdam: Equitap Project.
- Wang, S. 2009. "China's double movement in health care", en L. Panitch y C. Leys (eds). *Morbid Symptoms: Health under capitalism*. Nueva Delhi: Leftword Books.
- Werner, D. y D. Sanders. 1997. *Questioning the Solution: The politics of primary health care and child survival with an in-depth critique of oral rehydration therapy*. Palo Alto, CA: Health Wrights.
- WHO. 2009. *World Health Statistics 2009*. Ginebra: World Health Organization (WHO)
- Wibulpolprasert, S. y S. Thaiprayoon. 2008. "Thailand: Good Practice in Expanding Health Coverage—Lessons from the Thai Health Care Reforms", en P. Gottret, G. Schieber y H. Waters (eds) *Good practice in health financing : lessons from reforms in low and middle-income countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2009. *World Development Report*. Washington, D.C.: The World Bank.

## IX. FUENTES DE ESPERANZA: ALTERNATIVAS A LA COMERCIALIZACIÓN DEL AGUA EN ASIA

Buenaventura Dargantes, Cheryl Batistel  
y Mary Ann Manahan

Asia es un continente dotado de importantes recursos hídricos, pero los ciclos de los monzones pueden provocar grandes fluctuaciones interestacionales en los caudales fluviales y, además, hay variaciones significativas en las cuatro subregiones (Asia central, meridional, sudoriental y oriental). Hogar del 60 por ciento de la población mundial, el volumen de agua por cápita también varía según las zonas; así, Asia central, oriental y meridional ostentan niveles inferiores al promedio global. El sudeste asiático, en cambio, cuenta con unos niveles superiores al doble del promedio mundial (WRI 2005, 1).

Dejando aparte los ciclos hidrológicos, gran parte del debate sobre el agua en Asia hoy día gira en torno al tratamiento y la distribución del agua, y quién suministra estos servicios. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proporcionan a los países asiáticos un marco cuantitativo para abordar el desafío que supone la prestación de servicios de agua; la meta 7C insta a los países a reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a mejores servicios de saneamiento. Aunque, en 2006, entre el 10 y el 14 por ciento de los ciudadanos asiáticos carecía aún de acceso a un suministro seguro, muchos lugares de la región habían conseguido superar sus objetivos. Según los datos, sólo en Asia oriental, más de 400 millones de personas habían alcanzado el acceso a fuentes mejoradas de agua potable en 2006, lo cual supondría un incremento en la cobertura de un 20 por ciento con respecto a las cifras de 1990 (UN 2008).

Además de los ODM, el Plan estratégico de acción para el medio ambiente (1994-1998) de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) disponía que los estados miembros respondieran a recomendaciones concretas de la Agenda 21 de las Naciones Unidas, que prescribían, entre otras cosas, “velar por que se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enferme-

dades relacionadas con el agua”. La Agenda 21 también reconocía que “es preciso contar con tecnologías innovadoras, entre ellas las tecnologías locales mejoradas para aprovechar plenamente los recursos hídricos limitados y protegerlos contra la contaminación” (United Nations, 1993, Section 2, Chapter 18).

En Asia meridional, parte de los esfuerzos para garantizar la seguridad hídrica se consagra en la propuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para promover medios de vida sostenibles a gran escala generando tecnologías e instituciones basadas en el mercado, a partir de las recomendaciones del Informe sobre Desarrollo Humano 2006, con especial hincapié en el agua como un derecho humano. Ambos organismos abogan además para que “los gobiernos vayan más allá de vagos principios constitucionales y propicien leyes que garanticen el derecho humano a un suministro de agua seguro, accesible y asequible” (UNEP y DA 2008, 79).

Aunque puede que no existiera la intención de crear una dicotomía en cuanto al establecimiento de prioridades, la creciente escasez de agua ha reavivado los debates sobre la exhaustividad de la agenda que defiende el ‘agua para todos’. Mientras que algunos activistas defienden que se prioricen las necesidades humanas básicas dentro del marco de agua para todos, otros arguyen que esta garantía se debería extender a todas las formas de vida y a los propios ecosistemas. La importancia del argumento a favor del agua para todas las formas de vida se pone de manifiesto cuando se confronta con la ofensiva para mercantilizar el agua y privatizar los servicios de agua. Tal como apunta Naqvi (s.f., 7), “según la filosofía del Banco Mundial, los lugares de culto, los pobres desamparados, las aves y los animales son, todos ellos, consumidores”.

Otra de las recomendaciones de la Agenda 21 insta a los estados a “apoyar a los grupos de usuarios de agua a fin de optimizar la ordenación de los recursos hídricos locales” y a fortalecer la cooperación en todos los ámbitos, “incluida la descentralización de los servicios gubernamentales, que pasarían a depender de las autoridades locales, las empresas privadas y las comunidades” (United Nations 1993, Section 2, Chapter 18). Teniendo en cuenta que muchos estados carecen de capacidad para proporcionar servicios gubernamentales centralizados, estas recomendaciones contemplaban que las comunidades y las asociaciones de aldeas, así como los gobiernos locales, pudieran seguir desempeñando su papel de proveedores de servicios de agua en sus respectivos territorios, incrementando así la diversidad de modelos de gestión para el suministro de servicios de agua.

La mayor parte de estos modelos pasa por los servicios de agua centralizados que son administrados por juntas de agua estatales o metropolitanas y distritos de agua que proporcionan servicios fundamentalmente a capitales, centros altamente urbanizados y comunidades periurbanas. En algunas zonas, el suministro de servicios de agua está gestionado por gobiernos municipales o por algún otro tipo de departamento del gobierno local (por ejemplo, provincia, ciudad, pueblo o aldea). Las áreas no cubiertas por juntas de agua, distritos de agua o gobiernos locales cuentan con entes de suministro de agua tan diversos como asociaciones

de agua y saneamiento de aldeas, cooperativas de servicios de agua y asociaciones de propietarios. Los hogares aislados o vecindades dependen básicamente de fuentes de agua independientes, tales como manantiales, arroyos o pozos.

### Niveles de servicios de agua en Asia

Aunque los ODM instan a que la población sin acceso sostenible a agua potable se reduzca a la mitad, el informe de Asia Water Watch 2015 (2006) apunta que esta meta se ha revelado como extremadamente difícil de asegurar. A la vista de ello, se ha propuesto utilizar la fórmula “acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua”, considerada como “el mejor indicador mensurable” para reflejar que “el agua es más accesible, y se han adoptado medidas para proteger las fuentes de agua contra la contaminación”.

Basándose en esta fórmula, Asia Water Watch 2015 (2006) señala que, entre 1990 y 2002, la cobertura de suministro de agua en la región aumentó del 82 al 84 por ciento, aunque el incremento no fuera uniforme. Asia oriental y meridional registraron aumentos de cinco y seis puntos porcentuales, respectivamente; el sudeste asiático, en cambio, experimentó un descenso, debido principalmente al deterioro de los servicios y sistemas de suministro existentes, acompañado del rápido crecimiento de la población. Así, aunque hubo 100 millones de personas más que dispusieron de mejores fuentes de abastecimiento de agua entre 1990 y 2002, esta ampliación en la cobertura fue inferior al crecimiento de la población del sudeste asiático durante ese mismo período (véase la tabla 9.1).

**Tabla 9.1: Perfil de la población con mejores fuentes de abastecimiento de agua**

Subregión	Total de población cubierta en 1990 ('000)	Porcentaje de cobertura de la población total en 1990	Total de población cubierta en 2002 ('000)	Porcentaje de cobertura de la población total en 2002	Estimación de total de población cubierta en 2015 ('000)	Estimación de porcentaje de cobertura de la población total en 2015
Asia central	34349	91	37734	91	42223	91
Asia oriental	985171	81	1193722	86	1476209	87
Asia meridional	822188	79	1242036	84	1699788	90
Asia sudoriental	305927	76	405098	75	494228	88
<b>Total Asia</b>	<b>2147625</b>	<b>82</b>	<b>2878590</b>	<b>84</b>	<b>3712448</b>	<b>89</b>

Fuentes: ADB, UNDP, UNESCAP y WHO 2006

El informe de Asia Water Watch 2015 (2006) preveía que los proveedores de servicios de agua en Asia cubrirían a un total de 3.700 millones de personas —el 89 por ciento de la población proyectada— de la región para 2015. También se prevé que Asia meridional alcance los niveles de cobertura más altos en términos de población nominal (90 por ciento), seguida de Asia oriental (87 por ciento). Por otro lado, se estima que en Asia sudoriental, a pesar de su nivel relativamente alto de disponibilidad de agua per cápita, sólo en 88 por ciento de su población

en 2015 dispondrá de mejores fuentes de abastecimiento de agua. Se espera que Asia central, que debe hacer frente a un nivel muy bajo de disponibilidad de agua per cápita, mantenga su cobertura del 91 por ciento, sobre todo debido al relativamente lento crecimiento de población.

En 2006, Asia en su conjunto superó la meta del ODM relativo a la población con acceso, para 2015, a fuentes mejoradas de agua potable (FMAP); el 86 por ciento frente al real del 87 por ciento. Este nivel de acceso reflejaba una gran mejora con respecto al de 2004, en el que Asia notificó un porcentaje del 78 por ciento. El nivel de 2004 suponía incluso un retroceso con respecto al nivel del 80 por ciento registrado en 1990 (tabla 9.2).

**Tabla 9.2: Perfil de acceso a fuentes mejoradas de agua potable (FMAP) en Asia**

Subregión	Porcentaje de población con acceso a FMAP en 1990	Porcentaje de población con acceso a FMAP en 2004	Porcentaje de población con acceso a FMAP en 2006	Meta de los ODM que se debe alcanzar para 2015 (en porcentaje)
Asia central	86	66	No hay datos	No hay datos
Asia oriental	83	84	88	84
Asia meridional	69	80	87	87
Asia sudoriental	82	81	86	87
<b>Total Asia</b>	<b>80</b>	<b>78</b>	<b>87</b>	<b>86</b>

Fuentes: WHO y UNICEF 2004, UN 2008

### **Servicios de agua: el sector público frente al privado**

Con miras a identificar el grado de servicios de suministro de agua del sector público frente al privado en Asia, realizamos una encuesta entre 646 servicios de agua registrados, de los que 171 (24 por ciento) proporcionaron información sobre el número de conexiones de servicio y el número de personas abastecidas. Consideramos que ésta es una muestra amplia y característica, pero cabría señalar que no es estadísticamente representativa debido a las limitaciones en la recopilación de datos, sobre todo en lo que se refiere al idioma (véase el próximo apartado). Los incluidos en la lista de Asia central y meridional eran servicios de gran escala y centralizados. En Asia central, el servicio de agua promedio dispone de 103.000 conexiones de servicio que abastecen a más de 1,2 millones de personas. En Asia meridional, un servicio suele tener un promedio de 320.000 conexiones de servicio, que sirven a 3,7 millones de personas. Los servicios en Asia oriental suelen tener poco menos de un millón de conexiones de servicio para cubrir un promedio de cinco millones de personas. Los servicios de agua de la lista en Asia sudoriental también cubren distritos de agua más pequeños en las Filipinas, y cuentan con un promedio de 62,000 conexiones de servicio para abastecer de agua a 240.000 personas (véase la tabla 9.3).

**Tabla 9.3: Servicios de agua en Asia**

Subregión	Servicios de agua registrados	Servicios con datos	Promedio de conexiones	Promedio de personas abastecidas
Asia central	3	3	103056	1238865
Asia oriental	8	8	961361	5052414
Asia meridional	13	13	320590	3685044
Asia sudoriental	622	147	61731	243046
<b>Total Asia</b>	<b>646</b>	<b>171</b>	<b>124963</b>	<b>799881</b>

Fuente: Estimación de los autores

La mayoría de los servicios registrados son de carácter público, ya sea como agencias patrocinadas por el Estado o como corporaciones municipales. Aunque en nuestra investigación identificamos sólo dos empresas privadas de agua en las Filipinas (Manila Water Company, Inc., MWCI, y Maynilad Water Services, Inc., MWSI), y dos en Indonesia (PT Pam Lyonnaise Jaya y PT Thames Pam Jaya), los datos encontrados en línea indican que algunas corporaciones privadas están trabajando para el desarrollo de fuentes de abastecimiento de agua y para la adquisición de derechos o concesiones sobre el agua que extraen con sus proyectos. Y una vez disponen de los derechos legales para extraer agua, estas empresas firman acuerdos para el suministro de agua en grandes cantidades con servicios del sector público o sin ánimo de lucro.

### La búsqueda de alternativas

#### *Países que abarca el estudio y limitaciones en su selección*

Nuestro estudio de proveedores de servicios de agua en Asia abarcaba en un principio sólo Asia meridional y sudoriental. Asia central y oriental se añadieron más tarde. Pero como nuestra capacidad de investigación era especialmente fuerte en India y las Filipinas, pudimos generar fichas más detalladas sobre los proveedores de servicios en estos países. Nuestra labor se basó fundamentalmente en el examen de documentación para recopilar datos sobre posibles 'alternativas a la privatización' en Hong Kong, Indonesia, Pakistán, Bangladesh, Tailandia, Nepal y Camboya. Los datos obtenidos a través de la búsqueda en internet se cotejaron posteriormente en una serie de talleres regionales organizados en Bangkok, Tailandia. Los investigadores de la organización Globalization Monitor, con sede en Hong Kong, proporcionaron información complementaria sobre China. Los problemas con el idioma fueron una de las mayores limitaciones del estudio, ya que gran parte del material sobre Asia oriental, central y sudoriental no está escrito en inglés.

#### *Métodos para la recopilación de datos*

Además de las búsquedas en internet, los investigadores revisaron la literatura secundaria más relevante, realizaron consultas con otros investigadores de centros de estudios y organizaciones activistas, y se entrevistaron personalmente con repre-

sentantes de administradores y trabajadores de servicios de agua, representantes de la sociedad civil y dirigentes comunitarios que trabajan sobre cuestiones de agua.

La recopilación de datos a través de la documentación se vio constreñida por dos grandes problemas: (1) las páginas web nacionales/locales no siempre incluyen una traducción en inglés y (2) el uso de distintas terminologías locales (para entidades de gobernanza, unidades de medida, monedas y prácticas comunitarias) dificultó las comparaciones entre distintos lugares de la región. Por tanto, se dio prioridad a los sitios web en inglés, muchos de los cuales dependen de organismos internacionales. El material obtenido mediante las páginas web se filtró y se verificó con otras referencias, ya que raramente ofrecen detalles operativos.

En cuanto a las actividades, las posibles alternativas identificadas en el estudio son de diverso alcance, y van desde sistemas de aldeas hasta iniciativas emprendidas por juntas de agua estatales y asociaciones nacionales de proveedores de servicios agua (PSA). Entre los PSA, las alternativas adoptan diversos formatos, desde el suministro de servicios dirigido específicamente a los pobres hasta la prestación universal de servicios.

En los siguientes apartados se presentan las distintas experiencias clasificadas según las tipologías organizativas de ‘alternativas a la privatización’ esbozadas en el capítulo 2 de este volumen.

### **Alternativas a la privatización según tipologías organizativas**

#### *Partenariados público-no lucrativos*

Los partenariados público-no lucrativos (PPNL) representan el mecanismo alternativo de suministro de servicios más común que hemos encontrado en nuestro estudio. El modelo predomina especialmente en Asia meridional. Los PPNL son acuerdos mediante los que uno o más organismos del sector público colaboran con una o varias organizaciones comunitarias o de la sociedad civil para proporcionar servicios de agua (véase la tabla 9.4 para un resumen de las distintas experiencias identificadas, clasificadas por subregión). Un ejemplo de esta tipología sería el Programa para el Sector del Agua Rural de Tamil Nadu (TNRWSP), ejecutado por la Junta de Suministro de Agua y Alcantarillado de Tamil Nadu (TWAD) en India. En el marco de este programa, se creó una asociación entre las comunidades locales y el servicio de agua para gestionar conjuntamente este recurso basándose en principios como la equidad, la reducción del consumo de agua, la mejora de la fiabilidad y la reducción de los costos de funcionamiento y mantenimiento.

Otro aspecto de este tipo de partenariados es el que se manifiesta en el ‘experimento de convergencia’ desplegado en el estado indio de Tamil Nadu. El experimento permitió a los diversos departamentos competentes del gobierno coordinarse y cooperar entre sí para proporcionar agua de riego a las granjas de más de un millón de familias, y demostró la viabilidad de los PPNL en distintos contextos. Gracias a esta colaboración, los usuarios individuales del agua, los grupos comu-

nitarios y la organización del servicio en su conjunto pudieron alinear sus percepciones y compromisos, de forma que se pudieran identificar y poner en marcha las iniciativas de cambio necesarias. Según Nayar, Suresh y Raveendran (s.f., 26), la nueva perspectiva ha llevado a los ingenieros a asumir el papel más general de ‘administradores del patrimonio común’ y ha impulsado una visión que articula las inquietudes de las comunidades campesinas locales y de las generaciones futuras.

**Tabla 9.4: Tipos de alternativas clasificadas por tipología organizativa**

Subregión	Tipo de alternativa	Número de ejemplos
<b>Asia oriental</b>	Partenariado público-no lucrativo	2
	Sector público individual	2
<b>Asia meridional</b>	Partenariado público-no lucrativo	5
	Partenariado no lucrativo-no lucrativo	4
	Sector sin ánimo de lucro individual	4
	Sector público individual	3
<b>Asia sudoriental</b>	Partenariado público-público	6
	Partenariado público-no lucrativo	4
	Sector público individual	2
	Sector sin ánimo de lucro individual	1
<b>Total Asia</b>	Partenariado público-no lucrativo	11
	Sector público individual	7
	Partenariado público-público	6
	Sector sin ánimo de lucro individual	4
	Partenariado no lucrativo-no lucrativo	4
	Total	33

En entornos urbanos, los PPNL se ejemplifican, entre otros, con la colaboración entre la Autoridad del Agua y el Alcantarillado de Dacca (DWASA), en Bangladesh, y una organización no gubernamental (ONG), Dushtha Shashtya Kendra (DSK), y entre la Asociación de Vecinos de Tinagong Paraiso, una ONG local y el Distrito de Agua de Bacolod City (BACIWA), en las Filipinas. Gracias a estos partenariados, se suministraron fuentes comunales de abastecimiento de agua a comunidades marginales, mejorando así el acceso a agua potable entre los habitantes de asentamientos informales y los pobres urbanos. En las Filipinas, las fuentes de agua están incluso gestionadas y mantenidas por la Asociación de Vecinos.

Los PPNL también llegan en forma de colaboración entre gobiernos de aldeas y municipios, ONG, instituciones académicas, usuarios de comunidades y proveedores de servicios de agua. Estos partenariados asumen tareas como la delimitación de las cuencas, la elaboración de inventarios de los recursos biofísicos, la evaluación de las condiciones socio-económicas de las cuencas y el desarrollo de planes para el suministro sostenible de agua. En las Filipinas, se puso en marcha un proyecto de este tipo con la colaboración de la organización Plan Philippines, el Centro de Asistencia Jurídica Medioambiental (ELAC), varias universidades (especialmente la Universidad Estatal de Sámar Oriental y la Universidad Estatal

de Bisayas) y los gobiernos municipales y de aldea de Salcedo, en la provincia de Samar Oriental. Siguiendo una línea parecida, proveedores locales de servicios de agua, ONG, gobiernos municipales y de aldea, e instituciones académicas utilizaron el marco de los PPNL como mecanismo para activar una iniciativa interinstitucional para calcular los beneficios de la protección de las cuencas y justificar así la oposición a la actividad minera en el parque natural de Sibalom, en la provincia filipina de Antique. En Tailandia, el mecanismo del PPNL también dio lugar a un espacio para que un grupo de ONG locales, comunidades residentes en las márgenes del río Ping, campesinos del distrito de Hang Dong y miembros de la tribu de Hmong Hill negociaran un sistema aceptable para distribuir el agua entre usos residenciales, agrícolas, turísticos e industriales. En el estado indio de Bengala Occidental, el PPNL entre varias comunidades, los integrantes de un proyecto de la Universidad de Ingeniería y Ciencias de Bengala (BESU) y la ONG Water for People (WFP, afiliada de la American Water Works Association), facilitó la instalación de equipamientos para eliminar el arsénico en los cabezales de las bombas de los pozos instaladas en varias aldeas rurales.

#### *Organismo único del sector público*

La segunda categoría más habitual de mecanismo para el suministro alternativo de servicios es lo que denominamos iniciativas del sector público individual (SPI). Este mecanismo suele entrañar la actividad de un servicio de agua del sector público que trabaja de forma individual para mantener el abastecimiento de agua como un servicio público o para mejorar la calidad del sistema de suministro en sí. Por ejemplo, el Departamento de Servicios de Agua del Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (HKSARG) sigue suministrando agua potable como un derecho humano básico y preservando el sistema de abastecimiento de agua como un servicio público. La presión para reducir las inversiones públicas en el sistema de agua y minimizar sus costos operativos empujaron al HKSARG a estudiar la posibilidad de privatizar el servicios. Sin embargo, el buen historial de la empresa en la gestión de los recursos hídricos y los sistemas de abastecimiento se ganó el apoyo de propietarios, contribuyentes y ciudadanos. Además, al adoptar una estructura de 'tarifa social', el Departamento pudo generar fondos a través de las cuotas por alto consumo con los que subsidiar a los hogares de bajo consumo, normalmente formados por personas mayores y familias con pocos ingresos.

Esta gestión ejemplar de los servicios públicos de agua se revela también en el caso del Departamento Hidráulico de la Corporación Municipal del Gran Mumbai (MCGM) en India, que abastece de agua a 13 millones de personas a un precio muy bajo. Igualmente, la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (PPWSA), tras los 20 años de guerra civil vividos en Camboya y después de que los jermes rojos destruyeran gran parte de la infraestructuras municipales, fortaleció la capacidad de gestión, rehabilitó su obsoleto sistema de distribución de agua y trabajó para minimizar las conexiones no registradas o no contabilizadas en las zonas marginales y en los asentamientos informales. Y con la puesta en mar-

cha de un sistema de aislamiento hidráulico en sus zonas de actividad, la agencia Maharashtra Jeevan Pradhikan (MJP), en la India, logró garantizar el suministro de agua durante las 24 horas del día, los siete días de la semana, en ocho distritos de la ciudad de Maharashtra (de un total de 34) sin tener que recurrir a un partenariado con entidades privadas.

Las alternativas desplegadas en el marco del SPI también se manifiestan en la ejecución de decisiones y programas en el ámbito de las aldeas. Así lo demuestra la experiencia del *panchayat* (asamblea) de la aldea india de Hivre Bazar, que aplicó una prohibición sobre el pastoreo y la tala de árboles ilimitados, emprendió el desarrollo de las cuencas en tierras forestales, construyó estructuras para la captación de aguas y reguló el uso del agua de la que disponía la comunidad. Este proceso de toma de decisiones de base comunitaria también se ha practicado en la aldea de Paulba, Ligao City, en la provincia filipina de Albay, cuyo consejo decidió establecer y gestionar un sistema de canalización de aguas utilizando un préstamo concedido por el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) al Gobierno filipino, destinado en un principio a desarrollar puntos de riego.

#### *Partenariados público-públicos*

La colaboración entre organismos públicos se dibuja como un mecanismo significativo para impedir que privaticen los servicios de agua y que se comercialicen los recursos hídricos (Chiong 2008). Por ejemplo, el partenariado público-público (PUP) entre la Alianza de Empleados Gubernamentales del Sector del Agua (AGWWAS), la Universidad Estatal de Bisayas, la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU) y varios distritos de agua dio lugar a un refuerzo de las posiciones para oponerse a la privatización de distritos de agua con viabilidad financiera en las Filipinas. Además, el partenariado brindó una oportunidad para que representantes de empleados y administradores de los distritos de agua de las Filipinas colaboraran entre sí para potenciar sus capacidades de evaluación del rendimiento. Esta cooperación entre empleados y administradores facilitó la identificación de indicadores técnicos, financieros, socio-económicos y medioambientales con los que evaluar la viabilidad de los distintos distritos de agua (Agwwas et al 2008, 2).

En India, el gobierno estatal del Territorio Capital Nacional de Delhi creó un PUP con el gobierno local de Nueva Delhi en el momento en que preveía poner en marcha el tratamiento terciario de las aguas residuales. En el marco del partenariado, el gobierno del estado se encargaría de procesar hasta 19 millones de litros de aguas residuales urbanas en su planta depuradora y, después, pondría el agua tratada a disposición del gobierno local, para que éste la distribuyera entre usuarios no residenciales. Entre los destinatarios de este programa se encontrarían empresas de transporte que utilizan agua para lavar autobuses, instituciones que necesitan agua para las cisternas de inodoros y compañías constructoras que utilizan un gran volumen de agua para mezclar hormigón. Gracias a este mecanismo, se podría reducir la demanda de agua del sistema de canalización (con lo que los

usuarios residenciales dispondrían de mayor cantidad) y limitar la carga residual del sistema de alcantarillado.

En cuanto al ámbito de la comunidad, representantes de las aldeas de Guadalupe y de Patag de Baybay, en la provincia filipina de Leyte, negociaron con funcionarios de la Universidad Estatal de Bisayas para abordar lo que consideraban que era un uso excesivo de agua por parte de la universidad. Con el proyecto, se detectó que las cañerías de la universidad tenían fugas y que el agua de la piscina se desbordaba. Las comunidades deseaban utilizar este agua para complementar el abastecimiento de los habitantes de asentamientos informales en sus respectivas aldeas.

En la misma línea, los consejos de aldea de Patag y Gabas, también en las Filipinas, crearon un PUP y negociaron con el Distrito del Agua de Baybay (BWD) el acceso a una fuente de agua que dependía del BWD, así como el traspaso de los servicios del distrito en la aldea. Con la propuesta presentada, los gobiernos de las aldeas gestionarían la fuente de agua y los puntos de distribución sobre el terreno para proporcionar agua potable a los vecinos. A cambio de ello, se encargarían de la conservación de las cuencas y de la protección de las infraestructuras instaladas por el distrito de agua.

#### *Entidad sin ánimo de lucro individual*

En este ejercicio de identificación de alternativas, se encontró que algunas ONG—categorizadas en este volumen como entidades individuales del sector sin ánimo de lucro—cuentan con la capacidad necesaria para desarrollar sistemas no comercializados de agua. Por ejemplo, la Fundación Sehgal estableció estructuras de captación de aguas y diques de contención que permitían que se formaran pequeñas bolsas subterráneas de agua dulce en la aldea de Ghaghas, en el distrito Mewat de Gurgao, en el estado indio de Haryana. Realizado en paralelo a programas de educación comunitaria sobre conservación del agua, el proyecto demostró que la gestión integrada de los recursos hídricos no exige grandes inversiones de capital ni mucho tiempo para dar resultados.

Por su parte, el Instituto de Medicina y Odontología de Yenepoya (YMDC), situado en el distrito Dakshina Kannada del estado de Karnataka, también en la India, desplegó un proyecto para captar aguas pluviales en su campus y en las comunidades vecinas. Con estas intervenciones, la administración del instituto puso abastecer directamente a 2.000 estudiantes más, recurriendo a un modelo de gestión que aborda la aguda escasez de agua y reduce la extracción de aguas subterráneas.

Como alternativas a la organización comercializada del suministro de servicios de agua, las iniciativas SSLI de base comunitaria demuestran que también éstas pueden desarrollar proyectos para mejorar los sistemas de agua. La Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta Propia (SEWA), un sindicato y un movimiento comunitario de mujeres pobres y que trabajan por cuenta propia en el estado indio de Gujarat, fue capaz de instalar, gestionar y mantener un sistema que suministraba agua potable a sus afiliadas. Igualmente, varias organizaciones

comunitarias en la provincia de Punjab, en Pakistán, participaron en la planificación y construcción de diversos proyectos de sistemas de agua financiados con un préstamo del BASD. Su experiencia les aportó además la seguridad y confianza para asumir mayores responsabilidades en la gestión y el mantenimiento de las tuberías de distribución, los sumideros y los estanques de oxidación.

Incluso organizaciones de usuarios en entornos urbanos, como la Cooperativa del Servicio Comunitario de Agua de Bagong Silang (BSCWSC) de Caloocan City, en las Filipinas, han utilizado sus estructuras para garantizar un suministro de agua fiable a través de proveedores de grandes cantidades a un menor costo de transacción. Esta cooperativa, en concreto, negoció con instituciones financieras para generar fondos con los que establecer mejores sistemas de suministro y distribución de agua. Los procesos de control democrático, supervisión entre iguales y de aplicación de las normas, que son características inherentes de las cooperativas y las asociaciones, redujeron drásticamente los costos de gestión y, en última instancia, suavizaron las presiones para comercializar el servicio.

### **Alternativas a la comercialización según criterios políticos**

#### *Modelos innovadores para el suministro de servicios públicos*

En nuestro ejercicio de identificación encontramos cinco tipos de alternativas a la comercialización de los servicios de agua en función de criterios políticos (véase el capítulo 1 de este volumen para una descripción de las diversas categorías). El tipo más común entraña alternativas que representan modelos nuevos y/o innovadores para el suministro de servicios de agua que no son ni privados ni 'públicos del viejo estilo' (véase la tabla 9.5). Encontramos experiencias con tales modelos innovadores, por ejemplo, en la India, especialmente en la 'iniciativa para la gestión del cambio' de la TWAD. En el marco de esta iniciativa, el abastecimiento de agua de 60 millones de personas en el estado de Tamil Nadu y el suministro de agua de riego a las granjas de más de un millón de familias se emprendieron junto con un proceso para la gestión de cambios de actitud, nuevas perspectivas y transformación de la cultura institucional entre la plantilla de ingenieros. Con tal fin, se utilizó un método de formación participativo basado en la práctica tradicional del *koodam*, una palabra tamil que alude al encuentro, el espacio social y el consenso a partir de los principios de armonía, diversidad, igualdad y justicia. La transformación de la cultura institucional de los ingenieros hidráulicos, y los cambios en las perspectivas y las relaciones entre las comunidades locales y los servicios de agua propiciaron que se activara la gestión conjunta de los recursos hídricos. Mediante intercambio de ideas y experiencias, los cambios de perspectiva logrados durante los talleres ayudaron a que los ingenieros se convirtieran en 'administradores del patrimonio común'.

Otro mecanismo innovador fue el que se adoptó en Tailandia, con las negociaciones entre las ONG locales, las comunidades que habitan en las márgenes del río Ping, los campesinos de Hang Dong y los integrantes de la tribu de Hmong Hill para poner fin a los desencuentros sobre los usos del agua. La experiencia demostró

que las demandas divergentes sobre los recursos de agua, los supuestos derechos tradicionales y/o preferenciales sobre el recurso, la supuesta importancia económica de la actividad basada en los recursos hídricos y el derecho humano al agua eran temas que se podían debatir y solucionar mediante negociaciones públicas.

**Tabla 9.5: Tipos de alternativas clasificadas por criterios políticos**

Subregión	Criterios políticos	Número de ejemplos
<b>Asia oriental</b>	Modelos innovadores para el suministro de servicios públicos	3
	Defensa del sector público contra la comercialización	1
<b>Asia meridional</b>	Modelos innovadores para el suministro de servicios públicos	8
	Defensa del sector público contra la comercialización	4
	Fortalecimiento de los servicios públicos de agua	2
	Reivindicación del modelo público de agua	1
	Modelo de suministro de servicio público que está aún en fase de propuesta o debate	1
<b>Asia sudoriental</b>	Modelos innovadores para el suministro de servicios públicos	6
	Fortalecimiento de los servicios públicos de agua	3
	Modelo de suministro de servicio público que está aún en fase de propuesta o debate	2
	Reivindicación del modelo público de agua	1
	Modelo de defensa del sector público contra la comercialización	1
<b>Total Asia</b>	Modelos innovadores para el suministro de servicios públicos	17
	Modelo de defensa del sector público contra la comercialización	6
	Modelo de fortalecimiento de los servicios públicos de agua	5
	Modelo de suministro de servicio público que está aún en fase de propuesta o debate	3
	Reivindicación del modelo público de agua	2

Frente a las varias amenazas que se ciernen sobre sus reservas de agua y sistemas de distribución, las comunidades de la India han concebido y puesto en marcha métodos innovadores para mejorar el suministro de servicios. Los vecinos de varias aldeas rurales de Bengala Occidental colaboraron con miembros de la Universidad de Ingeniería y Ciencias de Bengala (BESU) y con la ONG Water for People para instalar equipamientos para eliminar el arsénico en los cabezales de las bombas de los pozos instaladas en varias aldeas rurales. A pesar de las reservas iniciales de que esta solución altamente técnica se toparía con problemas al aplicarse

efectivamente en las aldeas, los informes del proyecto no indican ninguna dificultad importante por parte de los aldeanos a la hora de entender los principios básicos del funcionamiento de las unidades de tratamiento de agua.

En la aldea india de Ghaghas, donde la calidad del agua era insuficiente y contenía altos niveles de nitratos y fluoruros, la Fundación Sehgal trabajó con la comunidad para construir diques de contención y, de este modo, elevar la capa freática y acumular agua dulce subterránea. Además de estas innovadoras intervenciones de ingeniería, la Fundación inició programas formativos comunitarios centrados en la conservación del agua con la idea de reducir el índice de agotamiento de las aguas subterráneas. Gracias a esta doble línea de trabajo, se consiguió recargar el acuífero sin tener que limitar la disponibilidad de agua para usos básicos. La mejora en la disponibilidad del recurso acabó también aplacando las presiones para utilizar tarifas como forma de regular el uso de agua.

Otro mecanismo innovador sería el desplegado con el partenariado entre el *Gram Panchayat* de 185 aldeas en los distritos de Godavari Este, Guntur, Krishna, Ranga Reddy, Visakhapatnam y Godavari Oeste, en el estado indio de Andhra Pradesh, las comunidades y la Fundación Byrraju. En el marco de este partenariado, el *Gram Panchayat* se encargaría de proporcionar agua sin depurar y tierras, así como energía a precios subvencionados. La comunidad pagaría el 50 por ciento del costo de los equipamientos, construiría el edificio, supervisaría el funcionamiento de la depuradora y distribuiría el agua. La Fundación Byrraju seleccionaría los equipamientos, asumiría el otro 50 por ciento de su costo, ofrecería apoyo técnico para el funcionamiento de la depuradora y analizaría la calidad del agua. A través de este mecanismo de reparto de los costos, se establecieron depuradoras en varios lugares, con lo que se mejoró el acceso a agua potable. Sin esas depuradoras, el agua seguiría estando contaminada por coliformes, cloruros y otras impurezas químicas a unos niveles superiores a los admisibles.

En las Filipinas, cuando varias empresas mineras solicitaron una licencia para iniciar actividades en las cuencas del parque natural de Sibalom, un grupo de usuarios comunitarios, gobiernos municipales y de aldeas, PSA y ONG hizo frente común para hacer efectiva su oposición. También invitaron a investigadores a realizar estudios para evaluar los beneficios que aportaría la protección de las cuencas como forma de justificar su postura. De este modo, los habitantes de la zona aprendieron mucho sobre el valor patrimonial del ecosistema.

El Instituto de Medicina y Odontología de Yenepoya (YMDC), situado en el distrito Dakshina Kannada del estado de Karnataka, en la India, solía gastar seis millones de rupias (más de 130.000 dólares estadounidenses) al mes para hacer llegar al campus, con camiones, sus necesidades de agua. El elevado nivel de consumo de agua por parte del instituto contribuyó al agotamiento de las aguas subterráneas y a la escasez generalizada de agua en las zonas vecinas. Cavando varios estanques en el campus, el instituto consiguió captar 30 millones de litros de aguas pluviales, cantidad suficiente para abastecer a unos 2.000 estudiantes.

### *Defensa del sector público contra la comercialización*

El segundo motivo más extendido para oponerse a la comercialización del sector del agua en Asia está relacionado con la defensa de los servicios públicos de calidad ya existentes. Un ejemplo notable en este sentido es el Departamento de Servicios de Agua de Hong Kong (HKWSD). Al plantearse posibles formas de reducir las inversiones y los costos operativos, el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (HKSARG) estudió las siguientes opciones: a) externalizar parte de los servicios a empresas privadas; b) ‘corporatizar’ el servicio, que muchas veces se considera una transición hacia la privatización; o c) privatizar el servicio por completo. Según la Asociación de Profesionales del Agua del Gobierno (2007, 19), todas estas posibilidades se toparon con una fuerte resistencia por parte de los funcionarios de Hong Kong. La mayoría del público tampoco apoyaba las propuestas por temor a que los cambios se tradujeran en un empeoramiento de la calidad del suministro de agua y un incremento de las tarifas.

En 2003, el HKSARG propuso que se utilizara un partenariado público-privado (PPP) como vía para renovar y gestionar el tratamiento del agua potable en Hong Kong. En 2004, el estudio sobre la viabilidad de este PPP se amplió para abarcar también la distribución del agua, algo que afectaría a unos tres millones de ciudadanos. El modelo de PPP se veía como una forma de reducir las inversiones en los servicios de suministro de agua y como un mecanismo para potenciar el control, la eficiencia y la productividad en el sector. Sin embargo, los funcionarios del HKWSD se opusieron firmemente a la idea. Los integrantes del grupo de trabajo sobre medio ambiente, planificación, tierras y obras del Gobierno también expresaron su oposición al proyecto durante una reunión celebrada en mayo de 2004. El grupo de trabajo recomendó al HKSARG que volviera a examinar el estudio de viabilidad y realizara consultas públicas sobre la propuesta.

Durante los últimos 150 años, el HKSARG se había encargado de abastecer a los habitantes de agua potable, como un derecho humano básico, a pesar de la aguda escasez de agua y la rápida expansión de la economía. Había demostrado su capacidad para invertir recursos e adoptar nuevas tecnologías para mantener un sistema de suministro de agua de excelente calidad que beneficia a los ciudadanos de Hong Kong y a su economía. El HKWSD, de hecho, nunca ha cesado de introducir innovaciones para mejorar los servicios de suministro de agua. De este modo, con los años, ha ido creando un equipo de profesionales de confianza en el sector público, capaz de ofrecer un servicio de abastecimiento excepcional que es comparable con el que puede suministrar cualquier organización privada (Government Waterworks Professionals Association 2007, 19). Finalmente, el funcionamiento ejemplar del Departamento ayudó a convencer al público general y al HKSARG de que se abandonara la idea de un PPP.

En la India, el sistema de agua gestionado por el Departamento Hidráulico de la Corporación Municipal del Gran Mumbai (MCGM) demuestra que un servicio de agua estatal, a pesar de considerarse poco manejable e inviable, puede proporcionar un abastecimiento básico de agua a una gran población que está

en constante aumento y a un costo muy bajo (ADB 2007). El servicio sigue un modelo de Estado del bienestar que comenzó a funcionar en la época colonial. A pesar de las limitaciones funcionales (por ejemplo, hay más de 1.500 vacantes sin ocupar en el departamento de agua y la rotación de ingenieros entre los diversos departamentos de la MCGM supone que haya una falta de personal cualificado y dificultades en la dirección y la planificación), los grupos ciudadanos, en colaboración con el sindicato de empleados de los servicios de agua, han ideado un sistema de gestión público-público. El modelo de gestión participativa propuesto mantendría las operaciones y la administración bajo control público local, ayudaría a ahorrar fondos, recompensaría a los empleados y garantizaría una calidad mejorada del agua. Para difundir esta idea, *Mumbai Paani*, una iniciativa formada por ciudadanos y diversos grupos de la sociedad civil, ha convocado reuniones públicas para que vecinos, integrantes de la MCGM y sindicalistas puedan iniciar el proceso necesario para forjar partenariados público-públicos.

La agencia Maharashtra Jeevan Pradhikan (MJP), en la India, demostró también ser capaz de prestar un buen servicio público al poner en marcha un proyecto de aislamiento hidráulico de las zonas operativas y de las áreas de medición del distrito. Mediante la aplicación de estas intervenciones hidráulicas, la MJP hizo manifiesta su capacidad para mejorar el suministro de agua (Dahasahashra 2008, 13-15). Las mejoras fueron facilitadas a través de un mecanismo institucionalizado por el Consejo Municipal de Kurgaon-Badlapur (KBMC), y por el que la información proporcionada por los usuarios (por ejemplo, la sustitución de contadores estropeados) se utilizó como base para mejorar la eficacia del sistema de agua.

En las Filipinas, la Alianza de Empleados Gubernamentales del Sector del Agua (AGWWAS) y la Asociación Filipina de Distritos de Agua (PAWD) reforzaron por separado sus respectivas posiciones en contra de la política oficial de privatizar distritos de agua que eran viables desde el punto de vista financiero (Chiong 2007, 58). Ambas organizaciones estaban convencidas de que los distritos de agua, en calidad de organismos públicos, seguían siendo la mejor opción para el suministro de este tipo de servicios. Además, a través de una serie de formaciones que perseguían mejorar las habilidades de los empleados y los administradores, los distritos de agua involucrados empezaron a desarrollar un conjunto de indicadores de rendimiento para su propio uso. La información, procedente de varios ejercicios iniciales desarrollados por empleados y administradores, proporcionó a éstos datos muy valiosos sobre su situación financiera y operativa, lo cual fortaleció aún más su determinación para que los distritos de agua se mantuvieran dentro del dominio público.

Las iniciativas para evitar la comercialización de los servicios de agua también se han producido a escala de aldea. Por ejemplo, la gestión de un proyecto para la mejora del sistema de agua desarrollado por la Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta Propia (SEWA) en la India permitió a la comunidad de Hirve Bazar mantener su control sobre el suministro de agua (ADB 2007). Basándose

en entrevistas personales, la aplicación de las decisiones tomadas en la aldea para regular el uso del agua disponible no sólo garantizó que el agua permaneciera en manos públicas, sino que situó la gestión del recurso bajo el control directo de la comunidad.

#### *Fortalecimiento de los servicios públicos de agua*

Se han dado también casos en que los modelos públicos existentes para el suministro de servicios de agua ya no era apropiado en su zona de operaciones, por motivos tales como el aumento de la población o de los habitantes de asentamientos informales, el agotamiento de las fuentes de agua y el deterioro de las infraestructuras. Incluso en casos en que el servicio de agua no estaba directamente amenazado por la privatización o la comercialización, el hecho de que la situación no cambiara podría suponer graves implicaciones para su funcionamiento y, en última instancia, generar presiones para la privatización o la comercialización de sus servicios. Ante tales circunstancias, algunos servicios activaron alternativas destinadas a reforzar y mejorar los servicios de suministro de sus respectivos sistemas de agua en lugar de dejarse llevar por la inercia.

La Autoridad del Agua y el Alcantarillado de Dacca (DWASA) en Bangladesh, por ejemplo, se veía afectada por una limitación jurídica para proporcionar conexiones de servicio a comunidades marginales porque sus habitantes, por lo general, carecían de la tenencia de la tierra en que vivían. Al establecer unos acuerdos de cooperación con la ONG Dushtha Shashtya Kendra (DSK), el servicio de agua pudo instalar puntos comunales para mejorar el acceso a agua potable entre los pobres urbanos y los vecinos de asentamientos informales. Si todo hubiera seguido igual, se habría perpetuado la exclusión de estas personas de la cobertura del sistema de agua.

La Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (PPWSA), en Camboya, se enfrentó a un reto parecido en el momento de heredar un sistema de distribución de agua totalmente decrépito. Mediante el fortalecimiento de la gestión, consiguió rehabilitar el sistema, permitiéndole así que se embarcara en iniciativas para minimizar las conexiones no registradas o no contabilizadas en zonas marginales. Aunque la experiencia se financió a través del BASD, el caso ilustra que el sector público tiene muchas opciones.

En India, en algunos casos en que organismos públicos que, en teoría, debían encargarse de gestionar recursos hídricos habían desatendido sus funciones, las acciones emprendidas por la ONG Tapas dieron lugar a un modelo alternativo. El hecho de que varias agencias gubernamentales no cumplieran con su deber de salvaguardar las entidades de agua de Nueva Delhi llevó a la ONG Tapas a interponer lo que se conoce como 'litigios de interés público'. Con estos litigios se inició un proceso para proteger las reservas hídricas de Delhi, frenar el descenso de los niveles de aguas subterráneas, establecer estanques para almacenar aguas pluviales y preservar las estructuras tradicionales de recarga de aguas. Gracias a los casos interpuestos ante los tribunales, varios organismos gubernamentales se vieron jurídicamente obligados a asumir la

responsabilidad de reactivar y mantener 629 cursos de agua. Y a partir del momento en que los organismos gubernamentales comenzaron a trabajar en la captación y reserva de aguas pluviales, los acuíferos empezaron a recargarse, las inundaciones se minimizaron y se incrementó el agua disponible para uso doméstico.

La defensa de las fuentes para el suministro de agua, sin embargo, no tiene por qué llegar a los tribunales. Así lo demuestra la experiencia de varias aldeas y gobiernos municipales, ONG e instituciones académicas de Salcedo, en la provincia filipina de Sámar Oriental, que pusieron en marcha un proyecto para delimitar los límites de las cuencas locales. Gracias a su esfuerzo compartido, las aldeas y los consejos municipales pudieron promulgar una serie de leyes por las cuencas se declaraban como área protegida. Estas leyes locales dotaron a las aldeas y a los gobiernos municipales del mandato jurídico necesario para formular y ejecutar programas que garanticen un suministro sostenible de agua.

#### *Reivindicación del modelo público de agua*

En este estudio, no hemos encontrado ningún caso en que servicios de agua que se hubieran privatizado en el pasado volvieran a pasar a manos municipales o estatales, como ha sucedido en otras regiones del mundo (véase [www.remunicipalisation.org](http://www.remunicipalisation.org)). Sí que se dio la oportunidad de renacionalizar la empresa Maynilad Water Services, Inc. (MWSI), en las Filipinas, en 2006, cuando se declaró en bancarrota y sus antiguos propietarios, la familia López, señaló su intención de devolver al Estado esta concesión privada. Pero a pesar de esta declaración de intenciones, y de las campañas organizadas por grupos de la sociedad civil y otras asociaciones a favor del interés público a favor de la nacionalización, el Gobierno filipino mantuvo su postura de que el servicio siguiera dependiendo de una corporación privada. Hay también debates sobre la posible remunicipalización de los servicios de agua en Jakarta, Indonesia, pero éstos se encuentran aún en una fase muy tentativa.

Lo que sí identificamos en este ejercicio de mapeo fueron iniciativas comunitarias destinadas a garantizar que los servicios de agua no salgan del dominio público. Estas alternativas, si bien no pretenden recuperar los servicios públicos por vía jurídica, han establecido mecanismos para mantener los sistemas de agua bajo control comunitario. En las Filipinas, encontraríamos una alternativa de este tipo en la experiencia desarrollada por la Asociación de Vecinos de Tinagong Paraiso, en colaboración con una ONG de la zona y el Distrito de Agua de Bacolod City (BACIWA). Al establecer puntos de agua comunitarios gestionados y mantenidos por la Asociación, el acceso a agua potable pasó a estar controlado por la comunidad en lugar de asignarse a las concesionarias privadas del distrito de agua, que cobraban un precio muy alto por el agua suministrada a los habitantes de barrios marginales.

Siguiendo una línea parecida, la Cooperativa del Servicio Comunitario de Agua de Bagong Silang (BSCWSC) de Caloocan City, en las Filipinas, un servi-

cio que es propiedad de sus propios usuarios, consiguió asegurarse el suministro efectivo de agua de MWSI, un proveedor privado de agua a granel. A través de la cooperativa, se consiguió garantizar asimismo un proceso de control democrático, supervisión y aplicación de las normas para mejorar el suministro de agua y los sistemas de distribución.

En la provincia paquistaní del Punjab, varias organizaciones comunitarias participaron en la planificación y construcción de estructuras de agua a través del Proyecto para el Suministro de Agua y Saneamiento Rurales (RWSSSP), financiado por el BASD. Una vez finalizado el proyecto, las organizaciones comunitarias asumieron el funcionamiento, el mantenimiento y la administración del sistema de agua. De este modo, las comunidades pudieron alcanzar el control sobre el acceso al suministro de agua.

### *Alternativas futuras*

Algunos modelos alternativos de sistemas de suministro del servicio público que surgieron durante el estudio se encontraban aún en fase de presentación o debate. Uno de ellos conllevaría el tratamiento de 19 millones de aguas residuales por parte del gobierno estatal del Territorio Capital Nacional de Delhi, en India. Según el proyecto propuesto, el agua depurada se distribuiría entre usuarios no residenciales de Nueva Delhi, para cosas como lavar autobuses, rellenar cisternas de inodoros o mezclar hormigón en obras de construcción. Aunque la idea es comercializar el producto del proceso de depuración, se presenta como una forma de reducir el uso de agua potable del sistema de distribución canalizado. Al proporcionar una fuente alternativa de agua para usos no domésticos, el estado espera mejorar la equidad en el acceso a agua potable entre los usuarios domésticos.

En el ámbito comunitario, los consejos de aldea de Patag y Gabas de Baybay, en las Filipinas, habían iniciado negociaciones con el Distrito del Agua de Baybay (BWD) para que ambas comunidades pudieran extraer agua de una fuente cuyo derecho de explotación pertenece al Distrito. Además, los consejos de aldea habían propuesto que la gestión de uno de los estanques, las tuberías y otras instalaciones que se encuentran en las aldeas se traspasaran a la comunidad local. Como contrapartida, las aldeas se encargarían de la conservación de las cuencas en la zona de la fuente y de la protección de las instalaciones implantadas por el Distrito del Agua para la producción, el tratamiento y la distribución de agua al municipio de Baybay, en la provincia filipina de Leyte. En caso de llevarse adelante, el acuerdo apuntaría a una posible forma de resolver una importante paradoja; a saber, que las comunidades que se encuentran dentro de importantes cuencas no están abastecidas por el servicio de agua. El acuerdo, además, podría ofrecer valiosos mecanismos para fortalecer los partenariados entre gobiernos de aldeas y servicios de agua, especialmente con respecto a la gestión de las cuencas por parte de las comunidades que las albergan.

## Éxitos y fracasos de las alternativas

### *Participación*

La participación, como determinante importante del éxito, se puede evaluar desde varias dimensiones, que irían desde la profundidad o relevancia, el alcance o la suficiencia, y la adecuación de la escala. La interconexión de estas tres dimensiones de la participación se podría distinguir en la democratización de la gestión del agua de la reforma del sector público del Programa para el Sector del Agua Rural de Tamil Nadu (TNRWSP). Ejecutado por la Junta de Suministro de Agua y Alcantarillado de Tamil Nadu (TWAD), el programa trabajó para transformar las actitudes de los usuarios de agua, los ingenieros del sector, los proveedores de servicios de agua en comunidades y los gobiernos de aldeas. El proceso de democratización adoptó la práctica del *koodam*, que recrea un espacio tradicional cultural y social en que los participantes se relacionan entre sí de igual a igual, sin distinciones de edad, posición o jerarquía, donde el intercambio es transparente, experiencial y autocrítico, y el aprendizaje se construye en valores como la democracia, la toma de decisiones por consenso y la visión colectiva. Al institucionalizar la práctica tradicional del *koodam*, se garantizó la participación entre sectores y jerarquías, lo cual se tradujo en un programa más receptivo.

La relevancia, la suficiencia y la adecuación de la escala de la participación también se puede inferir de las dinámicas que entrañaron las amplias negociaciones sobre la asignación de aguas del río Ping, en Tailandia. La asignación de los recursos hídricos es un tema muy disputado, y hace que la plena participación de los diversos grupos de usuarios involucrados sea necesaria para alcanzar un acuerdo que sea aceptable para todas las partes implicadas. Al crear un espacio donde se podían reunir los distintos grupos interesados y discutir sus respectivas necesidades con respecto a la disponibilidad de agua, se pudieron acordar ciertas asignaciones cuantitativas o derechos sobre el recurso. Otra dimensión importante fue la posibilidad de encontrarse para discutir y negociar posibles cambios en los términos y condiciones de las asignaciones acordadas.

La participación relevante y suficiente se garantizó también cuando los vecinos y los funcionarios gubernamentales de Salcedo, en la provincia filipina de Sámar Oriental, se embarcaron en un proceso para la planificación de la gestión y el desarrollo de las cuencas locales. La participación activa de la comunidad en la demarcación de los límites de las cuencas ofreció un marco físico común para que los distintos usos de la tierra fueran compatibles con el fin de crear fuentes efectivas de suministro doméstico de agua. Igualmente, al participar en la elaboración de inventarios de recursos, los miembros de la comunidad pudieron identificar los posibles medios de vida que se ajustaban con la base de recursos de las cuencas.

Hay otros indicadores de éxito —como el empoderamiento de grupos marginalizados y vulnerables y la selección justa de miembros que refleja la diversidad de la población— que se ponen de manifiesto en algunas experiencias en que grupos comunitarios gestionan y controlan directamente los sistemas de agua en el ámbito de aldeas. Por ejemplo, la Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta

Propia (SEWA), en el estado indio de Gujarat, asumió la tarea de mantener el sistema que les proporcionaba agua salubre y potable cavando canales, instalando tuberías y tratando con cloro el suministro de agua. Por su parte, la Asociación de Vecinos de Tinagong Paraiso, en las Filipinas, negoció con el Distrito de Agua de Bacolod City (BACIWA) la instalación de tomas de agua comunitarias y asumió la gestión y el mantenimiento directos del servicio de agua.

Otra forma de acción directa fue la desarrollada en la aldea de Hivre Bazar, en el estado indio de Maharashtra. La asamblea de la aldea, enfrentada a una persistente escasez de agua y varios años de sequía, decidió adoptar un doble enfoque para gestionar los recursos hídricos. La primera medida consistió en prohibir prácticas destructivas como el pastoreo ilimitado de reses, la tala de árboles, el cultivo de cosechas que necesitan mucha agua y la excavación de pozos. La segunda supuso la construcción de muros de tierra y piedras, así como de pequeños estanques, como estructuras para recolectar aguas pluviales, la adopción de métodos de riego por goteo para conservar mejor el agua, y el uso de estiércol como fertilizante para mantener la calidad del agua. La participación en las actividades que exigían la acción comunitaria se produjo mediante la aportación de mano de obra por parte de los vecinos.

### *Equidad*

La equidad en el acceso al agua y la disponibilidad de ésta son elementos fundamentales del éxito de una alternativa. En Hong Kong, el principio de equidad llegó como un factor integrado en una iniciativa que perseguía suministrar agua potable a todos los ciudadanos como un derecho humano básico. La equidad sirvió también como un criterio de decisión a la hora de formular y adoptar una 'tarifa social'. Como herramienta para promover el acceso equitativo, la estructura tarifaria estableció el cobro de tasas por alto consumo, que se destinarían a subsidiar a los hogares con bajo consumo. Como mecanismo de regulación económica, la tarifa creó un sistema de incentivo para la conservación de agua que facilitó la disponibilidad de ésta para todos los usuarios independientemente de los niveles de consumo.

En el norte de Tailandia, el problema del acceso y la disponibilidad equitativa de agua fue abordado por el Comité de la Cuenca del Río Ping (PRBC) cuando éste reunió a los usuarios del agua con el fin de buscar una solución común para proteger y compartir los recursos del río Ping. Las distintas demandas de agua del río se situaron, mediante discusiones y negociaciones, en un contexto de asignación equitativa de los recursos. Aunque algunos participantes en las negociaciones expresaron su reserva sobre las asignaciones cuantitativas acordadas, no parecieron darse críticas negativas sobre el marco en que se desplegaron las negociaciones.

El acceso y la disponibilidad equitativos también estaban en mente de los habitantes de las aldeas de Pangasugan, Patag y Guadalupe en Baybay, en la provincia filipina de Leyte, cuando se encontraron con un suministro de agua inadecuado. Los representantes de las aldeas iniciaron negociaciones con la Universidad Estatal de Visayas para poder acceder a lo que entendían como un uso excesivo de agua por parte de la Universidad. Los representantes de las aldeas plantearon

la idea de que, de esta forma, mejoraría la equidad en el acceso y se malgastaría menos agua.

### *Eficiencia*

En la mayor parte de Asia, el rendimiento de las empresas de agua se suele evaluar en función de la eficiencia técnica y financiera de sus operaciones. En las Filipinas, por ejemplo, la Resolución del Consejo No. 4 (Serie de 1994) de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (NEDA) encargó a la Administración de Servicios de Agua Locales (LWUA), un organismo nacional del que depende la regulación financiera de los distritos de agua, que sólo pusiera en marcha proyectos viables desde el punto de vista financiero. Con ello, se dio la impresión de que: 1) las áreas de servicio comercialmente viables se deberían traspasar a corporaciones privadas; y 2) la LWUA debería mantenerse al margen de aquellos proyectos que no fueran financieramente viables. Teniendo en cuenta que la LWUA es una institución de préstamo para los servicios de agua, esta nueva política ofreció una plataforma ‘interesante’ para reducir los subsidios a los pobres y, a la vez, aumentar las subvenciones al sector privado mediante préstamos para concesiones y garantías soberanas para la financiación de proyectos de agua (Dargantes y Dargantes 2007, 54).

En contraposición a esta iniciativa, el Programa de generación de capacidades para la evaluación del rendimiento de los Distritos de Agua de Filipinas ofreció la posibilidad de que trabajadores y administradores examinaran conjuntamente los indicadores técnicos y financieros de sus respectivos servicios con la idea de encontrar maneras para mejorar la eficiencia del suministro de servicios de agua. A pesar de que los trabajadores se mostraron en un principio reacios a participar en el programa, esta oportunidad permitió que los representantes de los trabajadores desarrollaran una mayor conciencia sobre las implicaciones de los indicadores financieros en su eficiencia operativa frente a la privatización de sus respectivos distritos de agua. Además, los indicadores de eficiencia proporcionaron a trabajadores y administradores no sólo puntos comunes de referencia para seguir mejorando el rendimiento, sino también argumentos sólidos para respaldar sus diversas posturas de oposición a la privatización de los distritos de agua.

Para abordar los problemas que suponía un suministro de agua inadecuado e irregular, y cubrir la creciente demanda de la comunidad de Bagong Silang, en Caloocan City, en las Filipinas, los vecinos organizaron un sistema de agua que pertenecía a los usuarios. La cooperativa demostró su capacidad para alcanzar la eficiencia financiera necesaria asegurando el suministro de agua de proveedores mayoristas con un costo de transacción reducido. Al parecer, la comunidad también convenció de su viabilidad financiera a algunas fuentes de capital al conseguir un préstamo para cubrir los costos de establecimiento de líneas de distribución.

Entre los grandes servicios, la eficiencia financiera se suele entender como algo inseparable de la eficiencia técnica. En Camboya, por ejemplo, la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (PPWSA) alcanzó su viabilidad financiera –de tal modo que pudo abandonar el incremento previsto de las

tarifas— rehabilitando el sistema de distribución y minimizando las conexiones ilegales. La agencia Maharashtra Jeevan Pradhikan (MJP), en la India, también logró su eficiencia financiera, recuperando hasta el 99 por ciento de los gastos, mediante la introducción de aislamiento hidráulico en las zonas operativas y áreas de medición. Las intervenciones técnicas facilitaron que se consiguiera una mejor eficiencia de los recursos de agua porque los usuarios modificaron sus estrategias de almacenamiento de agua, dejando de hacerlo en sus hogares, gracias a las mejoras en la presión y la distribución. Gracias a esta medida y a otras mejoras en la lectura de contadores, procesos de facturación y recaudación de ingresos, la MJP alcanzó un alto nivel de eficiencia en términos de asignación y uso de los recursos, rendimiento operativo y gestión económica.

La eficiencia a la hora de poner los recursos de agua a disposición de los usuarios se adivina también en el caso del Departamento de Servicios de Agua de Hong Kong (HKWSD) y la decisión de mantener su titularidad pública. A pesar de las presiones para reducir las inversiones y los costos operativos en el suministro de agua, la prudente gestión financiera del organismo le permitió seguir generando fondos públicos para poder seguir garantizando un sistema de abastecimiento y distribución de gran nivel y una excelente calidad del agua. Con un gran apoyo de la ciudadanía, el HKWSD pudo mantener unos niveles adecuados de inversión pública para el mantenimiento de sus instalaciones y la formación constante de sus trabajadores.

### *Calidad*

La viabilidad de una alternativa se puede determinar directamente por la calidad o la potabilidad del agua suministrada y por las normas generales de servicio que se espera que respete un determinado sistema de agua. El primer caso lo demostrarían las aldeas de Bengala Occidental que, en colaboración con académicos de la Universidad de Ingeniería y Ciencias de Bengala (BESU) y con el apoyo de la ONG Water for People (WFP), instalaron equipos para eliminar el arsénico en los cabezales de las bombas de pozos, con lo que mejoraron la salud de las comunidades. El segundo caso quedaría ejemplificado en Badlapur City, donde la instalación de aislamientos hidráulicos de zonas operativas y la introducción de áreas de medición se tradujo en el suministro de agua ininterrumpido en ocho distritos de la ciudad, manteniendo la calidad de agua en niveles de potabilidad.

En las Filipinas, los sistemas de agua de Bagong Silang y Tinagong Paraiso evidenciaron que unos servicios que son propiedad de los usuarios y están controlados por ellos también pueden garantizar un suministro y distribución de agua seguros. En Bagong Silang, el control democrático de la cooperativa permitía a los usuarios ofrecer información directa sobre el servicios, lo cual facilitaba las mejores en la asignación y la distribución. Para los vecinos de Tinagong Paraiso, disponer del control directo sobre las operaciones y el mantenimiento les garantizaba que la calidad del agua fuera correcta y que la disponibilidad respondiera a las necesidades de los usuarios.

Para las integrantes de la Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta Propia (SEWA), asumir la gestión del servicio de agua no sólo garantizaba su potabilidad, sino también su disponibilidad. Al introducir el proceso de cloración, la calidad del agua mejoró tremendamente en comparación con el agua que se solía recolectar de los estanques de tierra. Al tomar la responsabilidad directa sobre el mantenimiento y las reparaciones de los conductos, la asociación también mejoró la disponibilidad de agua. La mejora en la calidad del servicio, además, concedió a las mujeres más tiempo para dedicar a su sustento.

### *Rendición de cuentas*

Los responsables de la formulación de políticas en distintos niveles del aparato burocrático, así como los administradores de los servicios de agua, suelen establecer líneas de comunicación o definen relaciones con los usuarios del agua. Algunos de los factores determinantes del éxito o el fracaso de dichas líneas de comunicación o relaciones serían la credibilidad de la fuente de explicación o justificación, la comprensibilidad del mensaje y la verificabilidad y veracidad de los hechos y los datos proporcionados. Teniendo en cuenta que el dinamismo de los mecanismos de rendición de cuentas dependen en gran medida de la aplicabilidad de las normas, cuanto mayor presión directa puedan tener los usuarios del agua sobre los responsables de las políticas y/o los administradores de los servicios para obtener respuestas, explicaciones o justificaciones satisfactorias sobre programas y proyectos, mayor será el alcance y la calidad de la rendición de cuentas.

En la iniciativa desarrollada en Tamil Nadu, el nivel de rendición de cuentas de la TWAD llegó hasta las comunidades. Y como los propios ingenieros del servicio se convirtieron en parte de la línea de comunicación, la credibilidad de la fuente podía ser directamente valorada por los usuarios del agua. Gracias al mecanismo del *koodam*, se mejoró la comprensibilidad del programa, sobre todo porque la información utilizada para tomar decisiones se podía discutir y verificar abiertamente.

Por otro lado, la formación sobre la evaluación del rendimiento en las Filipinas fortaleció el mecanismo de rendición de cuentas entre los administradores y los trabajadores mediante el intercambio de información y datos operativos. Aunque la información se iba a utilizar para revisar los indicadores financieros, técnicos, sociales y medioambientales para mejorar los servicios de agua, el proceso brindó la oportunidad para que los administradores pudieran explicar los porqués de las decisiones normativas, y para que los trabajadores pudieran justificar los niveles de rendimiento. Con la institucionalización de esta cooperación entre administradores y trabajadores, estos mecanismos de rendición de cuentas se pusieron después establecer formalmente en las empresas participantes.

En Nepal, la rendición de cuentas en la gestión del sistema de distribución de agua de riego en el distrito de Panchakanya fue traspasada por el Gobierno central a las Asociaciones de Usuarios de Agua de ámbito comunitario. Aunque el traspaso proporcionó a los usuarios del agua un mayor control operativo, tam-

bién permitió al Gobierno nacional desplazar parte de la responsabilidad sobre el sistema de distribución a los propios usuarios. De este modo, el mecanismo pudo estimular la rendición de cuentas directa en la gestión comunitaria, aunque se convirtiera en una estructura para reducir la transparencia del Gobierno nacional.

### *Transparencia*

Gracias a mecanismos claros para la rendición de cuentas, la información relativa a las decisiones y los niveles de rendimiento también se pueden poner a disposición del público. En el caso del distrito nepalí de Panchakanya, se podría haber alcanzado una mayor transparencia mediante la delegación de la gestión, pero sólo hasta el nivel operativo. La transparencia relacionada con las decisiones en materia de diseño del sistema y transacciones financieras se podría haber reducido con el traspaso de responsabilidad.

En el caso del experimento del estado indio de Tamil Nadu, los exhaustivos debates sobre los costos y las tarifas potenciaron la concienciación de los consumidores con respecto a la necesidad de conservar el agua y las distintas lógicas para establecer las tarifas. El diligente registro de datos como las horas de bombeo, las horas de suministro de agua y las lecturas de los contadores de electricidad, y la conexión de estos factores con los costos de suministro de agua, ayudaron a que los usuarios entendieran mejor el porqué de las tarifas del agua.

La transparencia es también un aspecto que caracterizaría a las operaciones de la Cooperativa del Servicio Comunitario de Agua de Bagong Silang (BSCWSC), en las Filipinas. En tanto que cooperativa comunitaria de la que son propietarios sus propios usuarios, el funcionamiento operativo de la cooperativa podía ser rápidamente evaluado por sus miembros. Por otro lado, los mecanismos establecidos para la elaboración de informes permitirían a los miembros buscar las debidas explicaciones a las decisiones normativas o las transacciones financieras. A través de actividades como la formación continua, y los informes periódicos obligatorios sobre la situación de las operaciones, la información relativa a las decisiones normativas, los mandatos operativos, las estructuras organizativas y el estado financiero estaba a disposición no sólo del usuario y propietario de la cooperativa, sino también del público general.

En el contexto del programa de generación de capacidades para la evaluación del rendimiento de los Distritos de Agua de Filipinas, los administradores y los trabajadores de las empresas de agua dispusieron su compromiso con un objetivo compartido: prestar unos servicios público de gran calidad y eficiencia. Por la propia naturaleza de la cooperación, administradores y trabajadores debían actuar con transparencia para poder identificar y examinar los factores clave para garantizar una mejor prestación de servicios de agua a los consumidores. Mediante esta iniciativa conjunta, los administradores no sólo podían proporcionar las bases lógicas y teóricas de las políticas adoptadas, sino también obtener información de primera mano sobre las implicaciones operativas de sus decisiones. Los trabajadores, por otro lado, podrían compartir detalles operativos de carácter práctico para que esas políticas funcionaran bien.

### *Relaciones laborales*

El programa de generación de capacidades, además, permitió a los administradores de algunos Distritos de Agua entender bien el papel de los trabajadores de primera línea en la mejora de los sistemas de agua. Como personas cercanas al proceso de producción, los trabajadores tienen unos conocimientos específicos sobre los tipos de servicios que funcionan y qué servicios se deben crear o mejorar.

En cuanto a los trabajadores, el programa les dio la posibilidad de apreciar mejor la importancia de cumplir con el número de horas de trabajo estipuladas y de respetar las normas de salud y seguridad en el trabajo. El ejercicio también permitió a los trabajadores establecer la relación entre los salarios, las bajas laborales y el seguro social con el rendimiento técnico y financiero de sus respectivos distritos de agua. Incluso ayudó a entender mejor las implicaciones de respetar o no respetar las normas básicas laborales sobre trabajo forzado, trabajo infantil, discriminación e igualdad de retribución, y libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva, así como de ofrecer una formación continua al personal.

### *Sostenibilidad*

La capacidad de una empresa para seguir operando a la vista de su situación financiera actual y futura depende, en gran medida, de sus fuentes de fondos para gastos de mantenimiento y de gestión, y desembolsos de capital. Las fuentes, que pueden ir desde el pleno apoyo del Estado a mecanismos para la total recuperación de los costos, también puede –con el tiempo, y dependiendo de las condiciones políticas y económicas– aumentar o disminuir sus respectivas aportaciones a las necesidades financieras de los servicios en cuestión.

En un momento en que los gobiernos lidian con crecientes costos financieros para el suministro de un amplio abanico de servicios sociales básicos, los servicios propiamente dichos deben, por su parte, afrontar la posibilidad de que disminuya el gasto público para el sector. En Camboya, por ejemplo, cuando el Estado trabajaba para reconstruir un país asolado por la guerra, la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (PPWSA) se propuso instalar contadores de agua para todas las conexiones, crear un equipo de inspección, revisar y mejorar sus archivos sobre consumidores, iniciar un programa para educar al público sobre la importancia de pagar las facturas de agua, e incrementar las tarifas para cubrir los costos que ya no podía aportar el Estado. Para evitar que las tarifas de agua aumentaran de golpe, se previó un aumento en tres pasos, repartidos a lo largo de siete años. Como la recaudación mejoró y los ingresos comenzaron a cubrir plenamente los costos, y el agua no facturada cayó del 72 por ciento en 1993 al 6 por ciento en 2006, el tercer aumento no llegó a producirse. Aunque estas intervenciones administrativas manifestaron muchos aspectos de los procesos de comercialización, la adopción de medidas prudentes para generar ingresos con el objetivo de mejorar –o al menos, mantener– los niveles de rendimiento operativo –frente a la maximización de los beneficios– podría, desde un punto de vista estratégico, ayudar a mantener el control público del servicio.

En Hong Kong, por otro lado, la crisis financiera situó al Gobierno bajo una intensa presión para que redujera las inversiones y recortara los gastos para el suministro de agua. El impecable funcionamiento del Departamento de Servicios de Agua de Hong Kong (HKWSD) para abastecer de servicios de agua a la ciudad y ayudarla a seguir siendo una metrópolis de primera clase le dio la fuerza necesaria para seguir operando como una empresa pública y poder acceder a subsidios públicos, con los que cubriría más de la mitad de sus costos. Esto demostró que la eficiencia operativa podría representar un valioso capital político para permanecer en el dominio público.

La relación entre la eficiencia técnica y operativa y la sostenibilidad financiera quedó también demostrada con la adopción de las opciones de tecnología adecuadas, como las oportunas actividades de mantenimiento en el estado indio de Tamil Nadu. Estas intervenciones tecnológicas ayudaron a reducir reparaciones y sustituciones de piezas potencialmente caras, regular las horas de bombeo, y mantener la calidad y la cantidad de agua. Al limitar las operaciones y los gastos de mantenimiento, y mejorar a la vez la generación de ingresos, se potenció la sostenibilidad financiera del sistema.

El programa de generación de capacidades para la evaluación del rendimiento de los Distritos de Agua de Filipinas estaba concebido para fomentar los conocimientos por parte de administradores y trabajadores no sólo de los parámetros de eficiencia técnica y financiera, sino también de la sostenibilidad de los aspectos sociales (como el cumplimiento de las normas laborales básicas y la mejora de las relaciones con los consumidores) y medioambientales (como la conservación de la cuencas y la gestión integrada de los recursos de agua y el saneamiento). Al promover una colaboración más estrecha entre instituciones públicas basada en la igualdad y el beneficio mutuo, el intercambio de información estratégica y práctica —especialmente sobre las prácticas de los servicios con mejor rendimiento— entre pares, se reforzó la cohesión social entre trabajadores y los administradores de los distritos de agua participantes.

Aunque la búsqueda de viabilidad financiera suele integrar algunos aspectos de las operaciones comercializadas, la sostenibilidad de la involucración social suele depender, en gran medida, del nivel de apertura pública de la participación en la toma de decisiones y las actividades de un servicio. En las Filipinas, por ejemplo, los vecinos de Tinagong Paraiso, después de haber conseguido derechos de propiedad sobre las fincas, recaudaron fondos y solicitaron préstamos, y convencieron al Distrito de Agua de Bacolod City (BACIWA) de que instalara una conexión por tuberías que poseerían y gestionarían colectivamente como comunidad. La Cooperativa del Servicio Comunitario de Agua de Bagong Silang (BSCWSC) mejoró su viabilidad financiera al reducir los costos de transacción asegurándose un suministro adecuado de agua de proveedores externos a granel, o tomando prestado capital para construir un sistema de distribución de agua. La cooperativa también minimizó los costos de gestión y puso en marcha normas de suscripción mediante controles democráticos, mitigando así el impacto de las

tarifas del agua. En el estado indio de Gujarat, la Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta Propia (SEWA) creó un comité de aldea para abordar la grave escasez de agua y la falta de medios de vida. Los integrantes del comité se reunían de forma periódica para tomar decisiones sobre la gestión del agua y supervisar el trabajo que se debía realizar. Gracias a su gestión directa del sistema de agua, la SEWA no sólo garantizó la sostenibilidad operativa, sino que también estableció un mecanismo para potenciar la viabilidad financiera.

La sostenibilidad ambiental es otra de las principales inquietudes en toda iniciativa que persiga garantizar agua para todos. La mayoría de los casos que se presentan en estas páginas seguían variaciones de dos grandes estrategias. La primera supone la protección de las cuencas como fuente del abastecimiento de agua. Las actividades que se desarrollan en el marco de esta estrategia pueden ser tan directas como la siembra de árboles en determinadas zonas, algo realizado en las experiencias indias de Tamil Nadu y de Hivre Bazar en Maharashtra. Otras medidas para garantizar la sostenibilidad de las cuencas incluyen, por ejemplo, la realización de talleres de planificación para identificar los problemas que afectan a las cuencas y la formulación de planes de acción para la gestión de las cuencas como los realizados en Salcedo, en la provincia filipina de Sámar Oriental. Las actividades también incluyeron el desarrollo de espacios forestales y de silvicultura, y la rehabilitación y protección de las cuencas.

Otra de las estrategias entraña la instalación de estructuras físicas para captar, almacenar y conservar el agua. Entre los ejemplos encontrados estaría la construcción de estructuras para recoger aguas pluviales, como en el *panchayat* de aldea de Hirve Bazar, el establecimiento de pequeños diques, como hizo la Fundación Sehgal para incrementar los niveles de agua en la región Mewat del estado indio de Haryana, y la excavación de estanques, como hizo el Instituto de Medicina y Odontología de Yenepoya (YMDC) para aprovechar el agua sobrante en el campus.

Un ejemplo destacado que estaría a medio camino entre ambas estrategias sería la reactivación de los organismos de agua en Delhi. A través de los casos interpuestos para salvaguardar unas estructuras esenciales para la recarga de aguas, que estaban desapareciendo destruidas debido a la apatía administrativa, el Tribunal Supremo de Delhi dictaminó que las autoridades gubernamentales correspondientes debían proteger y renovar todos los cursos de agua. Así, el Tribunal ordenó que se reactivaran 629 cursos de agua en un esfuerzo por mantener las bases de recursos hídricos. Según los planes, en el Territorio Capital Nacional de Delhi se desarrollarían espacios verdes junto a los cursos de agua reactivados para mantener el equilibrio ecológico.

### *Solidaridad*

Mediante el programa de generación de capacidades para la evaluación del rendimiento de los Distritos de Agua de Filipinas, desarrollado en el marco conceptual del partenariado público-público (PUP), trabajadores, administradores y organismos normativos como la Junta Nacional de Reglamentación del Agua (NWRB), organizaciones internacionales como la Unidad de Investigación de la Internacio-

nal de Servicios Públicos (PSIRU) y el Transnational Institute (TNI), y académicos colaboraron no sólo para defender los Distritos de Agua de las Filipinas como servicios públicos, sino también para mejorar su rendimiento en la prestación del servicio. Organizaciones de la sociedad civil como Focus on the Global South y Jubilee South Asia Pacific Movement for Debt and Development apoyaron a los trabajadores para desarrollar un conjunto de indicadores de rendimiento y los modelos PUP entre los Distritos de Agua y otros actores del sector.

En el caso del experimento de Tamil Nadu, los ingenieros del agua manifestaron su solidaridad con los vecinos de las aldeas mediante su participación habitual en reuniones, interactuando con ellos, y haciendo un especial esfuerzo para mejorar la concienciación entre las mujeres y los hogares más allá de sus obligaciones oficiales. Esta solidaridad también se extendió a los trabajadores en otros organismos gubernamentales encargados de proporcionar servicios de agua a las comunidades. A escala nacional, el Grupo para la Gestión del Cambio (CMG) recibió muestras de solidaridad del Gobierno federal y de otros gobiernos estatales de la India. En cuanto al ámbito internacional, servicios de agua de Egipto y de algunos países de Sudamérica ya han expresado su interés en colaborar con la TWAD para introducir prácticas de gestión del cambio en sus respectivos territorios.

### *Ética pública*

Durante más de 150 años, Hong Kong demostró que un sistema de suministro de agua de gestión pública podía funcionar perfectamente en el marco de una ciudad en constante cambio. Al incrementar la disponibilidad de recursos hídricos —llevando el sistema de suministro a un nivel de eficiencia operativa casi perfecto— y al mantener la excelente calidad del agua, los ciudadanos y ciudadanas de Hong Kong quedaron convencidos de que los servicios debían mantener la titularidad pública. En tales circunstancias, los funcionarios públicos del Departamento de Servicios de Agua de Hong Kong (HKWSD), los integrantes del Grupo de trabajo sobre medio ambiente, planificación, tierras y obras del Consejo Legislativo y los propios usuarios del agua se opusieron firmemente a la propuesta de privatización.

El programa de generación de capacidades para la evaluación del rendimiento de los Distritos de Agua de Filipinas, por otro lado, llevó a que los administradores y los trabajadores de los distritos de agua tomaran conciencia de la poca lógica que tenía la política oficial de traspasar al sector privado aquellos servicios que eran financieramente viables. Gracias a una mejor comprensión de las implicaciones de los indicadores técnicos y financieros, administradores y trabajadores pudieron poner en mejor perspectiva sus respectivos argumentos en contra de la privatización de los servicios de agua. Y posteriormente, expresaron su opinión colectiva de que los distritos de agua debían permanecer bajo la administración pública.

### *Transferibilidad*

Un importante ejercicio metodológico para sopesar —incluso con antelación— la ‘transferibilidad’ de una alternativa a otro lugar conlleva ajustar los recursos na-

turales, los conocimientos y las habilidades que poseen gerentes y trabajadores, así como los niveles y la dirección del apoyo político, con los requisitos de los servicios de agua. Tomando como ejemplo el experimento de democratización de la gestión del agua desplegado en Tamil Nadu, la adopción del concepto por parte del Gobierno federal de la India, y por parte de UNICEF a escala nacional, indicaría un mayor nivel de convergencia de los niveles de recursos naturales, conocimientos y habilidades y apoyo político, debido principalmente a las similitudes en las condiciones locales existentes y de los arreglos institucionales a escala de estado y de distrito. Esto se tradujo en la creación del Foro Nacional para la Gestión del Cambio, encargado de activar reformas en otros servicios estatales. El *koodam*, uno de los principales componentes del experimento, también sería compatible con las condiciones socio-culturales generales de India. En el ámbito internacional, han surgido expresiones de interés de empresas de agua en otros países para colaborar con la Junta de Suministro de Agua y Alcantarillado de Tamil Nadu (TWAD). Sin embargo, en caso de que se deseara adaptar el experimento, sería importante evaluar debidamente la dimensión cultural del *koodam* para determinar su compatibilidad con las prácticas locales.

### **Lecciones aprendidas**

#### *Un voto a favor de los modelos públicos*

Las conclusiones de este ejercicio de identificación ponen de manifiesto varias cuestiones. En primer lugar, aunque no hay ninguna alternativa perfecta, un entorno institucional y normativo propicio —en los ámbitos adecuados— son importantes para que una alternativa se desarrolle y prospere. En segundo lugar, articular y construir alternativas son procesos colectivos, que alcanzan su mayor éxito cuando son integradores, transparentes, participativos y justos desde el punto de vista del género. Las alternativas presentadas en este capítulo revelan que los partenariados entre personas y comunidades que han sufrido la falta de acceso a agua y saneamiento, y los organismos de agua —ya sean estatales o municipales— que creen en el funcionamiento democrático pueden garantizar un suministro de servicios de agua seguro, equitativo y adecuado, y una gestión sostenible de los recursos hídricos. Esto era algo que se daba en todos los casos, independientemente del tipo de alternativa. Finalmente, todas estas alternativas se sustentan en principios de ‘buena gobernanza del agua’, entre los que cabría citar: (1) justicia del agua, es decir, garantizar que todas las comunidades gocen de un acceso igual y equitativo a un agua salubre, asequible y sostenible para consumo humano, pesca y otros usos recreativos y culturales. Una pieza clave en este sentido es el concepto de democracia y democratización, de garantizar que toda las personas, especialmente las pobres y marginalizadas, tengan voz con respecto a cómo desean que se gestione su agua; (2) el agua forma parte del patrimonio común y es un derecho humano: el agua es vida, un don de la naturaleza y su cuidado es responsabilidad de todos para que el planeta pueda sobrevivir. Este cuidado está arraigado en el respeto a todos los valores, culturas y tradiciones que sostienen el patrimonio

hídrico global; y (3) estos derechos se pueden enmarcar, proteger y hacer cumplir de forma equitativa y sostenible, siempre que participen en el proceso aquellas personas que se han visto históricamente marginalizadas.

#### *Tendencias hacia la descentralización en el suministro de servicios de agua*

En las Filipinas, Resolución del Consejo No. 4 (Serie de 1994) de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (NEDA) determinó que las Unidades de Gobierno Local (UGL) podían poner en marcha todo tipo de proyectos de suministro de agua que estuvieran en consonancia con el proceso de descentralización y traspaso. Esta decisión dio la impresión de que los proyectos de agua no viables comercialmente eran responsabilidad de las UGL. Sin embargo, los datos de 2005 revelaban que el 43 por ciento de los 1.639 proveedores de servicios de agua registrados en las Filipinas estaban gestionados por UGL. Y otro 30 por ciento dependía de usuarios o comunidades (Dargantes y Dargantes 2007, 54). Estas cifras indican que una gran mayoría de los proveedores de servicios de agua estaban descentralizados operativamente y dispersos geográficamente. Puede que estos servicios no estuvieran funcionando con una eficiencia técnica y financiera óptima, pero, sin duda, se encargarían de abordar la urgente necesidad de agua entre las comunidades sin servicio de los distritos de agua.

#### *Importancia de las finanzas para las infraestructuras*

La generación de fondos para financiar la construcción de infraestructuras de agua es uno de los mayores desafíos en el desarrollo de los sistemas de agua. Normalmente, el apoyo financiero procede del Estado o de organizaciones internacionales. De los casos incluidos en este ejercicio, la mayoría de los grandes servicios centralizados siguen estando financiados por el Estado. No obstante, teniendo en cuenta que los gobiernos no suelen estar en una posición financiera óptima para abordar adecuadamente las exigencias de capital de los sistemas de suministro de agua, a menudo recurren a instituciones financieras internacionales (IFI) y fuentes privadas de fondos. Como los préstamos para infraestructuras hídricas entrañan importantes sumas de dinero, la tendencia es utilizar préstamos de las IFI.

En otros casos, los gobiernos consolidan las necesidades de financiación de sistemas más pequeños para solicitar préstamos de las IFI. Aunque estos arreglos dan una apariencia de adecuación de los fondos para cubrir las necesidades de capitalización de los servicios, el proceso de consolidación puede llevar a la formulación y confirmación de condicionalidades sobre los préstamos, que pueden no formar parte de los planes presentados por el servicio o empresa de agua en cuestión. Por fortuna, las alternativas que aparecen en estas páginas contaban con flexibilidad por parte de las IFI para desarrollar sus respectivos proyectos.

En ciertos casos, puede que el Estado promulgue políticas para limitar las posibilidades de flexibilidad que ofrecen sus propios organismos. Por ejemplo, en las Filipinas, a la Administración de Servicios de Agua Locales (LWUA), una institución especializada de crédito creada para promover, desarrollar y

financiar servicios locales de agua, y con poderes para establecer normas y regulaciones, ofrecer asistencia técnica y formación profesional, supervisar y evaluar la normativa en materia de agua, e influir en la integración y anexión de los sistemas de agua, se le obligó a financiar sólo los distritos de agua financieramente viables. Aquellos que carecieran de dicha viabilidad debían buscar fondos de otras fuentes.

Esta situación plantea otra dimensión de la relación entre prestatario y Estado o IFI. Así, puede que las IFI impongan condicionalidades sobre los préstamos que conceden, pero el destinatario del préstamo puede optar por no aceptar las imposiciones. Éste ha sido el caso del experimento de democratización de Tamil Nadu, que se financió con un préstamo del Banco Mundial. Por supuesto, hay límites sobre qué condicionalidades se pueden rechazar. Y estos límites podrían servir como punto de partida para la búsqueda de fuentes alternativas de financiación, o para el replanteamiento de proyectos o partes de proyectos para adaptarlos a distintas modalidades de financiación.

En la aldea china de Tian-xin, por ejemplo, la construcción de depósitos de agua para el riego de campos y el uso doméstico debía ser, en principio, responsabilidad del Estado. Pero para que la aldea pudiera suministrar el agua, de forma totalmente gratuita, a los 2.000 vecinos de la zona, el jefe de la aldea introdujo un sistema de financiación complementaria como forma alternativa de financiar el proyecto. Al generar la mitad de la suma necesaria para construir los depósitos de trabajadores migrantes y empresarios de éxito en Tian-xin, en la provincia de Guangdong, el jefe de la aldea y la comunidad local encontraron que era más fácil pedir fondos complementarios para el proyecto que depender totalmente de los recursos gubernamentales.

#### *Lecciones para y del sector privado*

Las corporaciones y otros tipos de empresas privadas (incluidas las empresas de agua privatizadas) se han dado cuenta de que para mantener su relevancia social (o, como afirman algunas voces, para calmar su conciencia social) no sólo deberían mantener una conducta comercial responsable, sino también adherirse voluntaria o conscientemente a normas y estándares humanitarios. Esta práctica, que suele conocerse como parte de la 'responsabilidad social corporativa' (RSC), abarca diversos elementos de respeto de los derechos humanos, aplicación de las leyes y normas sobre medio ambiente, cumplimiento de los estándares laborales y de salvaguardia de los consumidores, y suministro de ayuda a los sectores desfavorecidos o a las víctimas de catástrofes naturales.

En las Filipinas y China, por ejemplo, hay proyectos de RSC que ofrecen un ejemplo de cómo desplegar un buen suministro de servicios de agua sin seguir la senda de la privatización. El Programa Agua para los Pobres o *Tubig Para sa Barangay* (TPSB), un proyecto de RSC de la corporación privada MWCI que asumió las hasta entonces operaciones públicas de los Servicios de Agua y Alcantarillado de Manila (MWSS), utilizó fondos del Banco Mundial para subsidiar el costo de las tarifas de conexión de los consumidores que vivían en comunidades

con bajos ingresos o en comunidades con un mal servicio de agua, y en zonas de asentamientos informales.

En algunas aldeas de la provincia china de Guangdong también se ha estado aplicado una variante de la alternativa de la RSC. Al parecer, el Estado había alentado oficialmente a empresas comerciales a que gestionaras las infraestructuras en las aldeas que eligieran. La empresa sería responsable del costo de la infraestructura del sistema del agua, mientras que la aldea se encargaría de la gestión del sistema una vez finalizada la fase de construcción. Esta iniciativa se podría clasificar, por ejemplo, como RSC patrocinada o impuesta por el Estado.

Teniendo en cuenta que estas prácticas fueron desplegadas por corporaciones con ánimo de lucro y por entes sin fines lucrativos que estaban utilizando fondos procedentes de beneficios empresariales, el carácter público de estos modelos se debería examinar muy cuidadosamente. En el marco del programa TPSB, la participación de las comunidades daba cierto grado de carácter público al mecanismo de suministro del servicio. Además, el subsidio cruzado para cubrir los costos de conexión otorgaba al programa un aire menos comercial. En el programa de RSC patrocinado por el Estado en China, la colaboración entre empresas comerciales y la comunidad como beneficiaria de fondos corporativos y responsable de ejecutar el proyecto daba también al proyecto un cierto carácter público. Dado que el servicio sería gratuito, el proyecto se podría quizá caracterizar como una operación no comercializada (o menos comercializada).

#### *El papel de los burócratas en la mejora de la rendición de cuentas*

La buena gobernanza de los recursos y servicios de agua, un componente importante de las iniciativas para reducir la pobreza, exigiría dos grandes características a los organismos gubernamentales encargados de la gestión del agua: rendición de cuentas y competencia. Los responsables de formular políticas, los reguladores y los administradores de servicios deberían establecer un sistema de comunicación con los usuarios del agua para llegar a un entendimiento común de cuáles son los objetivos, las políticas, los programas y las actividades del servicio. El proceso de comunicación debería servir fundamentalmente como un espacio en que se articularían, explicarían y justificarían las decisiones o indecisiones relativas a la gestión. Además, promovería los cambios basándose en las aportaciones de los usuarios con respecto a las medidas esenciales para mejorar el suministro del servicio.

Uno de los principales determinantes del éxito o del fracaso del sistema de comunicación estaría en la credibilidad de la fuente de información. La credibilidad, como reflejo del valor que le otorga el público, se puede ir ganando de muchas formas, ya sea siendo capaz de cumplir las tareas con eficiencia o demostrando sinceridad y un trato justo. Mientras que esa sinceridad y trato justo serían básicamente atributos personales de los miembros de la burocracia, la competencia podría ser abordada directamente por programas para el desarrollo del personal.

## Vías de futuro

### *Estudios sobre alternativas*

Los próximos pasos para el estudio sobre alternativas a la comercialización de los recursos y servicios de agua en Asia deberían contemplar una caracterización más detallada y exhaustiva de posibles opciones para determinar la relación entre tipologías organizativas y los determinantes del éxito o el fracaso. Los estudios de casos concretos deberían examinar el contexto por el que ciertos criterios políticos se convertirían en última instancia en determinantes de ese éxito o fracaso. Durante este ejercicio de mapeo, el proceso para determinar las definiciones operativas, las tipologías organizativas, los criterios políticos y los determinantes del éxito o el fracaso de las alternativas se vio especialmente dificultado por lo inadecuado de la información secundaria disponible. En próximas investigaciones, se debería perseguir recopilar, integrar y analizar varios conjuntos de datos de distintas fuentes primarias para caracterizar las alternativas utilizando técnicas que permitan el análisis simultáneo de atributos medioambientales junto con variables socio-económicas. Este proceso podría dar lugar a un grupo de investigadores y profesionales que promoverían la colaboración multidisciplinaria y el intercambio de datos sobre recursos de agua y el desarrollo de servicios.

La recopilación sistemática de datos sobre alternativas, tipologías organizativas, criterios políticos y determinantes del éxito o el fracaso sería algo muy útil para planificadores del sector, gobiernos locales y reguladores, ya que la información pondría de relieve las limitaciones de las alternativas y ayudará a establecer objetivos operativos realistas para introducir mejoras. Esos estudios, además, podrían sacar a la luz experiencias operativas reales de proveedores de servicios de agua que se podrían compartir dentro del sector para ampliarlas o para aplicarlas en determinados entornos normativos o condiciones socio-económicas. Por último, los estudios de caso deberían dar una primera idea de la viabilidad de generar y analizar datos sobre las alternativas.

### *Promoción de alternativas*

La promoción de alternativas se puede llevar adelante en distintos espacios y mediante diversos mecanismos. Una de las vías que se pueden seguir pasa por reformas institucionales y normativas, incluida la reforma legislativa. Las alternativas a la comercialización de los recursos y servicios de agua pueden prosperar en un entorno propicio. Las reformas normativas e institucionales son aún más pertinentes cuando se combinan con la resolución de problemas sobre el terreno. Como se ejemplifica en estas páginas, impulsar la introducción de reformas conlleva la creación de plataformas, espacios y procesos en que todas las partes interesadas –incluidos los activistas y los movimientos a favor de la justicia del agua– puedan convergir para fomentar y potenciar alternativas.

La promoción de alternativas en el sector del agua también debería contemplar la realización de estudios de caso que se puedan utilizar como contenidos para programas de formación especializados en la gestión de recursos y servicios

de agua. Esto permitiría a los estudiantes aprender de experiencias reales y adquirir conocimientos factuales y, en última instancia, mejorar el nivel de apreciación de las alternativas aplicadas. Los estudiantes podrían después identificar factores de éxito o fracaso, y determinar formas para mejorar las alternativas y hacerlas útiles para proveedores de servicios de agua y otros actores que trabajan en el sector.

En la misma línea, las alternativas identificadas también se podrían debatir durante la planificación del desarrollo para los sectores del agua y el saneamiento emprendido por gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y proveedores de servicios de agua de base comunitaria. Esto generaría un mecanismo por el que las partes interesadas podrían identificar, revisar y/o definir/redefinir sus respectivos papeles, funciones y procesos organizativos, y ponerse de acuerdo sobre los debidos arreglos institucionales. El debate también podría incorporar oportunidades no formales de formación y generación de capacidades sobre gestión de recursos y servicios de agua de base comunitaria, y sobre gobernanza participativa y democrática en el sector del agua y el saneamiento para organizaciones comunitarias, ONG, gobiernos locales y comités regionales e interregionales. Además, estimularía la participación de organizaciones comunitarias y ONG, y la incorporación de enfoques de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) en los procesos de desarrollo locales y regionales.

Otra forma de avanzar en la promoción de alternativas es mediante organizaciones de la sociedad civil en países donantes. Estas organizaciones pueden informar a sus respectivos gobiernos y a los organismos de ayuda internacional sobre los impactos de los proyectos financiados sobre las comunidades y poblaciones locales desde la perspectiva de los usuarios del agua. Este mecanismo proporcionaría una excelente oportunidad para que servicios y comunidades locales mostraran sus prácticas de gestión de servicios y recursos de agua, adaptadas a las condiciones locales.

Por último, los servicios públicos de agua y sus defensores en Asia deberían promover más visitas de estudio entre usuarios de agua, proveedores de servicios, ONG y académicos con miras a fortalecer mecanismos que faciliten la realización de análisis polifacéticos. Los discursos resultantes podrían servir como contrapeso al predominio de los marcos neoliberales sin rechazarlos necesariamente de forma refleja e introducir perspectivas alternativas en el sector.

#### *Avance en la práctica de alternativas*

Algunos gobiernos han estado estudiando formas alternativas para suministrar agua, pero puede que no se atrevan a ponerlas en práctica debido a lo que ven como posibles desventajas. Los sistemas alternativos de agua, por ejemplo, podría generar costos adicionales, especialmente si éstos no estaban integrados en los planes iniciales para la prestación del servicio y la construcción de instalaciones. El agua, al ser más que un mero proyecto de infraestructura que necesita enormes inversiones y fondos, además de tecnología, exigiría modelos alternativos de gobernanza que respondan a condiciones físicas, realidades socio-económicas y entornos normativos que están en constante cambio. Mejorar la capacidad de los administradores y trabajadores del

sector del agua para abordar los importantes factores que podría influir en el éxito o el fracaso de los servicios sería un componente significativo de los esfuerzos para avanzar en la gobernanza del agua. Promulgar leyes que aborden las condiciones socio-económicas desfavorables y las políticas injustas podría contribuir, en última instancia, a expandir la cobertura del servicio y mejorar su suministro.

Otro aspecto de la gobernanza en el ámbito del agua que se debería perseguir activamente entrañaría la gestión de las agua transfronterizas. Como los caudales de agua atraviesan fronteras, su gestión exigiría nuevas formas de mecanismos de gobernanza interestatales. Teniendo en cuenta que las líneas divisorias de aguas no tienen por qué ajustarse a las fronteras político-administrativas, puede que se necesiten nuevas formas de delineación que exijan nuevas políticas y arreglos de gestión transnacionales. En efecto, la gobernanza de los caudales de agua transfronterizos podría redefinir las afiliaciones regionales, y necesitar modelos alternativos de regionalismo para abordar lo inadecuado de los marcos estatales.

### **Agradecimientos**

Los autores desean expresar su agradecimiento a las personas siguientes por su ayuda en la recopilación de datos para este capítulo: Afsar Jafri (investigador asociado, Focus on the Global South India Programme, Delhi), Meena Menon (investigadora asociada, Focus on the Global South, Mumbai), Dr. V. Suresh (director, Center for Law, Policy and Human Rights Studies, y asesor del Tribunal Supremo sobre soberanía alimentaria, Chennai, India),

Nila Ardhianie (directora, Amrta Institute for Water Literacy, Indonesia), S.A. Naqvi (presidente, STEPS Research Foundation; presidente de Water Workers Alliance y coorganizador de Citizens Front for Water Democracy, Nueva Delhi), Sofia Chu (Globalization Monitor, Hong Kong), Victor Chiong (presidente, Alianza de Empleados Gubernamentales del Sector del Agua-AGWWAS, Cebu City, Filipinas), Violeta P. Coral (Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos, región de Asia-Pacífico).

### **Referencias**

- ADB. 2007. *Asian Water Development Outlook 2007: Achieving water security for Asia*. Manila: Asian Development Bank (ADB).
- Chiong, V. 2008. "Documentation Report on Capability-Building Program on Performance Benchmarking of Philippine Water Districts in the Philippines". Ciudad Cebu: mimeo.
- Dahasahashra, S.V. 2008. "Maharashtra Jeevan Pradhikaran: From Intermittent to Continuous Water Supply in Kulgaon-Badlapur", en M. Ramachandran y A.K. Mehta (eds) *National Urban Water Awards 2008: Compendium of Good Initiatives*. Nueva Delhi: Government of India.
- Dargantes, B.B. y M.A.L. Dargantes. 2007. "Philippine experiences in alternatives to privatization of water services", en M.A. Manahan, S. Yamamoto y O. Hoederman, (eds) *Water democracy: reclaiming public Water in Asia*. Bangkok: Focus on the Global South y Transnational Institute.

- Government Waterworks Professionals Association. 2007. "Hong Kong: A role model of public-operated water supply services", en M.A. Manahan, S. Yamamoto y O. Hoederman, (eds) *Water democracy: reclaiming public Water in Asia*. Bangkok: Focus on the Global South y Transnational Institute.
- Naqvi. S.A. s.f. "Business of Water, Loot in Business", en *Water for Life, Not for Profi*. Mimeo.
- Nayar, V., V. Suresh y V.A. Raveendran. s.f. "Democratization and Water: Trysts with change in water sector in Tamil Nadu, India. 2003-09". Chennai: Change Management Group.
- United Nations. 1993. *Earth Summit Agenda 21: The United Nations Action Programme of Action from Rio*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).
- United Nations. 2008. *The Millennium Development Goals Report 2008*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).
- UNEP y DA. 2008. *South Asia Environment Outlook 2009*. Nairobi: United Nations Environment Program (UNEP) y Development Alternatives (DA).
- WRI, 2005. *Freshwater Resources 2005*. Washington D.C.: WRI (World Resources Institute).

## X. LO PÚBLICO EN EL SECTOR DE LA ELECTRICIDAD EN ASIA

Nepomuceno A. Malaluan

El suministro de electricidad por parte de los gobiernos asiáticos comenzó a crecer de forma meteórica a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, fenómeno que sólo se vio perturbado por la fuerte ofensiva a favor de las privatizaciones que arrancó a fines de los años ochenta. Esta trayectoria se vio apuntalada por importantes cambios en el paradigma del desarrollo preponderante, especialmente con respecto al papel que debería desempeñar el Estado en el proceso de desarrollo.

Los cambios de paradigma fueron, a su vez, resultado de cuestiones complejas. La financiación, la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad han sido temas clave en los debates sobre políticas a escala nacional e internacional. Menos manifiestas han sido las diversas fuerzas que impulsan las distintas posturas normativas, entre las que estarían la política exterior de las grandes potencias mundiales, muchas veces en nombre de los intereses de sus sectores comerciales y financieros. La forma en que respondía un país concreto dependía de las relaciones de poder desplegadas en dicho país. Pero aunque los países asiáticos comenzaran a introducir las privatizaciones en los años noventa y principios de la década de 2000, sería incorrecto concluir que, con ello, se ha mermado el abastecimiento público de electricidad. Así, si bien ha ido aumentando el alcance de la participación del sector privado, la transformación del sector en sistemas que dependen totalmente de manos privadas está lejos de ser una realidad.

En este capítulo, identificamos 'lo público' en el suministro eléctrico, tanto histórico como actual, en varios países de Asia Oriental, Sudoriental y Meridional. Por 'público', nos referimos fundamentalmente a entidades cuya titularidad, gestión y financiación corre a cargo del Estado y que están sujetas a control y supervisión políticos. No obstante, también consideramos como públicos aquellos modelos en que organizaciones no estatales y no comerciales, que funcionan sin ánimo de lucro, desempeñan alguna función en uno o varios aspectos de la prestación de servicios.

En el primer apartado de este capítulo se ofrece una descripción del sector eléctrico en Asia, con una panorámica de su desarrollo y situación actual. A continuación, se explica el enfoque que se utilizó para explorar las ‘alternativas a la privatización’ en el sector, incluidas las limitaciones con que nos topamos en el proceso. El tercer apartado repasa las alternativas encontradas en varios países y, el cuarto, analiza las tipologías identificadas con respecto a los ‘criterios de éxito’ predeterminados. En el apartado final, el autor comparte su perspectiva sobre posibles alternativas para el sector eléctrico en Asia, basándose en las lecciones de varios estudios e identificando otros factores que se deberían de tener en cuenta al construir alternativas.

### **La electricidad en Asia Oriental, Sudoriental y Meridional**

A fines del siglo XIX, se habían inventado ya varios usos prácticos para la electricidad, entre los que estarían el alumbrado y las comunicaciones. Así, se desarrollaron también tecnologías para generar energía eléctrica y transportarla al lugar en que ésta se utilizaría (transmisión y distribución). La capacidad de proporcionar electricidad a gran escala y de forma continuada estimuló el desarrollo de más aplicaciones, como motores eléctricos, sistemas de calefacción y refrigeración, y dispositivos electrónicos e informáticos. La electricidad se convirtió así en la espina dorsal de la industrialización moderna y en pieza clave de ciertas comodidades en los hogares.

Desde su cuna en Estados Unidos y Europa, la tecnología de la electricidad y sus varios usos se trasladaron al resto del mundo, Asia incluida, a través de políticas coloniales y de inversiones. A pesar de ello, la generación de electricidad en el continente asiático aumentó poco en la primera mitad del siglo XX, salvo en el caso de Japón, en plena etapa de industrialización. Fue a partir de 1950 cuando el suministro de electricidad en Asia despegó seriamente (véase la tabla 10.1).

**Tabla 10.1: Generación eléctrica en algunos países asiáticos en 1929, 1950, 1980 y 1990 (en miles de millones de kilovatios-hora)**

País	1929	1950	1980	1990
China	2,1	4,3	285	590
India	1,2	5,1	119	275
Corea	1,5	0,4	34	98
Tailandia	0	0,1	14	44
Japón	13,3	44,9	547	813
Malasia	0,2	0,9	10	24
Indonesia	0,2	0,4	13	43
Filipinas	0,1	0,6	17	24

Fuente: Williams y Dubash 2004)

Una de las piezas clave del crecimiento del sector energético en Asia fue el Estado. Pese a tener su origen en el sector privado, después de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte del suministro eléctrico del continente pasó a estar con-

solidado y depender del Estado. Sin embargo, a fines de los años ochenta –y sobre todo de los años noventa–, el sector del suministro de energía se vio sometido a presiones muy fuertes que abogaban por su reestructuración, especialmente por parte del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo (BAAsD) en su papel de prestamistas y guardianes del capital extranjero.

En enero de 1993, el Banco Mundial publicó un informe cuyo título se traduciría como ‘El papel del Banco Mundial en el sector de la energía eléctrica: políticas para una reforma institucional, normativa y financiera efectiva’. En sus páginas, el Banco Mundial esbozaba los pilares de las reformas normativas nacionales que el organismo exigía para su intervención en el sector de la electricidad. Entre ellos, estaba:

- Cambios en los procesos reguladores – El Banco exigirá a los países que establezcan procesos reguladores transparentes que sean independientes de los proveedores de energía y que eviten la injerencia gubernamental en las operaciones diarias de las compañías eléctricas.
- Importación de servicios – El Banco impulsará acuerdos bilaterales o la subcontratación de determinados servicios del sector a entidades extranjeras.
- Comercialización y corporatización – Los servicios de energía deben empezar a operar como empresas comerciales, obteniendo tasas comerciales de retorno sobre su capital social y siendo responsables de sus propios presupuestos.
- Inversiones privadas – Las políticas e instituciones perseguirán atraer una mayor participación del sector privado en el suministro de electricidad. El Banco se compromete también a desplegar un amplio abanico de instrumentos y técnicas de financiación del sector privado para facilitar el proceso.

Siguiendo estas líneas, el BAAsD publicó su propio informe sobre políticas en 1995, con el título ‘Iniciativas normativas del Banco [BAAsD] para el sector de la energía’, cuyas propuestas de intervención para el sector no diferían mucho de las del Banco Mundial. El BAAsD, en concreto, abogaba por reestructurar el sector de la energía en el medio plazo, lo cual supondría la separación de las actividades de generación, transmisión y distribución para estimular la participación del sector privado e introducir elementos de competencia. En el corto plazo, instaba a corporatizar y comercializar los servicios que eran propiedad del Estado, como preludio a su plena privatización, y la entrada del sector privado mediante varios modelos privados de construcción y explotación.

Con miras a potenciar su influencia, las políticas del Banco Mundial y del BAAsD exigían préstamos sujetos a compromisos. El Banco Mundial decidió centrar su concesión de préstamos a países que demostraran un compromiso con sus recetas normativas, negando la asignación de fondos a proyectos en países en que el Gobierno no estaba dispuesto a realizar reformas estructurales de base. En cambio, cuando un país –con el apoyo analítico del Banco Mundial– optaba por

priorizar las privatizaciones, debía crear un programa de trabajo integral para el sector con el objetivo de garantizar los debidos marcos jurídicos y reguladores. Al igual que el Banco Mundial, el BAsD también condicionaba sus préstamos y asistencia técnica a la predisposición del Gobierno en cuestión a reestructurar su sector energético en la dirección recomendada por el propio BAsD.

Entre 1990 y 2001, el Banco Mundial aprobó 22.200 millones de dólares estadounidenses (USD) en préstamos a proyectos de energía eléctrica en todo el mundo. De éstos, el 65,4 por ciento estaban relacionados con el desarrollo del sector privado. Del total de 154 proyectos de energía eléctrica entre 1990 y 1999, 35 se desarrollaron en países de Asia Oriental y el Pacífico, y 20, en Asia Oriental; es decir, 55 proyectos en total (Manibog et al, 2003). Por su parte, entre 1995 y 1999, el BAsD aprobó 4.830 millones de USD de préstamos para 40 proyectos energéticos. También aprobó 74,1 millones de USD en asistencia técnica para ese mismo período. Entre ellos, se contaban seis proyectos de electrificación rural en Bangladesh, Bhután, la República Democrática Popular Lao (RDP Lao), Nepal y Tailandia; dos préstamos para programas y un préstamo para asistencia técnica para apoyar la reestructuración del subsector eléctrico en Indonesia y las Filipinas, incluidos servicios de consultoría; un préstamo para un proyecto de energías renovables a la India; seis préstamos para financiar proyectos de energía térmica e hidroeléctrica en China, RDP Lao, Nepal y Pakistán; y cuatro préstamos para proyectos de transmisión y distribución de energía. Además, el Grupo del Sector Privado proporcionó ayuda directa a cuatro proyectos del sector de la energía desarrollados por el sector privado en China, India, Nepal y Pakistán con asistencia y préstamos complementarios del BAsD (ADB 2000).

En total, las iniciativas de reestructuración del sector eléctrico patrocinadas por el Banco Mundial y el BAsD desembocaron en 552 proyectos de participación del sector privado en Asia entre 1990 y 2008, de los que 381 se desarrollaron en países de Asia Oriental y el Pacífico y, el resto, en Asia Meridional. Estos proyectos movilizaron un total de 153.900 millones de USD en inversiones privadas para el sector eléctrico durante el mismo período, de los que 98.260 millones de correspondían a países de Asia Oriental y el Pacífico, y 55.670 millones, a países de Asia Meridional (datos generados a partir de la base de datos PPI-Participación privada en infraestructura del Banco Mundial: <http://ppi.worldbank.org>).

Una de las experiencias comunes en la participación del sector privado pasaba por la contratación con productores independientes de energía (PIE). Normalmente, un contrato PIE supone un arreglo entre un servicio eléctrico gubernamental y un organismo que patrocina el proyecto, basado en un acuerdo de tipo CET (construcción-explotación-traspaso) o alguna variante de éste. El patrocinador suele ser una compañía creada expresamente para el proyecto en cuestión, normalmente por parte de una o varias empresas privadas, ya sean locales o extranjeras. Para que el servicio de electricidad del Gobierno estudie la posibilidad de establecer un contrato de compra de energía a largo plazo (15 a 25 años), el patrocinador del proyecto se compromete a instalar una planta eléctrica y explo-

tarla durante el período de vigencia del contrato. Construir la planta eléctrica entraña movilizar fondos mediante la aportación de capital propio y la solicitud de préstamos, y garantizar que la infraestructura, efectivamente, se construya. El patrocinador del proyecto ostenta la titularidad de los activos hasta que finaliza el período establecido por el contrato, momento en que dicha titularidad, siempre que la infraestructura no haya agotado su vida útil, pasa al servicio del Gobierno. Los contratos PIE representaron la mayor parte del incremento de las inversiones privadas en electricidad desde 1991 hasta 1996 y 1997, años en que éstas alcanzaron su punto álgido.

Sin embargo, la crisis financiera asiática que estalló en 1997 puso de manifiesto los riesgos asociados con los contratos PIE. Los PIE, por ejemplo, exigen una generosa protección frente a los riesgos del mercado (compra mínima garantizada), los riesgos financieros (garantía sobre los tipos de cambio) y los riesgos operativos (garantía sobre el precio del combustible). Este menor riesgo para el sector privado, en ocasiones unido a episodios de corrupción en el proceso de contratación, genera incentivos para que se contrate o se construya en exceso. Por tanto, cuando estalló la crisis financiera, los servicios gubernamentales se encontraron con una situación de sobrecapacidad y de incremento en la compra de energía que añadía aún más presión a su balance financiero. Muchos servicios se vieron obligados a aumentar las tarifas de la electricidad o a registrar mayores pérdidas y endeudarse más. Algunos contratos PIE se convirtieron en objeto de disputa. En general, los contratos PIE perdieron gran parte de su atractivo después de la crisis financiera asiática.

Junto con los contratos PIE, se dio también la introducción de una reestructuración sectorial más profunda en muchos países asiáticos. Sin duda, el modelo impulsado por el BAsD y el Banco Mundial influyó muy notablemente en el diseño de dicha reestructuración. Este modelo conllevaba la desagregación vertical del sistema, con el claro objetivo de traspasarlo a manos privadas. La desagregación, siguiendo el modelo del Banco Mundial y el BAsD, es una forma de separar las partes que, según el análisis de estas dos instituciones, pueden dar cabida a la competencia —especialmente la generación de electricidad— y las partes que siguen siendo un monopolio natural, sobre todo la transmisión y la distribución. La generación se divide entre una serie de compañías que compiten en el mercado de la energía. Las empresas de transmisión y distribución están obligadas a transportar la electricidad a los usuarios finales a cambio de una tarifa. Si bien los servicios de distribución pueden vender electricidad al por menor, están sujetos a competencia al permitir que los grandes consumidores y los agrupadores de pequeños consumidores puedan adquirir la energía directamente de las compañías generadoras. Además de la competencia, se busca evitar la concentración del mercado de la energía mediante un marco jurídico que limita la propiedad cruzada. Ello supone, asimismo, la creación de un organismo regulador independiente para controlar los precios y servicios de los segmentos de transmisión y distribu-

ción, que forman parte del monopolio natural. Según la visión de este modelo, todos los segmentos –excepto el ente regulador– se venden o subcontratan al sector privado.

No obstante, los objetivos estratégicos del Banco Mundial y el BAsD de transformar el sector en un sistema desagregado, totalmente en manos privados, están muy lejos de materializarse. Aún así, teniendo en cuenta la intrusión de los PIE y las reestructuraciones –que en muchos países han significado una fuerte desinversión–, el sector se podría describir como un modelo mixto, público-privado. Y a pesar de todo ello, dada la capacidad de recuperación del papel del Estado en muchos países, la trayectoria que seguirá en última instancia cada sistema sigue siendo un interrogante.

### **Enfoque del estudio**

En nuestro ejercicio para identificar ‘lo público’ en el sector del suministro de electricidad en Asia, acotamos nuestro objetivo inicial de cobertura a las subregiones de Asia Oriental (China, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón), Sudoriental (Brunei, Camboya, Indonesia, Filipinas, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Vietnam) y Meridional (Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka). Debido a la falta de recursos para realizar visitas a los países, nos dedicamos fundamentalmente a la recopilación de datos a través de internet y se literatura secundaria sobre el tema, centrándonos en la situación actual del suministro del servicio, su desarrollo histórico y las reformas que se han producido en el sector, y buscando, a la vez, información sobre los distintos ‘criterios de éxito’ utilizados para evaluar el rendimiento de estos entes ‘públicos’ (véase el capítulo 2 para más detalles sobre las metodologías de investigación empleadas). Las páginas web de muchos servicios fueron muy útiles para obtener datos técnicos, mientras que la literatura secundaria elaborada por académicos, expertos del sector, investigadores y consultores fue muy valiosa para ofrecernos narrativas sobre el desarrollo histórico y las reformas. Los servicios de biblioteca electrónica del Centro de Estudios para el Desarrollo Internacional (IDRC) nos brindaron una gran ayuda a la hora de consultar varios volúmenes que no estaban disponibles en otras fuentes abiertas.

La información en línea sobre algunos de los países contemplados originalmente en el estudio era muy escasa, por lo que éstos se acabaron eliminando de la investigación en profundidad: Brunei, Camboya, Laos, Myanmar, Corea del Norte, Afganistán y Maldivas. Otros países, a pesar de contar con numerosos datos y una buena literatura, presentan algunas lagunas que dificultan construir un panorama completo: Pakistán, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, Japón, Singapur y Vietnam.

El estudio ahondó sobre todo en el resto de países, sobre los que encontramos bastante información: China, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Malasia y Tailandia. Estos países ofrecían, además, una buena variedad de casos. Corea del Sur es un país industrializado. China e India son dos países con poblaciones muy extensas (cada uno tiene más de mil millones de habitantes) y economías en rápi-

do crecimiento. Indonesia, Malasia, Tailandia y las Filipinas son países de ingresos medios con distintas historias, culturas y estrategias de desarrollo.

En cuanto a 'alternativas' fuera del sistema eléctrico principal, buscamos ejemplos en Tailandia y las Filipinas. Esta decisión se basó principalmente en la disponibilidad de fuentes, ya que el investigador más destacado en este sentido trabaja en las Filipinas, y en una fuerte relación de colaboración con un experto del sector en Tailandia.

El mayor reto estuvo en encontrar datos coherentes, comparables y sustanciales sobre los diversos criterios de éxito. Éstos exigían en muchas ocasiones un examen en profundidad para el que carecíamos de recursos y, además, estaban relacionados con ámbitos no estudiados tradicionalmente por los analistas del sector. Por otro lado, en caso de que sí hubiera información disponible, podía darse que el elemento temporal no se correspondiera con la alternativa. Así, nos vimos obligados a evaluar cada tipología identificada con respecto a los criterios que fueran aplicables.

El estudio se basó también en un taller sobre metodologías para la investigación y en otro sobre alternativas en Asia, ambos celebrados en Bangkok, Tailandia, en que participaron investigadores y especialistas del sector, que ofrecieron sus comentarios y opiniones sobre la metodología y las conclusiones preliminares.

### **Tipologías y objetivos de las alternativas identificadas**

#### *Sector público individual – Modelos históricos*

Como ya se ha mencionado, la mayoría de los sistemas de suministro eléctrico en Asia comenzó bajo un modelo de consolidación estatal tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Una de las variantes de ese modelo de consolidación se estructura mediante un *monopolio integrado verticalmente que dependía de un organismo estatal o de un ente corporativo de propiedad estatal*. El término 'integrado verticalmente' indica que una única entidad posee y gestiona las actividades de generación, transmisión y distribución del sistema.

En cuanto a la organización del operador, puede organizarse a través de un organismo estatal que forma parte del aparato burocrático. Otros se organizan como un ente corporativo de propiedad estatal; es decir, que se le otorga una personalidad jurídica independiente del Gobierno central o local. Cabe destacar, no obstante, que crear esa entidad corporativa no significa necesariamente perder control y supervisión estatal. La planificación estratégica, la elaboración de presupuestos y otras decisiones importantes se siguen tomando a través del organismo estatal relevante (como un Departamento o Ministerio de Energía). Lo que sí hace este modelo es otorgar al operador una personalidad jurídica independiente que goza de poderes comerciales, tales como la posibilidad de tener propiedades, firmar contratos, y demandar y ser demandado. Esto da al operador mayor flexibilidad para abordar las transacciones operativas, como las adquisiciones, sin tener que someterse a los requisitos administrativos más tediosos de suele exigir un organismo estatal.

Dentro de esta categoría entrarían los siguientes ejemplos:

- China – En 1949, el Partido Comunista Chino confiscó los activos eléctricos y los sometió a una planificación centralizada a través del Comité de Planificación Estatal, el Ministerio de Energía Eléctrica y la Junta de Energía Eléctrica. La ejecución de las operaciones dependía de empresas de propiedad estatal, tanto de ámbito central como provincial (Yang, 2006)
- Corea del Sur – En 1961, la junta militar del general Park Chung-Hee, que llegó al poder tras un golpe de Estado, agrupó las tres compañías eléctricas regionales existentes para formar una única entidad de energía eléctrica que operaría a escala nacional. La estructura resultante fue un monopolio integrado verticalmente dependiente de la Compañía Eléctrica de Corea (KECO), rebautizada más tarde como Corporación Coreana para la Energía Eléctrica (KEPCO) (Funding Universe 2009a).
- India – La Asamblea Constituyente de India –que logró su independencia en 1947–, aprobó la Ley sobre (suministro de) electricidad en 1948, en la que se contemplaba la creación de las Juntas Eléctricas Estatales y una Agencia Central para la Electricidad. Las Juntas Eléctricas Estatales operaban sistemas integrados verticalmente dentro del ámbito de los estados, junto con varias corporaciones nacionales de generación y distribución, siguiendo un modelo mixto de planificación estatal (de distintos estados) y central. Aunque al principio se garantizó cierta flexibilidad para respetar las licencias privadas existentes, en 1956 se adoptó la Resolución sobre Política Industrial, por la que la producción de energía se reservaba exclusivamente al sector público (Kale 2004).
- Indonesia – En 1950, después de que el país obtuviera su independencia, el Gobierno indonesio estableció la Compañía Nacional de Energía Eléctrica o *Perusahaan Umum Listrik Negara* (PLN). La PLN operaba un sistema integrado verticalmente bajo la supervisión del Ministerio de Empresas Estatales, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales, y el Ministerio de Finanzas (Seymour y Sari 2002).
- Malasia – El proceso de consolidación pública comenzó en 1949, cuando las autoridades británicas, tras la ocupación japonesa, establecieron empresas de propiedad estatal para el desarrollo en un intento para frustrar la insurgencia comunista. Se formó la Junta Central de Electricidad de la Federación Malaya. La consolidación se intensificó tras la independencia, en 1957, y las políticas de ‘malasianización’ del país. La Junta Central de Electricidad de la Federación Malaya se transformó en la Junta Nacional de Electricidad de los Estados de Malasia en 1965, organizada como un monopolio integrado verticalmente en la Malasia peninsular. Otros dos monopolios estatales prestan el servicio en Sarawak y Sabah (Jomo y Tan, s.f.; Tenaga Nasional Berhad website: <http://www.tnb.com.my>).

Otra de las variantes sería el *sistema integrado parcialmente*, en que la generación y la transmisión están integradas, pero la distribución se estructura por separado. Dentro de este tipo, encontraríamos:

- Filipinas – La participación del sector público en las actividades de generación comenzó en 1936, con la creación de la Corporación Nacional de Energía (NPC), que tenía la obligación de desarrollar la energía hidroeléctrica. En 1972, al comienzo de la Ley marcial, el presidente Ferdinand Marcos emitió el Decreto presidencial 40, por el que se instituía el monopolio de la NPC sobre la transmisión y la nueva generación en red. A partir de entonces, fue absorbiendo paulatinamente plantas privadas y ejerciendo, efectivamente, un monopolio sobre la generación y la transmisión. La distribución se otorgó a servicios privados, cooperativas, departamentos de gobiernos locales y otros entes autorizados y regulados para actuar en zonas determinadas (Malaluan 2003).
- Tailandia – En 1969, las actividades de generación, de las que antes se encargaban tres organismos distintos, se agruparon bajo la Agencia de Generación Eléctrica de Tailandia (EGAT). La EGAT funciona como una compañía de propiedad estatal que participa en la generación y la transmisión en toda Tailandia, vendiendo energía al por mayor a la Autoridad Metropolitana de Electricidad, de titularidad estatal, para que ésta la distribuya en la capital, Bangkok, y la Autoridad Provincial de Electricidad para que la distribuya en el resto del país (Funding Universe 2009b; Greacen y Greacen, 2004).

#### *Partenariado entre un organismo público y otro sin ánimo de lucro*

En nuestro estudio, hemos encontrado algunos ejemplos de partenariados entre el Estado y entes no gubernamentales que operan sin ánimo de lucro que contribuyen a garantizar el cumplimiento de objetivos públicos en el suministro de electricidad. Como demuestran los dos primeros ejemplos que siguen, la participación por parte del sector no estatal y sin fines lucrativos se limita a pequeñas iniciativas, aunque puede estar integrada en la estructura general. El otro modelo de partenariado va más allá del suministro físico y entra en otros aspectos importantes del sector, sobre todo de la planificación. En muchos países, la presión de los ciudadanos para que el sector rinda cuentas al público se traduce en mecanismos institucionales para la participación popular, como refleja el tercer caso de los ejemplos que siguen a continuación:

- Proyecto de biogás en Rayong – En la ciudad tailandesa de Rayong, hay una planta de biogás de 1 MW (megavatio) que proporciona electricidad a la red. Hay planes para incrementar su capacidad hasta cuatro MW. Es un proyecto desarrollado por el gobierno local de Rayong en cooperación con una organización sin ánimo de lucro, la Fundación de Energía para el Medio Ambiente.

- Cooperativas eléctricas en las Filipinas – Como ya se ha comentado, históricamente, en la consolidación pública del suministro de electricidad en las Filipinas, la distribución no estaba integrada con la generación y transmisión. Entre las entidades autorizadas a desplegar actividades de distribución están las cooperativas eléctricas. La formación de las cooperativas eléctricas se rige por una ley de 1969 (Ley de la República 6038) que establece como política del Estado la electrificación total del país e identifica a las cooperativas eléctricas como un mecanismo clave para ello. Estas cooperativas son sociedades acciones y sin fines de lucro, cuya afiliación está abierta a los propios usuarios del servicio. Teniendo en cuenta los costos iniciales para que un servicio de distribución pueda empezar a operar, la misma ley creó la Administración Nacional de Electrificación, encargada de ayudar a las cooperativas con préstamos y asistencia técnica. El número de cooperativas eléctricas ha ido aumentando hasta alcanzar las 119.
- Iniciativas para la participación pública en la planificación y la regulación estatales – Más allá del abastecimiento físico de la electricidad, en ciertos ámbitos se ha estado presionando para incrementar la participación pública en la planificación, con miras a proteger los intereses de las comunidades. En Tailandia, por ejemplo, algunos grupos ambientalistas están abogando por la adopción de un marco de ‘planificación integrada de los recursos’. Este enfoque, a diferencia de la planificación convencional del suministro energético por parte del Gobierno, integra la gestión de la demanda en el proceso de determinación de la oferta y la demanda, y amplía los cálculos presupuestarios para incluir también los costos medioambientales y sociales. Uno de los elementos clave de este proceso es una mayor transparencia y participación pública en la fase de planificación (Bijoor et al 2007). En las Filipinas, el Consejo de Desarrollo Regional (un mecanismo gubernamental para la planificación participativa) aprobó en 2004 en una de sus regiones una resolución en la que se abogaba por un sistema de ‘planificación del desarrollo energético con todas las partes interesadas’ (MSPDP) para Panay, una isla con cuatro provincias. La iniciativa respondía a las demandas de varias organizaciones locales, que buscaban entender mejor los procesos de planificación y toma de decisiones con respecto a la electricidad en la zona, y hallar respuesta a cuestiones relacionadas con las tarifas de la energía, las previsiones de demanda y los impactos medioambientales de las centrales eléctricas. Las organizaciones locales consideran que la iniciativa es una forma de dar voz a los vecinos en lo que se refiere al establecimiento de las prioridades locales, la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones. Las organizaciones están ahora planteándose el desafío de trasladar la iniciativa al proceso de planificación central del Departamento de Energía, así como de repetirla en otras provincias y regiones (FDC 2008). En la India, la ONG Prayas participa activamente en la reglamentación de la electricidad en el estado de Maharashtra. Desde

1999, actúa como representante de los consumidores por designación de la Comisión Reguladora de la Electricidad de Maharashtra (MERC). Prayas también es reconocida como integrante del Comité asesor de la MERC. En estas capacidades, la ONG participa en todas las grandes iniciativas de regulación, además de haber propuesto varias de ellas y de intervenir en ellas de forma significativa (véase la página web de la organización Prayas: [www.prayaspune.org](http://www.prayaspune.org)).

#### *Partenariado entre dos organismos sin ánimo de lucro*

En zonas donde no llega la red eléctrica y donde hay importantes barreras para conectarse a ella, la necesidad de electricidad, sumada a la falta del interés comercial privado, lleva a las comunidades, las ONG y los gobiernos a encontrar alternativas no comerciales para suministrar este servicio.

- Microsistemas – Una de las iniciativas que ilustran este modelo es la encabezada por la red *Sibol ng Agham at Teknolohiya* (SIBAT) en las Filipinas. SIBAT es una red de ONG y organizaciones populares que promueven el uso de tecnologías adecuadas a través de sus programas de agricultura sostenible y desarrollo de energías renovables. Desde 1994, SIBAT ha facilitado la instalación de pequeños sistemas de suministro eléctrico de base comunitaria en comunidades que viven en zonas remotas. Entre 1994 y 2007, instaló o está en proceso de instalar microcentrales hidroeléctricas (con capacidades que oscilan entre los 5 y los 40 kW) en 20 localidades, beneficiando a más de 1.000 hogares (SIBAT, 2005).

#### *Sector público individual – Defensa o revisión del orden establecido*

Frente a las fuertes presiones de reestructuración siguiendo un modelo basado en la desagregación o la privatización, muchas entidades estatales han intentado esquivar el asunto ya sea procurando convencer de los méritos de lo que suministran (defensa del orden establecido) o reestructurándose internamente para mejorar el suministro del servicio público. En otros casos, incluso aunque los gobiernos ya hayan dado un viraje normativo hacia la privatización, ésta queda interrumpida o se ve bloqueada por la oposición pública, por medios como las demandas judiciales. A continuación presentamos varios ejemplos ilustrativos. Sin embargo, lo que suele suceder más a menudo es que los ajustes se acaban traduciendo en la adopción de algunos elementos propios del sector privado, por lo que identificar estos casos como ‘alternativas públicas’ es quizá algo controvertido. Abordaremos este asunto en el próximo apartado, cuando analicemos los casos identificados con respecto a los ‘criterios de éxito’ predeterminados.

- China: la desagregación eléctrica sigue otro camino – En 1997, el Consejo de Estado de la República Popular China (su máximo órgano administrativo) creó la Compañía Estatal de Energía de China, que asumió la mayoría de activos y operaciones en el ámbito de la electricidad del Ministerio de Energía Eléctrica. En paralelo, también se corporatizaron los activos de generación controlados por las provincias (Zhang y Parsons 2008). En 2002,

el Consejo de Estado puso en marcha una serie de reformas más profundas que perseguían preparar al sector para la introducción de la competencia a través de mercados mayoristas de electricidad a escala regional y el intercambio de energía entre regiones. Parte del proceso de reforma supuso el establecimiento de un organismo regulador independiente, la Comisión Estatal para la Regulación de la Electricidad. La Compañía Estatal de Energía se dividió en varias entidades corporativas. La transmisión se asignó a dos empresas: State Grid Corporation of China y China Southern Power Grid Corporation. La empresa State Grid Corporation está dividida, a su vez, en otras cinco compañías regionales que cubren distintas zonas del país. Los activos de generación fueron asignados a cinco corporaciones: China Huaneng Group, China Datang Group, China Huadian Corporation, China GuoDian Corporation y China Power Investment Corporation. Estas empresas corporatizadas siguen siendo de propiedad estatal (véase [www.sp-china.com](http://www.sp-china.com)). A principios de 2004, se desarrollaron algunos ensayos piloto en varios mercados mayoristas de electricidad regionales, especialmente en el noreste, este y sur de China. Sin embargo, no parece que esos mercados de energía hayan prosperado.

- Corea del Sur: La privatización se bate en retirada – En Corea del Sur, la Corporación Coreana para la Energía Eléctrica (KEPCO) comenzó a cotizar en la Bolsa de Corea en 1989; el Gobierno puso a disposición del público el 21 por ciento de las acciones de la empresa. En 1994, las acciones de KEPCO salieron también a la Bolsa de Nueva York, donde se emitieron valores en depósito ADR por valor de 300 millones de dólares estadounidenses. Estas iniciativas de privatización parcial buscaban, en principio, obtener capital para la corporación, pero la cotización en bolsa también llevó a la empresa a un mayor control comercial. Cuando el país se vio azotado por la crisis financiera asiática en 1997, y frente a las fuertes presiones de privatización del Fondo Monetario Internacional, el Gobierno comenzó a planificar una reestructuración más profunda. Esto culminó con la presentación del Plan básico para la reestructuración de la industria de la energía eléctrica en 1999. La reestructuración se debía ejecutar en varias fases, que se prolongarían entre 2001 y 2009. La primera fase supone dividir los activos de generación de KEPCO entre seis empresas filiales. La competencia en la generación se introducirá mediante el establecimiento de un consorcio energético, en que KEPCO será la única compradora. Las compañías de generación se privatizarán siguiendo un modelo mixto de ventas negociadas y salida pública a bolsa. La segunda fase entraña la división de los activos de distribución en varias compañías y un proceso de privatización parecido al de las compañías de generación. Los grandes consumidores podrán comprar directamente del consorcio. El ámbito de la transmisión seguirá estando en manos de KEPCO. Permitirá el acceso abierto a todos los participantes del mercado sujetos a tarifas de transmi-

sión reguladas. La fase final conlleva la plena competencia de la energía al detalle, de forma que las empresas de generación, los consumidores y otros participantes del mercado dispondrán de acceso abierto a la transmisión y la distribución. La puesta en marcha del plan comenzó en 2000, con la aprobación de una ley que autorizaba la división de los activos de generación de KEPCO en varias compañías. En 2001, se establecieron seis filiales de generación. Mediante otra ley, se estipuló la creación de la Bolsa de Energía de Corea (KPE) y de un organismo regulador: la Comisión Eléctrica de Corea. El componente de privatización, sin embargo, se topó con una fuerte oposición del público. La privatización, de hecho, quedó suspendida tras un cambio de Gobierno en 2003, y totalmente cancelada en 2004. Actualmente, la mayoría de las acciones de KEPCO sigue siendo propiedad del Gobierno (51,07 por ciento), que también mantiene la plena titularidad de las filiales de generación. La empresa cuenta también con considerables intereses de inversión en sectores afines del país y del extranjero (Mun 2002).

- Acciones jurídicas en Tailandia e Indonesia – En Indonesia, los orígenes de la reestructuración arrancaron con la Ley 15/1985, por la que se autorizaba la participación del sector privado en la generación de energía. Pero para que esta ley pudiera aplicarse, se necesitaban ciertos mecanismos ejecutivos complementarios. Éstos llegaron cuando se comenzó a fraguar el modelo de productores independientes de energía (PIE), con el Decreto presidencial no. 37/1992, también conocido como Decreto sobre la energía privada, acompañado de la corporatización de la Compañía Nacional de Energía Eléctrica (PLN) en 1994, a través del Decreto no. 23/1994. Estos decretos ejecutivos facilitaron que la PLN pudiera establecer contratos con diferentes PIE (Sari, s.f.). Algunos tramos de las actividades de generación también se dividieron en dos empresas filiales: PLN Pembangkitan Java-Bali I y Pembangkitan Java-Bali II. El Gobierno, muy afectado por la crisis financiera de 1997, se comprometió con los organismos multilaterales a seguir reestructurando el sector de la energía. El proceso culminó cuando el Parlamento aprobó la Ley sobre electricidad 20/2002. Esta ley instaba al establecimiento de una comisión reguladora de la electricidad en el período de un año tras su aprobación, así como la designación de al menos un área para la libre competencia en la generación. El Gobierno mantendrá la propiedad y el control sobre la transmisión y la distribución. La concesión de licencias a las compañías de generación estará descentralizada, lo cual permitirá a los gobiernos locales conceder licencias a empresas privadas dentro de su jurisdicción (Tumiwa 2002). La oposición a este proceso de reestructuración cuestionó la ley ante el Tribunal Constitucional. En diciembre de 2004, dicho Tribunal declaró que la Ley sobre electricidad 20/2002 era contraria a la Constitución

del país. Según el dictamen del Tribunal, dado que la electricidad es un bien vital para las personas, debería permanecer bajo pleno control del Estado y sólo se permitirían partenariados con empresas privadas. La industria, además, debería seguir siendo un negocio integrado.

Tailandia experimentó con otro modo de participación del sector privado en los años noventa y principios de 2000. En mayo de 1992, el Gobierno creó la Compañía de Generación Eléctrica (EGCO), a la que asignó dos plantas de energía (la de Rayong, con una capacidad de 1.200 MW, y la de Khanom, con una capacidad de 750 MW). Posteriormente, EGCO vendió el 60 por ciento de sus acciones mediante una oferta pública inicial en la Bolsa de Tailandia (SET), en noviembre de 1994. En 1997, vendió más acciones a inversores estratégicos, con lo que redujo su interés al 25,8 por ciento de la compañía. La misma estrategia se siguió en el complejo de plantas eléctricas de Ratchaburi, dependiente de la Agencia de Generación Eléctrica de Tailandia (EGAT), con la creación de Ratchaburi Electricity Generating Holding Co. Ltd., en marzo de 2000. La compañía mantuvo el 45 por ciento de las acciones, ofreció un 40 por ciento al público a través de la bolsa y asignó otro 15 por ciento a los empleados de la EGAT y al Fondo de Previsión de la EGAT. Estas iniciativas estaban pensadas como parte de una exhaustiva reestructuración del sector, que se complementaría con el modelo de desagregación y privatización, según lo acordado por el consejo de ministros en julio de 2000. El plan instaba a que se siguieran dividiendo los activos de generación de la EGAT entre varias compañías privatizadas, y a que EGAT se quedara, fundamentalmente, con los activos de transmisión. Se preveía también que se estableciera un consorcio energético gestionado por un operador independiente, en que las nuevas compañías de generación y otras empresas privadas de sector competirían por la venta y la expedición de su electricidad generada. La actividad de distribución de la Autoridad Metropolitana de Electricidad y de la Autoridad Provincial de Electricidad quedaría sujeta a la competencia al permitirse que compañías minoristas privadas, no reguladas, operaran y compitieran para conseguir consumidores de electricidad. Había también propuestas para dividir estas dos autoridades en varias empresas de distribución. Finalmente, se crearía un organismo regulador independiente para supervisar el monopolio natural de la transmisión y la distribución (NEPO 2000). El plan, sin embargo, fue abandonado por el Gobierno de Thaksin Shinawatra, que ganó las elecciones en 2001. En lugar de seguir este plan, Thaksin propuso reformar las mayores empresas estatales de Tailandia mediante un proceso de corporatización y salida a bolsa, ofreciendo la compra de acciones al público. La idea era incrementar la capitalización en el mercado bursátil y reunir fondos para las empresas reteniendo, a la vez,

la propiedad mayoritaria del Estado (Greacen y Greacen, 2004). Así, la EGAT se corporatizó en junio de 2005, y se convirtió en EGAT PLC. Se realizaron todos los preparativos necesarios para ofrecer el 25 por ciento de los intereses de la empresa al público, por un valor de 753 millones de USD. Sin embargo, representantes de la Confederación de Organizaciones de Consumidores de Tailandia presentaron una demanda ante el Tribunal Administrativo Supremo cuestionando la validez de la venta prevista. El 23 de marzo de 2006, el Tribunal determinó que la privatización era ilegal. Entre los argumentos aducidos, estaba la falta de consulta pública y que era ilegal autorizar la titularidad privada sobre una entidad que sigue teniendo el derecho de expropiar, algo que se reserva exclusivamente al Estado.

- Corporatización en Malasia – En Malasia, la Ley sobre abastecimiento de electricidad de 1990 se utilizó para corporatizar la Junta Nacional de Electricidad y convertirla en Tenaga Nasional Berhad (Tenaga). Aunque sus acciones salieron a bolsa, el Gobierno no tenía ninguna intención de abandonar su control. El Gobierno, por tanto, mantiene la mayoría de los intereses mediante su rama de inversiones y el Fondo de Previsión de Empleados que depende del Ministerio de Finanzas.

### **Evaluación de las alternativas públicas con respecto a los ‘criterios de éxito’**

¿Cómo responden estos proveedores de servicios públicos de electricidad ante un examen en profundidad? Los hemos evaluado utilizando el conjunto predeterminado de ‘criterios de éxito’ que comparten todos los estudios de caso de este volumen (véase el capítulo 2 para más información).

#### *Equidad*

Uno de los indicadores de la equidad en el sector eléctrico es el índice de acceso en las zonas urbanas frente a las rurales. El acceso es una cuestión especialmente complicada en los entornos rurales, que muchas veces se caracterizan por un menor nivel de adquisición de los consumidores y por una mayor dispersión geográfica, por lo que el costo del suministro es alto y la demanda relativa es baja. Por lo tanto, para los países en desarrollo supone un logro poder garantizar altas tasas de acceso en las zonas rurales o, al menos, poder ofrecer unos niveles de acceso relativamente parecidos entre ámbitos urbanos y rurales.

Entre los países que históricamente han presentado un sólido modelo de suministro público de electricidad, China, Corea del Sur, Malasia y Tailandia muestran unas tasas de acceso casi universales. Entre los países con una tradición menos arraigada en este sentido, las Filipinas tienen una tasa de acceso relativamente alta, con unos respetables niveles relativos entre entorno urbano y rural. Los países con peores resultados en este punto serían India e Indonesia (véase la tabla 10.2).

Resulta interesante comparar los dos países que se sitúan en la cola con otros que estarían en la cabeza de la lista. India se podría comparar con Chi-

**Tabla 10.2: Acceso a la electricidad en Asia sudoriental, oriental y meridional (2008)**

País	Tasa de electrificación			Población sin electricidad (millones)
	Total	Urbana	Rural	
<b>Asia sudoriental</b>				
<b>Brunei</b>	99,7	100	98,6	>0,1
<b>Camboya</b>	24	66	12,5	11,2
<b>Indonesia</b>	64,5	94	32	81,1
<b>Laos</b>	55	84	42	2,7
<b>Malasia</b>	99,4	100	98	0,2
<b>Myanmar (Birmania)</b>	13	19	10	42,8
<b>Filipinas</b>	86	97	65	12,5
<b>Singapur</b>	100	100	100	0
<b>Tailandia</b>	99,3	100	99	0,4
<b>Vietnam</b>	89	99,6	85	9,5
<b>Asia oriental</b>				
<b>China</b>	99,4	100	99	8
<b>Japón</b>	100	100	100	0
<b>Corea del Norte</b>	26	36	10	17,7
<b>Corea del Sur</b>	100	100	100	0
<b>Asia meridional</b>				
<b>Afganistán</b>	14,4	22	12	23,3
<b>Bangladesh</b>	41	76	28	94,9
<b>India</b>	64,5	93,1	52,5	404,5
<b>Nepal</b>	43,6	89,7	34	16,1
<b>Pakistán</b>	57,6	78	46	70,4
<b>Sri Lanka</b>	76,6	85,8	75	4,7

Fuente: International Energy Agency at [http://www.iea.org/weo/database\\_electricity/electricity\\_access\\_database.htm](http://www.iea.org/weo/database_electricity/electricity_access_database.htm).

na por su gran población y gran territorio geográfico, pero China supera con mucho a India en lo que se refiere al suministro de acceso para el sector rural. Indonesia se podría comprar con las Filipinas porque ambos tienen un territorio de archipiélago, pero Filipinas también aventaja a Indonesia en cuanto al acceso en las zonas rurales.

Una posible explicación podría hallarse en la combinación de enfoques centralizados y descentralizados en China y las Filipinas para lograr un acceso más equitativo. Yeh y Lewis (2004) indican que, en China, el enfoque para el desarrollo de la electricidad durante el período maoísta de 1949 a 1977 “se basó en dos pilares”. Uno de los pilares era la construcción de grandes proyectos centralizados y, el otro, la electrificación rural descentralizada. China promovió la autosuficiencia y el aprendizaje práctico proporcionando pequeños subsidios y apoyo técnico. El resultado fue un gran número de pequeños sistemas descentralizados (sobre todo de plantas hidroeléctricas) con un alto contenido de tecnología nacional. En las Filipinas, hubo centralización e integración de la generación y la transmisión, pero la campaña de electrificación rural se impulsó mediante la promoción y el apoyo de las cooperativas eléctricas, de las que ya hemos hablado en un apartado anterior.

### *Participación*

La intervención de la ONG Prayas en la regulación de la electricidad en el estado indio de Maharashtra ya está mostrando resultados muy positivos y sostenidos. Su intervención en cuestiones y disputas relacionadas con la regulación de las tarifas y la generación y adquisición de energía, ya sea como actor principal o como parte colaboradora mediante su actividad de incidencia, ha articulado perspectivas del interés público y conseguido el éxito sobre varias decisiones concretas (véase la documentación sobre las intervenciones de Prayas Maharashtra en [www.prayaspune.org](http://www.prayaspune.org)). Parte de dicho éxito se deriva de la institucionalización de la participación reguladora de Prayas. Como ya se ha comentado, Prayas fue designada como representante de los consumidores por la Comisión Reguladora de la Electricidad de Maharashtra (MERC) en 1999, y es también reconocida como miembro del Comité asesor de la MERC. Sin duda, esa institucionalización fue algo para lo que trabajó la propia organización, generando conocimientos y construyendo su legitimidad en este ámbito.

La iniciativa de microsistemas independientes de *Sibol ng Agham at Teknolohiya* (SIBAT) también presenta altos niveles de participación. Durante su recorrido, SIBAT ha desarrollado un enfoque o metodología para sus proyectos, uno de cuyos aspectos es un proceso de desarrollo de un proyecto participativo, que comienza con la planificación junto con los miembros de la comunidad. A diferencia de las actividades comerciales, que sólo ven a la comunidad como un mercado, el calendario de los proyectos de SIBAT incorpora la participación comunitaria en todas las fases, como las obras civiles y la determinación de la adecuación tecnológica.

De las iniciativas sobre participación pública en la planificación y regulación del Estado identificadas, los ejemplos de Tailandia (el marco de planificación integrada de recursos) y las Filipinas (la planificación del desarrollo energético con todas las partes interesadas, MSPDP) son aún relativamente recientes y no hay aún indicios claros sobre su eficacia en la práctica.

### *Eficiencia*

La tabla 10.3 ofrece algunos indicadores del rendimiento del sector que demuestran que los sistemas públicos pueden alcanzar altos niveles de eficiencia. Esto está muy claro en los casos de Corea, China y Tailandia, con un rendimiento muy sólido y pérdidas bajas. Las Filipinas y Malasia muestran también un control aceptable de las pérdidas del sistema. Corea el Sur alcanzó niveles muy altos de productividad laboral, como pone de manifiesto la proporción entre consumidores y trabajadores. China también mostró muy buenos resultados en este sentido, mientras que Malasia y Tailandia podrían mejorar. Todos estos resultados se alcanzaron manteniendo buenos niveles de retorno sobre la inversión, excepto en el caso de China.

Los países con peores resultados serían India y Bangladesh, con elevadas pérdidas en el sistema y bajas tasas de retorno sobre las inversiones. Aunque estas cifras son claras, no habría que olvidar la prudencia al comparar estos indicadores

y tener en cuenta otras posibles variables que las explicarían, como unos altos índices de subsidio. En otras palabras, podrían deberse a compromisos con objetivos de equidad.

**Tabla 10.3: Indicadores de rendimiento del sector eléctrico en algunos países asiáticos, 1987**

País	Generación per cápita (kWh)	Pérdidas totales del sistema (%)	Usuarios finales por empleado	Tasa de retorno sobre la inversión (%)
Corea	1906	6	292	15
Malasia	983	16	84	10
Tailandia	567	10	92	11
China	465	9	118	6
Filipinas	408	17	n/a	10
India	273	24	n/a	4
Pakistán	227	25	38	12
Sri Lanka	165	16	51	8
Bangladesh	56	37	39	2

Fuente: Williams y Dubash 2004

### *Rendición de cuentas y transparencia*

Fue difícil encontrar bibliografía sobre estos aspectos del sector eléctrico en muchos países. Existe, sin embargo, un estudio dirigido por el World Resources Institute y Prayas que analiza la gobernanza de la electricidad en India, Indonesia, las Filipinas y Tailandia en términos de transparencia, participación pública y rendición de cuentas (Nakhooda et al 2007). Una de las limitaciones de usar este estudio para elaborar este capítulo está en que los datos se recopilaban cuando las reformas estructurales en el sector estaban aún en marcha y, por lo tanto, es complicado aplicarlos al espacio temporal de nuestras tipologías. A pesar de ello, cabe citar las principales conclusiones del estudio:

- En cuanto a las políticas y la planificación del sector eléctrico, en general se comparte con el público poca información sobre cuáles son los fundamentos para nuevas iniciativas normativas.
- Las oportunidades de participación pública en los procesos normativos son bastante limitadas y, cuando se realizan consultas, las opiniones aportadas no siempre son registradas o tenidas en cuenta seriamente por los responsables de formular las políticas en cuestión.
- La integridad y las capacidades de los organismos ejecutivos se deben mejorar, especialmente en lo que se refiere a abordar conflictos de intereses e injerencias políticas.
- Los procesos de planificación pueden ayudar a incorporar temas medioambientales y sociales. Se apunta que las agencias independientes de planificación, como la Dirección de Planificación y Políticas Energéticas de Tailandia y la Autoridad Central de la Electricidad en India, gozan de una notable capacidad técnica pero carecen de credibilidad y recursos, aunque

en Tailandia se está intentando realizar evaluaciones estratégicas sobre el impacto medioambiental de la electricidad.

- Hay importantes disposiciones jurídicas en materia de transparencia, participación pública y rendición de cuentas en los organismos reguladores independientes de la India y las Filipinas, pero estas normas se deben poner en práctica de forma efectiva.
- Intereses públicos como la sostenibilidad medioambiental y la equidad social rara vez se incluyen en los mandatos de los entes reguladores de la electricidad, aunque las organizaciones de la sociedad civil de los países estudiados mostraron un gran interés en participar en la gobernanza de la electricidad, a pesar de sus limitaciones en cuanto a recursos financieros y humanos, y conocimientos técnicos.

### *Calidad del lugar de trabajo*

Éste es otro punto poco estudiado en el ámbito del sector eléctrico en Asia. Sólo podemos hacer deducciones, utilizando la acción sindical como uno de los aspectos de la calidad del lugar de trabajo en los países estudiados. Especialmente en los casos de Corea del Sur, Indonesia y Tailandia, podemos señalar la presencia de fuertes sindicatos del sector público, que desempeñaron un papel destacado en contra de las iniciativas de reestructuración y privatización. Esta sólida acción sindical no sólo es posible gracias al éxito de organización de los sindicatos, sino que, sin duda, prospera también en un entorno laboral que está abierto a tales actividades sindicales.

### *Sostenibilidad*

El ejemplo ilustrativo de los microsistemas en zonas a las que no llega la red eléctrica (SIBAT) presenta un alto nivel de sostenibilidad medioambiental y social. Además de los métodos participativos ya comentados, la sostenibilidad del proyecto se potencia con la participación de una organización popular en representación de la comunidad, que ha demostrado su capacidad para aportar materiales y mano de obra, su predisposición a buscar la ayuda externa necesaria (del gobierno local, por ejemplo) y su capacidad de gestión del proyecto tras su instalación. SIBAT proporciona asistencia tecnológica y ayuda a la preparación social de la comunidad. También aporta subvenciones puntuales, tras lo que la organización popular asume el control para garantizar el funcionamiento, el mantenimiento y la sustitución de las piezas del sistema. Las tecnologías utilizadas, por otro lado, son respetuosas con el medio ambiente.

El proyecto de biogás de la ciudad de Rayong ofrece un ejemplo de iniciativa vinculada con la red eléctrica principal y medioambientalmente sostenible. La planta no sólo está pensada para cubrir las necesidades eléctricas, sino que también responde al desafío de tratar la creciente cantidad de residuos municipales. El gobierno de la ciudad de Rayong fue el primero en poner en práctica el sistema de biogás que utiliza residuos orgánicos para generar electricidad. El uso de residuos orgánicos para producir electricidad es, desde el punto de vista medioambiental, más limpio que otros métodos para eliminarlos, como la incineración.

### *Solidaridad*

En términos de grandes sistemas, los componentes descentralizados de la estrategia para el desarrollo eléctrico de China y las Filipinas muestran fuertes elementos de solidaridad. Éstos combinan el apoyo del Estado con el poder de la comunidad local en la creación de pequeños sistemas locales en China y la distribución descentralizada de la electricidad a través de cooperativas en las Filipinas.

La fuerza de la solidaridad comunitaria se puso también de manifiesto en la retirada de las iniciativas de privatización en Corea y en las intervenciones judiciales de Tailandia e Indonesia. En Corea del Sur, los sindicatos de trabajadores fueron los primeros en movilizarse contra la agenda de reestructuración. El Sindicato Nacional de Trabajadores Eléctricos de Corea (KNEWU) se oponía a la reestructuración, fundamentalmente, por motivos de seguridad laboral, y alcanzó un compromiso con la dirección de KEPCO en la primera fase del proceso de reestructuración, que perseguía separar las actividades de generación. Esto provocó una división en el sindicato, ya que algunos trabajadores del ámbito de la generación seguían oponiéndose a los planes del Gobierno y formaron el Sindicato del Sector de la Producción Eléctrica de Corea (KPPIU). Fue esta última formación la que pasó de una oposición basada solo en la seguridad laboral a una oposición fundamentada también en inquietudes más amplias, como la estabilidad del suministro eléctrico, los precios y la propiedad extranjera (Mun 2002). En cuanto a los grupos ecologistas, al principio se mostraron más abiertos al modelo de desagregación. Con una larga trayectoria de incidencia en contra de las nucleares, muchos ecologistas opinaban que cierta apertura en el modelo rompería con el monopolio de KEPCO, lo cual esperaban que facilitaría la reducción de la dependencia de la energía nuclear. Sin embargo, a medida que se fue desplegando el plan de reestructuración, los ecologistas se dieron cuenta de que el nuevo modelo no abordaría sus preocupaciones. Este hecho precipitó un interés en dialogar con los sindicatos y otros grupos de la sociedad civil. Así, en marzo de 2002, se hizo pública una declaración conjunta para pedir que se suspendiera el programa de reestructuración y se profundizara en el proceso de consulta para garantizar el consenso social. Esta declaración resultó clave para que el Gobierno decidiera, finalmente, poner freno a la puesta en marcha del plan de reestructuración en 2004 (Mun 2002, Byrne et al 2004).

La evolución de la solidaridad entre sindicatos y sociedad civil en Tailandia e Indonesia siguió un patrón parecido al de Corea del Sur. En Tailandia, la primera gran oposición a la agenda de reestructuración vino del sindicato EGAT, que lanzó una fuerte campaña junto con sindicatos de otras empresas estatales. Y si bien los sindicatos fueron capaces de entablar un diálogo con los artífices de la privatización, otros sectores organizados de la sociedad civil consideraban que los sindicatos sólo estaban pensando en sus propios intereses. Los movimientos y organizaciones de ecologistas y consumidores centraron sus campañas en el precio de la electricidad y en los impactos sociales y medioambientales de la construcción de algunas centrales eléctricas (Nuntavorakarn 2002).

Después de que el primer ministro tailandés, Thaksin Shinawatra, modificara el plan de reforma de la empresa, que pasó de la plena privatización a una estrategia en que las empresas estatales cotizarían en bolsa y se privatizarían sólo parcialmente, los miembros del sindicato EGAT mantuvieron su oposición. En 2004 organizaron varias protestas, en el momento en que se estaba ultimando el nuevo plan de privatización. El sindicato consiguió una alianza más fuerte de otros movimientos, sobre todo de los grupos de ecologistas y consumidores que estaban reivindicando que se estableciera un ente regulador independiente, un punto que estaba presente en el modelo de desagregación anterior pero ausente en el enfoque de Thaksin. A pesar de ello, el plan siguió adelante, pero fue suspendido finalmente en 2006, a través de una demanda interpuesta por la Confederación de Organizaciones de Consumidores ante los tribunales. Sin duda, la fuerte oposición pública ejerció cierta presión sobre la decisión del tribunal.

En Indonesia, la mayor oposición a la agenda de reestructuración y privatización llegó de la mano del sindicato de trabajadores de la Compañía Nacional de Energía Eléctrica (PLN), también por motivos que giraban principalmente en torno a la seguridad laboral. Pero mientras el Parlamento trataba sobre la reforma legislativa en 2001, se creó una formación muy plural: el Grupo de Trabajo de ONG sobre Reestructuración del Sector Eléctrico (WG-PSR). Este grupo se fue ampliando aún más, hasta formar una gran coalición de ONG, académicos, sindicatos y exempleados de la PLN, conocida como Coalición de la Sociedad Civil para la Crisis Eléctrica. Además de organizar grandes campañas públicas, se embarcó en actividades de investigación y análisis, y acabó interviniendo en el proceso legislativo (Tumiwa 2002). Tras la aprobación de la Ley, el grupo pasó a centrarse en su revisión jurídica ante el Tribunal Constitucional, iniciativa que culminó con la anulación de dicha Ley en diciembre de 2004, al considerarse contraria a la Constitución.

### *Ética pública*

La ética pública de un gobierno en lo que se refiere a cómo entiende el papel del Estado para garantizar objetivos sociales o públicos es algo que contribuye a determinar cómo éste organiza su sector eléctrico. Esta realidad es evidente en la consolidación histórica del suministro de electricidad en Asia. Para los países que sufrieron la destrucción de la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción era uno de los grandes objetivos nacionales. En el caso de otros países, se daba la dimensión de obtener la independencia de una potencia colonial, el triunfo de una revolución comunista o incluso la llegada al poder de gobiernos caracterizados por líderes fuertes con una orientación hacia el desarrollo. Todos estos países impusieron al Estado un papel protagonista en el desarrollo de infraestructuras, con un especial hincapié en la cobertura de las necesidades eléctricas de las incipientes industrias, los crecientes centros urbanos y los marginalizados entornos rurales.

En la coyuntura actual, la forma en que ha ido evolucionando la ética pública de un Gobierno determina la forma en que reacciona ante las presiones para activar una profunda reestructuración que se dirija hacia la plena privatización del suministro de electricidad. Los dos países estudiados en que la reestructuración

tomó un camino independiente, China y Malasia, tienen una historia de políticas independientes (tanto internas como exteriores) y de fuerte intervención estatal en la economía. Aunque la China comunista introdujo reformas de mercado en los años noventa, la medida no fue sinónimo de privatización total. Si se examina con más detenimiento el proceso de reestructuración en China, se puede observar que el objetivo último no era en la privatización. La corporatización perseguía, más bien, separar la función administrativa gubernamental de las actividades o empresas comerciales del Gobierno. Incluso la introducción de la competencia no pretendía facilitar el cambio al suministro privado, sino que era más bien parte de la reforma interna en las empresas estatales para sujetarlas a las fuerzas del mercado.

El modelo de economía de mercado socialista de China enfatizó el papel de la propiedad privada en las empresas corporatizadas de titularidad estatal. Más concretamente, en su programa de ajuste estructural industrial de noviembre de 2001, las empresas se dividieron en las siguientes categorías: (1) sectores clave de la defensa nacional y las industrias militares, donde el Gobierno mantiene un control absoluto; (2) empresas estratégicas que suministran bienes y servicios públicos de vital importancia, y sectores de monopolio natural, como la electricidad, los servicios de agua y las industrias energéticas, además de empresas de gran fuerza económica nacional, como las petroquímicas y la industria del automóvil, en que el capital estatal mantiene una posición de control; y (3) industrias clave de alta tecnología en que el Gobierno proporciona financiación para investigación básica y aplicada (Nakaya 2006). Fue sobre esta base en que la reestructuración de la electricidad en China modificó el modelo de desagregación del Banco Mundial y del BAsD, con el objetivo de que fuera coherente con su perspectiva de propiedad y objetivos públicos.

Malasia, por su parte, venía de una estrategia histórica fundamentada en el marco del Estado desarrollista. Como ya se ha mencionado, cuando su servicio de energía comenzó a cotizar en bolsa, el Gobierno no tenía ninguna intención de abandonar el control de las acciones. La salida a bolsa y la desinversión parcial perseguían expandir la capitalización de su mercado bursátil así como continuar la redistribución de la riqueza para incrementar la propiedad e iniciativa indígena malaya (*bumiputera*) (Gomez, s.f.).

Corea del Sur procede de la tradición del Estado desarrollista, en que el Gobierno trabaja en estrecha coordinación con grupos empresariales para poner en práctica su política industrial. La ofensiva inicial a favor de la privatización del sector eléctrico de Corea llegó precisamente de esos grupos empresariales, cuando la Federación de la Industria Coreana (FKI) propuso al Comité de Regulación de las Reformas del Gobierno que abriera el sector para que el sistema pudiera dar cabida a productores de energía independientes y a autogeneradores de energía (Mun 2002). Las presiones más fuertes, sin embargo, aparecieron tras la crisis financiera de 1997. El Fondo Monetario Internacional (FMI) supeditó la concesión de su paquete de rescate a profundas reformas de mercado en la economía

del país. KEPCO fue una de las principales empresas en el punto de mira de la privatización, ya que era la compañía estatal con el nivel más alto de deuda internacional. En aquella época, el Gobierno coreano también estaba en transición políticamente, ya que Kim Dae-Jung ganó las elecciones de diciembre de 1997. Kim procedía de un contexto de oposición a los antiguos gobiernos militares, y de una plataforma de democratización política. Se podría conjeturar que la aceptación de las condicionalidades en materia de reforma económica del FMI por parte del Kim estaría también relacionada con un rechazo del modelo de Estado desarrollista propio de los gobiernos militares anteriores. La fuerte oposición pública propició de hecho el abandono de la plena aplicación de la reestructuración del sector eléctrico coreano. Pero el propio Sindicato Nacional de Trabajadores Eléctricos de Corea reconoció que la elección de Rho Mu-hyun, considerado como alguien de mentalidad más progresista, ayudó a sentar nuevas bases para revisar el plan de reestructuración y privatización.

En Tailandia, Greacen y Greacen (2004) observan que los primeros ministros cercanos a la industria que ostentaron el poder entre 1980 y los años noventa facilitaron la creciente influencia de los reformistas promercado en la burocracia tailandesa. En el sector de la energía, identifican al Dr. Piyasvasti Amranand, un economista formado en la London School of Economics y designado director de la Oficina Nacional de Política Energética (NEPO) en 1986, como un actor clave —con la ayuda técnica del Banco Mundial y de consultoras extranjeras— en la planificación de la reestructuración del sector de la energía en Tailandia. Pero las elecciones de enero de 2001, en que el partido de Thai Rak obtuvo la mayoría de escaños en el Parlamento y su líder, Thaksin Shinawatra, se convirtió en primer ministro, marcaron un cambio en la ideología del Estado. Con la experiencia de la crisis financiera asiática aún fresca, Thaksin adoptó una postura crítica frente al programa de estabilización del FMI y aplazó las reformas en el sector. Esto supuso, entre otras cosas, modificar las reformas previstas y, en lugar de abogar por la plena privatización, apostar por una estrategia en que las empresas cotizarían en bolsa y se privatizarían parcialmente, pero seguirían estando en manos del Estado y controladas por éste para alcanzar objetivos económicos estratégicos. Al Dr. Piyasvasti se le despojó de su antaño destacado papel en el proceso de reforma.

### *Transferibilidad*

Podría afirmarse que algunos elementos de las alternativas identificadas en el sector eléctrico de Asia se podrían reproducir en otros lugares con condiciones compatibles. En los países asiáticos con bajas tasas de acceso a la electricidad en entornos rurales (o con bajas tasas de acceso en general para determinados grupos), como Camboya, Indonesia, Laos, Myanmar, Corea del Norte, Afganistán, Bangladesh, India, Nepal y Pakistán, merecería la pena plantear el enfoque centralizado/descentralizado de China y las Filipinas. En el caso de los centros urbanos, sería positivo seguir modelos ambientalmente sostenibles como los del proyecto de biogás de la ciudad tailandesa de Rayong. Para zonas a las que no llega la red principal, no sería difícil desplegar microsistemas sostenibles como los de la

iniciativa SIBAT. De hecho, cabría incluso estudiar la posibilidad de desarrollar microistemas en zonas con conexión a la red.

Los enfoques de solidaridad para impulsar la oposición pública contra los planes de privatización y reestructuración son muy aleccionadores para los países que están en proceso de estudiar o aplicar reformas. En Indonesia, por ejemplo, después de que se ganara el caso judicial con que se invalidó la reestructuración eléctrica en 2004, el Parlamento volvió a aprobar una nueva ley en septiembre de 2009 (Ley sobre electricidad 30/2009). Esta ley introduce iniciativas de reestructuración adaptadas en el sector eléctrico. Evitando las cuestiones que podrían chocar con la Constitución, la nueva ley no introduce la desagregación ni el mercado competitivo en el ámbito de la generación. Sin embargo, al autorizar los partenariados con el sector privado, relaja el monopolio del Estado en el ámbito del suministro de electricidad. Así, las empresas privadas podrán dedicarse al abastecimiento eléctrico, siempre que se dé prioridad a las compañías estatales y que estén sometidas a regulación. Queda por ver cómo aplicará la ley el Gobierno. El sindicato del sector público ha vuelto a cuestionar la ley ante el Tribunal Constitucional, una iniciativa que se vería minada si no se vuelven a unir las fuerzas que convergieron en contra de la ley anterior.

### **Posibles escenarios para un sector eléctrico alternativo**

A partir de los resultados del estudio, podemos extraer algunas lecciones generales que creemos que pueden servir de base para construir alternativas integrales a la privatización del sector eléctrico en Asia y otras regiones.

#### *Los sistemas públicos de electricidad funcionan*

El hecho de que los sistemas públicos de electricidad funcionan bien queda claramente demostrado con la consolidación histórica del suministro estatal en Asia. Las experiencias de Corea del Sur, China, Tailandia, Malasia e incluso las Filipinas demuestran que se pueden conseguir objetivos de eficiencia y equidad, y que se pueden extraer lecciones para aplicar en otros lugares. Al fin y al cabo, la viabilidad del suministro público de electricidad es inherente en la naturaleza de este servicio. Y es que el suministro de electricidad a gran escala –desde la generación de la energía a su despacho para los consumidores finales– exige un sistema amplio, complejo e interdependiente que es compatible con las operaciones y la planificación estratégica centralizadas. Entre las áreas de decisión y planificación estarían: previsión de la demanda; mezcla óptima para la generación en función de los costos de construcción, los costos de funcionamiento y la disponibilidad de combustible de la planta; uso óptimo/envío de la mezcla de generación disponible en todo momento; respuesta ante problemas imprevistos del sistema; y nivel de interconexión del sistema. Además de las eficiencias derivadas de la centralización, el Estado también está mejor capacitado para abordar importantes objetivos en materia de suministro eléctrico que las empresas privadas, muy probablemente, ignorarán. Entre ellos, se podrían contar, entre otros, objetivos sociales (como la equidad), de seguridad nacional y de sostenibilidad ambiental.

### *La 'ética pública' del Gobierno es fundamental para garantizar sistemas públicos de electricidad*

Como ya se ha comentado, la ética pública fue un determinante clave en la consolidación histórica del sector, así como en su defensa o reestructuración orientada al público. Por otro lado, la erosión de la ética pública se traduce en una trayectoria de privatización para el sector. Esto último es lo que pasó en las Filipinas, que adoptó el modelo de desagregación y plena privatización. En paralelo a las influencias externas del Banco Mundial y el BAsD, en el país se produjo también un cambio en la ideología imperante del Gobierno que llegó con el derrocamiento de la dictadura de Marcos. Tras ese punto de transición, el mandato popular a favor de la democratización política estaba claro, pero no lo estaba tanto en el caso de la agenda económica que se aplicaría. Esto dio lugar a que prosperara una coalición informal de académicos, burócratas y actores del sector privado que abogaban por un programa de radicales reformas de mercado. En cierto sentido, esta agenda de reformas proporcionó al Gobierno entrante una perspectiva económica y un programa concreto que contrastaba con el régimen de Marcos. Como el crecimiento de las empresas estatales y las fuertes regulaciones gubernamentales durante el período de Marcos se consideraban como elementos que habían fomentado la corrupción y la consolidación del poder político, el programa de privatización, desregulación y adelgazamiento del Gobierno ganó legitimidad fácilmente.

Las Filipinas entraron de lleno en la reestructuración de la industria con la aprobación, en junio de 2001, de la Ley de la República 9136 o Ley de Reforma de la Industria de la Energía Eléctrica (EPIRA). Con esta ley, la industria de la energía eléctrica se separó en distintas áreas: generación, transmisión, distribución y suministro. La ley establece asimismo que la generación no es una actividad de utilidad pública, por lo que la exime de los requisitos constitucionales de franquicia y limitaciones de nacionalidad sobre su propiedad. El texto exigía que todos los activos de generación de la Corporación Nacional de Energía (NPC) y los contratos con productores independientes de energía fueran privatizados, y despojó a la NPC de autoridad para construir más capacidad o firmar nuevos contratos de suministro. La EPIRA también creó la Compañía Nacional de Transmisión (TRANSCO), cuya privatización también está explícitamente obligada por la ley. La ética pública del Gobierno, al fin y al cabo, es fundamental porque representa un posible punto de batalla política en la lucha por alternativas públicas.

### *Los sindicatos deberían luchar por la solidaridad con la comunidad*

La experiencia de los sindicatos del sector eléctrico en Tailandia, Corea del Sur e Indonesia revela que su oposición a los procesos de reestructuración y privatización se topó con la desconfianza de otros grupos de la sociedad civil. No obstante, al final se demostró que es posible forjar una posición unificada. Lo ideal sería que los sindicatos del sector eléctrico desarrollaran lazos de solidaridad con diferentes sectores de la comunidad desde un buen principio (y no sólo en los momentos críticos de crisis), de modo que pueda internalizar objetivos públicos más generales a sus propios intereses.

### *La financiación es una limitación importante*

Los proyectos eléctricos, especialmente en los ámbitos de la generación y la transmisión, se caracterizan por unos costos iniciales muy elevados, y un retorno que sólo comienza a llegar tras un largo período en la vida útil de los activos. Esto hace que la financiación de los proyectos de electricidad represente un desafío inherente. Como solicitar un préstamo no siempre es la mejor opción, hay otras alternativas que introducen dilemas en un sistema público. Por ejemplo, aunque un contrato con un productor independiente de energía (PIE) socava el carácter público del suministro eléctrico, puede ser una vía tentadora para un servicio estatal que se enfrenta a cortes de electricidad, una capacidad financiera precaria, la presión de instituciones internacionales y la predisposición de patrocinadores para el proyecto. Es fácil que los servicios estatales consideren que la única posibilidad de financiación pasa por los PIE, sobre todo si se estipula el traspaso de activos del PIE al sector público una vez finalizado el período del contrato. Aquí es donde las condiciones contractuales (asignación del mercado, tipo de cambio y riesgos sobre el precio del combustible) se convierten en algo fundamental.

Otro de los enfoques para recaudar fondos se basa en la transformación en sociedad anónima para una privatización parcial. Esta corporatización con desinversión diluye la propiedad del Gobierno. Además, la introducción de la propiedad privada incrementa la necesidad de ajustarse a estándares comerciales, limitando así la flexibilidad de la gestión para promover otro tipo de objetivos. Sin embargo, si mantiene la mayoría de las acciones, el Gobierno puede retener el control sobre la gestión y cierto grado de control y supervisión políticos. Además, la desinversión parcial puede ser una estrategia para fortalecer, de hecho, el suministro público de electricidad al facilitar la entrada de fondos, nuevas inversiones y partenariados estratégicos. Es evidente, sin embargo, que la apuesta a favor de la titularidad pública exige desarrollar modos de financiación más cercanos al sector público. Entre las posibles estrategia están los partenariados o colaboraciones estratégicas con países afines y un uso razonable de las instituciones financieras del Gobierno.

### *La gestión de la demanda y la planificación energética son elementos fundamentales*

Teniendo en cuenta los graves problemas medioambientales y las cargas financieras a los que se enfrentan los sistemas eléctricos, es necesario garantizar una estricta reglamentación sobre el uso de la electricidad por parte de hogares e industrias. Deberíamos afrontar el reto colectivo de trazar una línea entre la necesidad razonable y el exceso, y entre el uso productivo y el derroche.

### *El papel de un regulador independiente se debe replantear*

India representa un caso interesante. Al ser un país que ha contado tradicionalmente con fuertes partidos políticos y movimientos sociales de izquierdas, cabe preguntarse cómo fue posible que los modelos de desagregación del Banco Mundial y del BASD se llevaran adelante, empezando en 1995 y culminando

en 2003 con la ley nacional sobre electricidad. Kale (2004) explica que el curso de los acontecimientos estaba relacionado con la grave crisis macroeconómica con la que India tuvo que lidiar a principios de los años noventa, además del creciente núcleo de economistas y responsables de políticas que creía en las reformas globales de los mercados y cuestionaban las políticas de centralización y propiedad estatal que marcaron la era de Nehru. Por otro lado, los industrialistas también estaban empezando a demandar una menor intervención estatal en el sector.

Pero puede que uno de los puntos del modelo de desagregación que ha mitigado la oposición a los procesos privatizadores ha sido la introducción de un organismo regulador independiente. En la línea del dilema al que se enfrentaron los ecologistas de Corea del Sur y Tailandia (donde el modelo de desagregación se veía como una forma de acabar con un monopolio muy destructivo para el medio ambiente, al autorizarse la entrada de sistemas descentralizados), el establecimiento de un ente regulador independiente es considerado por algunos defensores del interés público como una mejora en el sistema de gobernanza, ya que permite una mayor transparencia, participación pública y rendición de cuentas. El problema, no obstante, es que los reguladores independientes suelen estar concebidos para cumplir con los requisitos de un sistema privatizado. En el caso de los modelos públicos, los mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas pueden ocupar el lugar de un regulador independiente.

#### *Las alternativas deben poder afrontar las soluciones de compromiso*

En la búsqueda de alternativas, no siempre hay respuestas evidentes. Las fuerzas que se oponen a las alternativas públicas plantean a menudo que éstas sacrifican otros objetivos de interés público con la idea de cuestionar su viabilidad. Estas cuestiones se deben abordar de frente, y no evitarse o ignorarse. Por ejemplo, si se propone un cambio radical en la gestión de la demanda eléctrica, se debe explicar que ello podría entrañar una posible pérdida de puestos de trabajo. Si se aboga por la descentralización de ciertos aspectos del suministro de electricidad, habrá que demostrar cómo abordar las posibles pérdidas en las economías de escala y su consiguiente impacto en el costo de la electricidad. Si se defienden los precios subsidiados, se debe explicar cómo se garantizará la viabilidad financiera o la capacidad fiscal.

Ya para concluir, cabe señalar que el suministro de electricidad puede funcionar bajo titularidad pública de forma eficiente, socialmente responsable, equitativa y medioambientalmente sostenible. Las opciones existen. El reto está en construir movimientos sociales que defiendan lo público en las políticas cotidianas, y que reivindiquen la ética pública en las prácticas de gobierno. Esto puede convertirse en realidad si los grupos de trabajadores, consumidores, ambientalistas, académicos y científicos progresistas, y otras fuerzas que luchan por el interés público son capaces de colaborar para desarrollar una agenda creíble y políticamente potente a favor del suministro público de electricidad.

## Referencias

- ADB. 1995. *The Bank's Policy Initiatives for the Energy Sector*. Manila: Asian Development Bank (ADB).
- ADB. 2000. *Energy 2000: Review of the Energy Sector Policy of the Asian Development Bank*. Manila: Asian Development Bank (ADB).
- Bijoor, S., C. Greacen y C.S. Greacen. 2007. *Citizen-Oriented Power Sector Reform in Thailand*. Bangkok: Palang Thai
- Byrne, J., L. Glover, H. Lee, Y. Wang, y J. Yu. 2004. "Electricity Reform at a Crossroads: Problems in South Korea's Power Liberalization Strategy", *Pacific Affairs* 77(3): 493 – 516.
- CSP. s.f. "Power reform. Brief Information". Beijing: China State Power.
- FDC. 2008. *National Study Session: The Quest for an Alternative Power Industry Reform Program in the Philippines*. Ciudad Quezon: Freedom from Debt Coalition (FDC).
- Funding Universe. 2009a. "Company History: Korea Electric Power Corporation". Mimeo.
- Funding Universe. 2009b. "Company History: Electricity Generating Authority of Thailand". Mimeo.
- Gomez, E. T. s.f. *The Rise and Fall of Capital: Corporate Malaysia in Historical Perspective*. Kuala Lumpur: Faculty of Economics & Administration, University of Malaya.
- Greacen, C.S. y C. Greacen. 2004. "Thailand's Electricity Reforms: Privatization of Benefits and Socialization of Costs and Risks", *Pacific Affairs* 77(3): 517-541.
- IEA. s.f. "The Electricity Access Database". París: International Energy Agency (IEA).
- Jomo, K.S. y W.S. Tan. 2003. *Privatization and Re-Nationalization in Malaysia: A Survey*. Kuala Lumpur: University of Malaya.
- Kale, S.S. 2004. "Current Reforms: The Politics of Policy Change in India's Electricity Sector", *Pacific Affairs* 77(3): 467-491.
- Malaluan, N.A. 2003. *The Philippine Electric Power Industry Reform: A Tragedy of ADB and World Bank Private Sector Fundamentalism and Unaccountable Government*. Ciudad Quezón: Action for Economic Reforms (AER).
- Manibog, F., R. Dominguez y S. Wegner. 2003. *Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector*. Washington D.C: The World Bank.
- Mun, Y. 2002. "Power Sector Reform in South Korea". Ponencia presentada al Asia Power Sector Reforms Workshop. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Nakaya, N. 2006. "China's Socialist Market Economy and the Reconstitution of State-Owned Enterprises", en Japan Association for Comparative Studies of Management (ed) *Business and Society: New Perspective for Comparative Studies of Management*. Kioto: Bunrikaku.
- Nakhoda, S., S. Dixit y N.K. Dubash. 2007. *Empowering People: A Governance Analysis of Electricity*. Washington D.C.: World Resources Institute (WRI).

- NEPO. 2000. "Electricity Supply Industry Reform and Thailand Power Pool". Bangkok: National Energy Policy Office (NEPO).
- Nuntavorakarn, S. 2004. "The Reform of the Electricity Sector in Thailand: A Civil Society Perspective". Ponencia presentada al Workshop on Electricity Sector Reforms in Asia Workshop: Experiences and Strategies. Mumbai: World Social Forum.
- Sari, A.P. s.f. "Power Sector Restructuring and Public Benefits". Washington: World Resources Institute (WRI).
- Seymour, F. y A.P. Sari. 2002. "Indonesia: Electricity Reform Under Economic Crisis", en N.K. Dubash (ed) *Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform*. Washington D.C.: World Resources Institute (WRI).
- SIBAT. 2005. "Lessons from the Field: An Assessment of Sibat Experiences on Community-Based Microhydro Power Systems". Ciudad Quezón: Sibot ng Agham at Teknolohiya (SIBAT).
- TNB. s.f. "About TNB: History". Kuala Lumpur: Tenaga Nasional Berhad (TNB).
- Tumiwa, F. 2002. "Power Sector Restructuring in Indonesia: Viable Solution or Recipe for Disaster?". Ponencia presentada al Asia Power Sector Reforms Workshop. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Williams, J.H. y N.K. Dubash. 2004. "Asian Electricity Reform in Historical Perspective", *Pacific Affairs* 77(3): 411-436.
- World Bank. 1993. *The World Bank's Role in the Electric Power Sector: Policies for Effective Institutional, Regulatory, and Financial Reform*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank. s.f. "Private Participation in Infrastructure Database: Subsector data for Energy – Electricity". Washington D.C.: The World Bank.
- Yang, H. 2006. "Overview of the Chinese Electricity Industry and Its Current Issues". Cambridge: Faculty of Economics, University of Cambridge.
- Yeh, E.T. y J.I. Lewis. 2004. "State Power and the Logic of Reform in China's Electricity Sector", *Pacific Affairs* 77(3): 437-465.
- Zhang, X. y J.E. Parsons. 2008. *Market Power and Electricity Market Reform in Northeast China*. Cambridge, MA: Center for Energy y Environmental Policy Research (CEEPR).



## PANORÁMICA REGIONAL: ÁFRICA

Greg Ruiters

África suele ser presentada como una causa perdida: condenada por la geografía (con el desierto más grande del mundo y un sinfín de variedades de insectos y enfermedades mortales), la topografía (con valles profundos pero pocos ríos navegables) y demasiados recursos que invitan a los depredadores y fomentan conflictos (petróleo, diamantes). El trato que recibió el continente a manos de los brutales comerciantes de esclavos europeos no tiene parangón en la Historia (Rodney 1975). Las guerras de desposesión convirtieron a los africanos en refugiados; hasta los años sesenta, los belgas, los portugueses y el régimen sudafricano de minoría blanca practicaron el trabajo forzoso de forma generalizada. En los años noventa, la mayoría de la población africana estaba compuesta por campesinos y trabajadores agrícolas; África tenía además la mitad de las personas refugiadas y desplazadas del mundo; los pagos externos de la deuda sobrepasaban el total de flujos de recursos que entraban en el continente (Cheru 1994, 61). Se dice que África es un continente 'trágico', donde los africanos mueren de VIH/SIDA o se masacran entre sí. A pesar de recibir una considerable ayuda exterior del 'generoso' Occidente, África demuestra pocos avances frente a la esplendidez de sus antiguos torturadores (para esta perspectiva, véase, por ejemplo, Guest 2004)

Muchos académicos desdennan al Estado africano poscolonial por ser disfuncional y criminal, criticándolo, al mismo tiempo, de ser débil y carecer de capacidad para planificar y aplicar políticas básicas (Mkandawire 2005). En paralelo a la relativa ausencia del Estado, han surgido donantes, ONG e iglesias que son proclamadas como una alternativa de la sociedad civil. En el sector de la salud, por ejemplo, los hospitales de las misiones son muchas veces el único servicio fiable existente; en el del agua, las ONG han colaborado en la instalación de sistemas hídricos rurales y, en el eléctrico, aquellos que se lo pueden permitir se compran sus propios generadores (Cheru 1994, Olukoju 2004). Los ricos recurren a servicios privatizados, mientras que los pobres dependen de proveedores informales privados o –si son lo bastante afortunados como para poder acceder a ellos– de

servicios estatales deficientes, y los campesinos eluden al Estado, “al que ven como su enemigo número uno” (Cheru 1994, 64). Los que abogan por que se amplíe el sector privado en la atención a la salud sostienen que aquellos que se lo puedan permitir deberían pagar por ese servicio en el ámbito privado y que los gobiernos deberían contratar a proveedores privados para servir a aquellos que carezcan de medios. Esta idea se promueve como una cuestión de sentido común. En África, sin embargo, el término sector ‘privado’ puede ser engañoso, ya que incluye a un gran número de pequeños proveedores de servicios informales (vendedores de agua, pequeños comercios caseros o *spaza shops*) y a corporaciones privadas y organizaciones confesionales que no entran en la administración estatal/pública. Aquellos que están intentando reformar el Estado a través de códigos de conducta para la administración pública y recompensas por la buena gobernanza lo están haciendo “para poner freno a las profundas luchas y transformaciones que están teniendo lugar en África” (Zezeza 1997, 125).

Los servicios urbanos en las ciudades africanas se planifican y mantienen de forma precaria, y se ven comprometidos por lo que se consideran ciudades desorganizadas en ‘modo de crisis’ permanente (Gandy 2006). En lo que resultaría una profecía inevitable, y en parte para garantizar que la ‘alternativa’ del sector privado fuera hegemónica, en los años ochenta el Banco Mundial insistió en que se redujera el número de trabajadores y programas del sector público, de forma que el Estado fuera más eficiente y los servicios fueran gestionados por el sector privado. Tras el proceso de repliegue estatal, siguiendo órdenes de las instituciones financieras internacionales (IFI), el extremo de ‘desorden’ hallando en ciudades como Lagos es un tremendo impedimento (Gandy 2006, 252), pero otros académicos ven la ‘ciudad de autoservicio’ como una virtud y como una ‘alternativa’ (Simone 2006). Pero dado que el agua, los alimentos y la energía son ‘trabajo de mujeres’, éstas son las que sostienen la carga de los problemas infraestructurales a los que se enfrentan las ciudades y los pueblos de África (Schytler y Zhou, 1995). Sea cual sea la perspectiva, el ‘problema’ se ve exacerbado por la mayor oleada de urbanización de la historia humana, con millones de personas que se trasladan a ciudades que ya tienen una “infraestructura totalmente desbordada” (UN Habitat 2003; Davis 2006). Las zonas rurales, mientras tanto, se han dejado languidecer, mientras la idea de la planificación nacional por parte del Estado pasaba a segunda fila durante los últimos veinte años de programas de ajuste estructural.

La situación empeora a la par que muchos académicos sostienen que no sólo es disfuncional el Estado, sino también la ‘sociedad’. La ‘escuela de la sociedad-Estado’ (Chazan 1988) afirma que las sociedades africanas están asoladas por el clientelismo, que tiene fuertes ‘raíces sociales’, dando a entender que el estilo europeo de normas burocráticas racionales-legales para la administración no son aplicables en África. Para Chabal y Daloz (1999, 243), los sistemas políticos ‘neopatrimoniales’ arraigados en el continente no dependen del desarrollo en el sentido occidental, y las elites encuentran formas de traducir el desorden social en recursos que “apuntalan la lealtad de sus redes clientelares”. Otra versión de esta

perspectiva es que, para empezar, los africanos no buscaban desarrollo, que fue una idea eurocéntrica de la industria del desarrollo; se trataría, pues, del desarrollismo inventado por Occidente (véase Sachs 1992) y utilizado por las elites para empujar a las masas hacia una senda condenada al fracaso.

Con este tipo de 'afropesimismo', nada positivo podía suceder en el continente (Mamdani 1996, Arrighi 2002). Como apunta Zeleza (1997, 127), "el afropesimismo representaba un bloqueo discursivo en contra de las concepciones de distintos futuros para África fuera de las prescripciones del desarrollismo neoliberal hegemónico".

Y a pesar de ello, hay contranarrativas. Una de ellas, formulada por instituciones neoliberales como el Banco Mundial, presenta a África como la nueva frontera de inversión, preparada para el 'despegue' económico en el siglo XXI: un continente lleno de 'empresarios' que están esperando la llegada de fondos e infraestructuras para poder construir una economía sólida 'de pequeñas y medianas empresas'. Sumando a esto una gran riqueza de recursos naturales y numerosas iniciativas para promover la 'buena gobernanza', el continente es visto como una (posible) historia de éxito para el gran y pequeño capital por primera vez en décadas.

No obstante, hay aquellos que se toman el 'desarrollo' seriamente, e insisten en que cuestiones como la equidad, la sociedad civil y los derechos humanos, el género y la identidad se incorporen en las críticas de las formas coloniales de desarrollo y las versiones eurocéntricas de progreso. También inciden en que no podemos entender el desarrollo desigual en África sin una panorámica general de las distintas regiones y del desarrollo y las turbulencias mundiales en los últimos cincuenta años (Arrighi 2002, Mkandawire 2005).

Y hay aún otra narrativa, igualmente positiva que, desde una visión antineoliberal y centrada en las personas, propone una serie de 'alternativas' apropiadas que son tanto locales como internacionales, que entrañan democratizar el Estado y promover la participación popular en el suministro de servicios y que son capaces, además de atraer la solidaridad y aprender lecciones de otros lugares. Esta línea es la adoptada por numerosas ONG que se oponen a la privatización de la sanidad y el agua.

Aunque los obstáculos siguen siendo considerables, están surgiendo nuevas oportunidades. En los años sesenta y principios de los setenta, se alcanzó un notable avance en la salud, el agua y la energía, sostenido por un crecimiento económico basado en los ingresos generados por las exportaciones. Con la crisis del petróleo de mediados de los años setenta, esta situación cambió de forma espectacular. El deterioro de las condiciones comerciales fue dramático y las ganancias cayeron de los 90.000 a los 50.000 millones de dólares sólo entre 1980 y 1986. Las dos décadas que transcurrieron entre 1980 y 2000 presenciaron un aumento de la proporción entre el PIB y la deuda, que pasó del 23 al 66 por ciento. Así, la década de los ochenta fue bautizada como 'la década perdida', años en que la deuda externa no cesó de aumentar mientras se instaba a los gobiernos a privatizar

servicios y recortar el gasto social en el marco de programas de ajuste estructural. África se vio efectivamente marginada, con las inversiones que se agotaban y los bancos extranjeros que exigían el pago de los préstamos. A pesar de contar con el 10 por ciento de la población mundial en 1996, el continente sólo generaba el 3 por ciento del comercio mundial.

En este contexto, la necesidad objetiva de alternativas se hizo manifiesta en los años noventa, con el fracaso generalizado del modelo neoliberal. Empezó a abrirse paso una nueva generación de dirigentes que no estaba contagiada por el nacionalismo miope. Impulsados por la sociedad civil y la democracia ‘de tercera ola’, estos dirigentes abrazaron con entusiasmo la privatización, no respetaron fronteras y se involucraron en guerras transfronterizas. Durante este período, se destacaron por este tipo de conducta Museveni en Uganda, Kagame en Rwanda y Zenawi en Etiopía (Mkandawire 2005, 14).

Al plantear ‘alternativas a la privatización’, por lo tanto, no podemos ignorar la singularidad del lugar que ocupa África en la economía mundial y su importancia internacional, que ha ido cambiando desde el período de la guerra fría hasta pasados los años noventa. Durante la guerra fría, la Unión Soviética y Cuba desempeñaron un papel clave en el continente. A partir de los años noventa, sin embargo, los recursos de África han cobrado mayor relevancia para lo que se conoce como grupo BRIC de países (Brasil, Rusia, India y China). El comercio de China con África se ha multiplicado por diez y Pekín busca asegurarse el suministro de petróleo y minerales del continente. Esta nueva ‘carrera’ por los recursos, no obstante, es distinta de otras versiones. En 2000, por ejemplo, China renunció voluntariamente a 1.200 millones de dólares de deuda soberana africana (*The Economist*, 3 de noviembre de 2006). Tal como señala Arrighi (2009, 207), China invierte allí donde no lo hace ninguna potencia occidental y ofrece ayuda al desarrollo sin vinculaciones. Aún así, la casi total falta de comercio intraafricano entre países –que en la actualidad se sitúa por debajo del 5 por ciento– sigue siendo una característica inquietante de estas economías aún extrovertidas.

Además, tras la liberación de Sudáfrica en 1994, las empresas sudafricanas ‘recolonizaron’ el resto del continente, invocando el ‘Renacimiento africano’ de Thabo Mbeki (Miller 2005). A principios de la década de 2000, Sudáfrica era responsable de más del 40 por ciento de nuevas inversiones en el continente, colocándose a la cabeza por delante de Estados Unidos y el Reino Unido, aunque China también se ha convertido en una gran fuerza inversora y es ahora un competidor clave en materia de comercio e inversiones. Sudáfrica, además, domina la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), que representa el 71 por ciento del PIB regional y los inversores extranjeros ven Sudáfrica como un canal para entrar en la región.

Pero África se debe ver en sus propios términos, no como un continente que está intentando imitar o alcanzar a otros que se encuentran en un ‘nivel superior de desarrollo’. El despliegue de megaproyectos (represas, estadios, hoteles de lujo) ha resultado ser un desastre para la justicia social y el desarrollo centrado en las

personas (Cheru, 1990, 61). En nuestro análisis sobre las ‘alternativas’ africanas, por lo tanto, seguimos la lectura de Mamdani (1996) y rechazamos las comparaciones ahistóricas y teleológicas con el resto del mundo. Pero singularizar África como una región totalmente excepcional entraña cometer el error contrario, donde las solidaridades y las similitudes entre África y otros lugares del Sur Global se borran y las diferencias se idolatran. Los africanos forman parte integral de la economía, las migraciones por razones laborales y la cultura del mundo (a menudo de forma involuntaria y a veces por deseo propio).

Por otro lado, África, como ‘participante tardío’, tiene la posibilidad de aprender de los errores de los demás. Los estados africanos también pueden aprender entre sí y del pasado del continente. También debemos aspirar a abrir el espacio imaginativo para incorporar los puntos fuertes del pasado (especialmente los valores desarrollados en la vida comunitaria precolonial).

La cuestión de la escala es también vital. Aunque no podemos eludir la soberanía de los 54 estados del continente, en ocasiones es mejor organizar los recursos regionalmente. La salud, el agua y la energía pueden ser procesos transfronterizos. A pesar de ello, en muchos casos, también pueden ser apropiados proyectos de pequeña escala. El sesgo urbano de los proyectos de desarrollo y de las elites tiende a ignorar a los campesinos y pequeños agricultores a favor de bienes de lujo y cultivos comerciales para la exportación (Cheru 1994). Además, al reivindicar y reconstruir estados responsables, una cooperación imaginativa Sur-Sur en la línea de un ‘nuevo Bandung’ puede modificar radicalmente las perspectivas de desarrollo (Arrighi 2009).

Al ir construyendo alternativas de forma dialógica –desde abajo, arriba y regionalmente– irán surgiendo alternativas mejores. A los trabajadores y profesionales de primera línea comprometidos con una vocación comunitaria se les debería otorgar todo el respeto local y nacional. Los conceptos de intereses públicos y nacionales, servicios públicos y solidaridad se deberían poner en práctica en todos los ámbitos (no sólo los locales).

En principio son los africanos –no los europeos ni los chinos– los que deben desarrollar África, aunque la solidaridad y las recomendaciones deben ser bienvenidos (Onimode 1994, 163). La autoconfianza y la diversificación se deben fomentar como soluciones a la dependencia del exterior. Finalmente, aunque admitamos errores en los estados africanos en comparación con los asiáticos, se debe aceptar que las elites y los movimientos sociales africanos promovieron el desarrollo como un ideal (Nyerere 1990, 4). Y reconocer esto representa un importante punto de partida para el planteamiento más detallado de alternativas.

## Referencias

- Arrighi, G. 2002. “The African Crisis: world systemic and regional aspects”, *New Left Review*, II/15.
- Arrighi, G. 2009. “The winding paths of capital: Interviews with David Harvey”, *New Left Review* 56: 61-94.

- Chabal, P. y J. Daloz. 1999. *Africa works: Disorder as a political instrument*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Chazan, N. 1998. "State and Society in Africa, Images and challenges", en D. Rothchild y N. Chazan (eds) *The precarious balance, State and society in Africa*. Boulder, CO: Westview.
- Cheru, F. 1994. "Renewing and restoring democracy in Africa", en S. Coetzee, B. Turok y E. Beukes (eds) *Transition to democracy, breaking out of apartheid*. Johannesburg: Institute for African Alternatives (IFAA).
- Davis, M. 2006. *Planet of Slums*. Nueva York: Verso.
- Gandy, M. 2006. "Planning, Anti-Planning and the Infrastructure Crisis Facing Metropolitan Lagos", en M. Murray y G. Myers (eds) *Cities in Contemporary Africa*. Nueva York: Palgrave.
- Guest, R. 2004. *The Shackled Continent, Africa's past present and future*. Londres: Mamdani, M. 1996. *Citizen and Subject*. Princeton: Princeton University Press.
- Mkandawire, P. T. 2006. *African Intellectuals*. Dakar: Codesria.
- Miller, D. 2005. "New Regional Imaginaries in post-apartheid Southern Africa. Retail workers at a mall in Zambia", *Journal of Southern African Studies* 31(19): 67-72.
- Olukoju, A. 2004. "Never Expect Power Always: Electricity consumers' response to monopoly, corruption and insufficient services in Nigeria", *African Affairs* 103: 51-71.
- Onimode, B. 1994. "African perspectives on adjustment strategies and alternative development strategies", en S. Coetzee, B. Turok y E. Beukes (eds) *Transition to democracy, breaking out of apartheid*. Johannesburg: Institute for African Alternatives (IFAA).
- Rodney, W. 1972. *How Europe Underdeveloped Africa*. Dar Salaam: Tanzania Publishing House.
- Sachs, W. 1992. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Londres: Zed Books.
- Schlyter, A. y A. Zhou. 1995. *Gendered Research on urbanisation, planning, housing and everyday life*. Harare: Zimbabwe Women's Resource Centre.
- Simone, M. 2005. *Urban Africa, changing contours of survival in the city*. Dakar: Codesria.
- The Economist. 2006. "China in Africa: Never too late to scramble", *The Economist*, 26 de octubre.
- UN Habitat. 2003. *The challenge of slums: global report on human settlements*. Londres: Earthscan Publications.
- Zezeza, P. 1997. *Manufacturing African Studies and Crises*. Dakar: Codesria.

## XI. EL DILEMA AFRICANO: ALTERNATIVAS A LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD AL SUR DEL SAHARA

Yoswa M Dambisya y Hyacinth Eme Ichoku

La salud desempeña un papel clave en el desarrollo humano. Reconociendo este hecho, las Naciones Unidas adoptaron la Declaración del Milenio y los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), tres de los cuales están directamente relacionados con la salud. La atención primaria de la salud (APS) es la piedra angular de los sistemas sanitarios de muchos países, tanto en África como en otros continentes. Según la definición de la OMS-UNICEF (1978):

La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación.

La APS es un enfoque de atención de la salud que no sólo se caracteriza por ser primario (primer contacto) o curativo, sino también integral (WHO 2008). El enfoque de la APS es especialmente relevante en el contexto del África subsahariana debido a la alta carga de enfermedad de la región, gran parte de la cual es atribuible a enfermedades infecciosas que se pueden controlar con mejores en la educación, la economía, el entorno físico, la agricultura y el desarrollo social y general (todos ellos ámbitos que engloba la APS). Se calcula que en torno al 65 por ciento de las muertes en el África subsahariana se deben a enfermedades transmisibles, como la malaria, la tuberculosis y el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), afecciones perinatales y maternas, y trastornos nutricionales (Wurthwein et al 2001).

La subregión tiene unos indicadores de salud muy precarios, con altas tasas de mortalidad materna, altas tasas de mortalidad infantil y altas tasas de mortalidad entre los menores de cinco años. La esperanza de vida en la región oscila entre los 74 años de las Seychelles y Mauricio y los 39 años de Zimbabwe (WHOSIS

2009). En muchos países subsaharianos se da una elevada prevalencia de VIH/SIDA –Swazilandia (38,8 por ciento), Lesotho (28,9 por ciento) y Zimbabwe (24,6 por ciento) serían los más afectados– y el SIDA es una de las principales causas de mortalidad (UNGASS 2008).

Hay también una creciente preocupación ante el incremento de la morbilidad y la mortalidad de enfermedades no transmisibles como la diabetes mellitus, la hipertensión, el cáncer y los trastornos endocrinos cardiovasculares derivados de la urbanización y de la adopción de un estilo de vida occidental por parte de muchos habitantes de la región (Unwin et al 2001, Tursken 1997, BeLue et al 2009). En efecto, hay pruebas de que dichas enfermedades son las responsables del 15-25 por ciento de muertes anuales en Tanzania entre los grupos de edad de 15-59 años, que la tasa de prevalencia de la diabetes mellitus en las zonas urbanas de Tanzania y los barrios marginales de Sudáfrica es del 5-8 por ciento, y que la tasa de prevalencia de la hipertensión es del 20-33 por ciento.

En muchos países desarrollados con una carga de enfermedad mucho menor que la del África subsahariana, el gasto en salud supera el 15 por ciento del presupuesto total del Estado. África dedica en torno al 5 por ciento de su producto interior bruto (PIB) a salud, frente a la media mundial del 8,69 por ciento; si se compara con otras regiones, el porcentaje de gasto total en salud del África subsahariana que se corresponde a ayuda externa es mayor (10,7 por ciento). El gasto promedio en salud per cápita en la subregión (111 dólares estadounidenses, USD) está muy por debajo del promedio global (790 USD). En la misma línea, la aportación promedio del Gobierno al sistema de salud per cápita es de 52 USD, cifra que, aunque superior que la del sudeste asiático (28 USD), dista mucho del promedio mundial (455 USD). Muchos de los países subsaharianos analizados en este estudio gastan menos de 50 USD per cápita, frente a los 6.719 USD de Estados Unidos o incluso los 315 y 355 USD alcanzados por Argelia y Túnez, respectivamente (WHO 2008).

Según los cálculos de varios estudios, el sector informal de la salud, a pesar de sus muchas deficiencias en términos de calidad del servicio, ofrece tratamiento al 15-83 por ciento de las enfermedades infantiles en África (Goodman 2007, Molyneux 1999, Snow et al 1992). Pero tal como observa Mackintosh (2003, 2006), la expansión sin control del sector informal es uno de los aspectos más llamativos de la privatización y la comercialización del sector de la salud.

Todas estas características –alta carga de enfermedad, entorno macroeconómico precario, creciente pobreza de los hogares y desarrollo de un gran mercado informal de la salud– son fundamentales para plantear alternativas viables a la privatización y comercialización en la subregión porque determinan la naturaleza y la textura de las posibles alternativas al suministro público convencional de los servicios de salud. Tras las crisis económicas de los años ochenta, muchos países subsaharianos experimentaron desórdenes sociales y económicos, y los sistemas públicos de salud de la mayoría de países de la subregión comenzaron a tambalearse.

### **Definición de ‘alternativas’ en el contexto subsahariano**

En este estudio nos referimos a las ‘alternativas’ como sistemas de salud que no están privatizados ni comercializados. La privatización abarcaría todas las formas de participación del sector privado en la prestación del servicio. La comercialización, por su parte, puede aludir a entidades de servicio público que funcionan en gran medida como proveedores privados, caracterizados por (Mackintosh 2003): un incremento del suministro de servicios de salud a través de relaciones de mercado y basados en la capacidad de pago, aunque dicho servicio esté suministrado o gestionado por el Estado; inversiones en la producción de servicios de salud con fines lucrativos; y la expansión de la financiación de la salud basada en el pago individual o el seguro privado.

Así pues, los elementos clave de la comercialización y la privatización de los servicios de salud son la orientación al mercado y la financiación y el suministro de servicios de salud con fines lucrativos, ya sea por parte de empresarios particulares o corporaciones estatales. La privatización, en concreto, conlleva la delegación de las responsabilidades en materia de de salud del Estado a organismos no gubernamentales semiautónomos (QUANGO) o autoridades que después controlan y administran los servicios de salud en nombre del Estado. Así pues, la titularidad estatal no implica necesariamente que un servicio no esté orientado al mercado y no busque el lucro, y la propiedad o control privado no implica inevitablemente lo contrario.

Los modelos más evidentes de prestación ‘alternativa’ de atención de la salud pasan, por tanto, por sistemas no corporatizados, estatales y no estatales, y sin ánimo de lucro. Así, las alternativas presentadas en estas páginas asumen que los servicios de salud no corporatizados y no comercializados proporcionados por el Estado –y sus distintas variantes– constituyen la base del sistema de salud, mientras que otras alternativas no estatales se consideran como iniciativas complementarias a dicha base.

El sector privado es muy amplio y variado, tanto en lo que respecta a su tipología como a su gama de actividades. Entre los proveedores privados de salud encontraríamos curanderos tradicionales, centros de salud de gestión comunitaria, centros de salud cuya propiedad o gestión depende de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de otras organizaciones confesionales, y centros de salud privados con y sin fines lucrativos. Cualquier institución u organización que ofrezca un modelo alternativo a la prestación de servicios orientada al mercado, la inversión del sector privado o la financiación privada de servicios de salud se considerará, en un principio, como posible alternativa. Su viabilidad y sostenibilidad como alternativa se evaluarán mediante una serie de parámetros predeterminados, tales como equidad, eficiencia, calidad, sostenibilidad, participación y rendición de cuentas (véase el capítulo 2 para más detalles sobre la metodología de la investigación). Por lo tanto, los modelos que se dirigen al significativo negocio del suministro de servicios de salud, ofrecen opciones de inversión no orientadas al mercado o proporcionan fondos no privados a la atención de la salud se consideran como alternativas a la privatización y la comercialización.

## **Alcance y método del estudio**

Este estudio no persigue presentar los detalles de las alternativas identificadas en profundidad, sino ofrecer una visión de conjunto e incluir tantas alternativas como sea posible en el África subsahariana, independientemente del país en que se encuentren. Como no es fácil encontrar ejemplos de alternativas ni se hallan en todos los países, el principal acento recaerá sobre aquellos países que ofrecen alternativas viables.

Para nuestro estudio hemos utilizado datos secundarios procedentes de bases de datos, así como de entrevistas y revisiones de bibliografía:

- Identificación de informantes clave en distintas partes del África subsahariana, especialmente de personas que desempeñan actividades relacionadas con la salud, como investigadores, profesionales de la atención de la salud y responsables de la aplicación de políticas de salud.
- Entrevistas con cuestionarios: varias personas e instituciones identificadas en distintos países de la subregión fueron entrevistadas por correo electrónico. Esta entrevista nos ayudó a determinar posibles alternativas a la comercialización y la privatización en varios países.
- Se pidió a varios colegas en conferencias y reuniones que enviaran información sobre alternativas a la privatización y la comercialización en el sector de la salud en sus respectivos países y regiones.
- Se realizó una búsqueda de iniciativas en determinadas regiones y países para obtener documentación relacionada con iniciativas en la prestación de salud, la financiación de salud y los métodos de remuneración de los proveedores que son nuevas y que ofrecen alternativas viables a la privatización y la comercialización en la región.
- Se realizaron búsquedas en internet (entre ellas, la base de datos de la OMS, el PNUD, el Banco Mundial y Google Scholar) utilizando distintas combinaciones de palabras clave, como seguro de salud, mutualidades de salud, hospitales de misiones, organizaciones confesionales y programas de seguro de salud de base comunitaria. También buscamos información específica de todos los países del África subsahariana a través de las páginas web de los ministerios de Salud.
- Se revisaron artículos especializados sobre la materia.
- Se revisaron informes oficiales ya elaborados, como los encargados por el proyecto Partners for Health Reform Plus y la agencia USAID.

Se hizo todo lo posible por garantizar que se obtuviera y analizara el máximo de información sobre todas las alternativas viables que existen en la región. Sin embargo, somos conscientes del hecho de que algunas iniciativas no están documentadas y, por tanto, no hemos podido acceder a ellas y puede también que hayamos pasado por alto otras. A pesar de ello, consideramos que este informe ofrece una perspectiva bastante completa de este tipo de iniciativas en el África subsahariana.

### **Alternativas identificadas**

En este estudio, se han identificado tres tipos de alternativas a la privatización y la comercialización:

- Programas de seguro de salud de base comunitaria (PSSBC), también conocidos como mutualidades de salud (MDS)
- Programas nacionales y regionales de seguro social de salud (PNSSS)
- Organizaciones de salud de base confesional o eclesial (OBC)

Los PSSBC y los PNSSS están dirigidos, en cierto grado, a abordar los desafíos que supone la financiación de la salud, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda y, por lo general, entre sus objetivos está la financiación equitativa de la atención de la salud y/o la protección del riesgo financiero para los pobres, aunque cada vez hay un mayor número de PSSBC que también proporcionan servicios de salud en sí (Ndiaye et al 2007). Las OBC, por su parte, se suelen centrar en la prestación de salud, aunque, en algunos casos, también cuentan con un sistema de financiación de base comunitaria (Atim 1998). Estas alternativas se discuten en los siguientes apartados, acompañadas de ejemplos ilustrativos y una breve evaluación de sus pros y contras.

### **Programas de seguro de salud de base comunitaria (PSSBC)**

Los programas de seguro de salud de base comunitaria, también conocidos como mutuas de salud (MDS) o *mutuelles de santé (mutuelles)*, persiguen extender los beneficios del seguro a poblaciones que se han visto excluidas de los programas tradicionales de protección social, lo cual, en la mayoría de casos, es sinónimo de comunidades rurales y trabajadores en el sector informal urbano (AU 2009). Atim (1997) define la MDS como un “programa de seguro voluntario y sin ánimo de lucro, creado sobre la base de los principios de ayuda mutua, solidaridad y fondo colectivo de los riesgos, en que los miembros participan efectivamente en su gestión y funcionamiento”.

Entre las posibles ventajas de los PSSBC se encuentran la movilización de recursos para la salud, la protección financiera ante grandes costos de salud, y la negociación para incrementar la calidad de los servicios de salud para sus miembros (AU 2009, Ekman 2004). Según la Unión Africana, los PSSBC han tendido a crecer allí donde las cuotas de los usuarios son elevadas, se dispone de una atención a la salud de buena calidad, las redes y lazos solidarios son fuertes y existe una tradición de autoayuda y organización (AU 2009).

Según Atim (1998), los principales tipos de MDS serían los siguientes:

- Redes sociales tradicionales de solidaridad que tienden a unir a migrantes urbanos de los mismos orígenes étnicos y culturales para mejorar su bienestar a través de la ayuda mutua en momentos de enfermedad, ocasiones como entierros, nacimientos y matrimonios, y otros acontecimientos significativos.
- MDS de movimientos, basados en comunidades rurales o urbanas, sindicatos, asociaciones religiosas y organizaciones profesionales, entre otras.

- Seguro de salud de financiación comunitaria o modelo de financiación de salud comunitaria con poca participación de la comunidad, organizado y gestionado por el centro de salud con una participación mínima de la comunidad en la administración del programa.
- Programa cogestionado por la comunidad o con una alta participación de ésta, normalmente inspirado y gestionado por la comunidad, aunque mediante un acuerdo negociado con el centro que proporciona los servicios de salud.
- Asociaciones de ayuda médica, que serían la forma más avanzada de MDS, basada en principios y normativas formales de seguro.

Las MDS se han convertido en elemento habitual de los arreglos para la atención de la salud en muchos países subsaharianos. También se identifican con sistemas de salud descentralizados, teniendo en cuenta la incapacidad de los gobiernos de la región para financiar adecuadamente los servicios de salud y dado el relativo éxito de los sistemas comunitarios de microfinanciación en muchos países subsaharianos.

La tabla 11.1 ilustra el número de programas de MDS y las personas que se acogen a ellos en algunos países de África occidental, aunque las MDS no sólo existen en esta zona, como veremos con los casos concretos seleccionados. La tabla 11.1 también muestra que sólo está cubierto un porcentaje muy pequeño de la población de cada país. Sin embargo, como indican los casos de las *mutuelles de santé* en Rwanda y de la planificación de salud comunitaria (CHP) de Ghana, los programas comunitarios se pueden trasladar fácilmente a los programas nacionales de salud mediante las políticas y los fondos apropiados. De hecho, hay autores que sugieren que las MDS pueden servir como un modelo de aprendizaje para administradores de fondos y la solidaridad social (Bänighausen y Suaerborn 2002). Los modelos de Uganda y Tanzania ilustran las motivaciones y los papeles de facilitación de los ministerios de Salud y los organismos donantes en la aparición de algunos de los programas. También ejemplifican muchos de los problemas a los que se enfrentan estos programas.

**Tabla 11.1: Cobertura de las mutualidades de salud en África occidental**

País	Núm. de sistemas	Total de población cubierta	% de población cubierta
Malí	80	198,006	1.46
Côte d'Ivoire	40	235,280	1.30
Senegal	149	119,300	1.02
Níger	19	48,700	0.35
Ghana	45	61,600	0.28
Togo	25	16,325	0.27
Guinea	111	23,844	0.25

Fuente: Vialle-Valentin et al. 2008

La tipología de los PSSBC/MDS se correspondería, utilizando el marco desarrollado para esta investigación, con la del sector sin ánimo de lucro individual (SSLI), aunque algunas de las iniciativas se podrían clasificar también como partenariado no lucrativo-no lucrativo (PNLNL). Ejemplo de éste último serían las MDS basadas en los proveedores del servicio, que tienen la necesidad de recuperar los costos (Derriennic et al 2005). Por otro lado, en el caso de Rwanda, encontramos un partenariado entre el Gobierno y las MDS, por lo que se podría hablar de un partenariado público-no lucrativo (PPNL).

#### *Ejemplo 1 - Mutuelles de santé en Rwanda*

Rwanda ofrece una de las experiencias más recientes de PSSBC en el África subsahariana, con una amplia cobertura de población. A partir de los años sesenta, la atención de salud en el país se comenzó a prestar de forma gratuita, gracias a la entrada de subsidios públicos para infraestructuras, equipamientos, personal, fármacos y otros suministros. Sin embargo, los problemas económicos de los años ochenta y noventa desembocaron en el derrumbe del sistema y en la caída de la calidad. En 1992, el Gobierno introdujo la participación comunitaria para la financiación y la gestión de la atención de la salud, basada en la Iniciativa de Bamako (Sekabaraga 2008). Según los informes, en octubre 2007 estos programas habían cubierto a 6.702.391 beneficiarios (el 75 por ciento de la población) y, en 2009, Rwanda podía presumir de ser el único país de África con un índice de participación del 85 por ciento en una MDS.

Para respaldar el incremento de los programas, el Gobierno ha creado un fondo especial de solidaridad o de mancomunación de riesgos, a los que el Ministerio de Finanzas —a través del Ministerio de Salud— transfiere fondos para cubrir los costos de las personas sin recursos y de las personas que viven con VIH/SIDA. El Fondo Mundial de la ONU está proporcionando un apoyo financiero durante cinco años para cubrir el subsidio del Gobierno.

Las MDS están respaldadas por políticas públicas (MOH 2004), que establecen su alcance y normas básicas. Según el documento que regula su funcionamiento: “El objetivo general de la política es ayudar a las comunidades de base y a los distritos a establecer sistemas de seguro de salud que promuevan la mejora de su accesibilidad financiera a la atención de la salud, la protección de las familias frente a los riesgos financieros asociados con la enfermedad y el fortalecimiento de la inclusión social en la salud”.

El programa engloba un ‘paquete mínimo de actividades’, entre las que estarían, entre otras, consultas prenatales y posnatales, vacunación, planificación familias, servicios nutricionales, consultas curativas, hospitalización, partos simples, fármacos esenciales y genéricos, analíticas de laboratorio, pequeñas intervenciones quirúrgicas, educación en salud y transporte del paciente al hospital del distrito. Los hospitales, por su parte, ofrecen un ‘paquete complementario de actividades’, que incluirían, entre otras, consultas con un médico, hospitalización, operaciones de cesárea, intervenciones de cirugía

menor y mayor, tratamientos contra el paludismo y todas las enfermedades infantiles de los 0 a los 5 años, diagnóstico por imágenes y análisis de laboratorio.

Las *mutuelles*, no obstante, se enfrentan a numerosos desafíos de carácter organizativo, técnico y operativo. En el ámbito organizativo:

- El carácter voluntario de las inscripciones a la mutualidad lleva a que éstas tengan un nivel bajo. Las personas que enferman con mayor frecuencia tienden a inscribirse más en las mutualidades, lo cual se traduce en una selección adversa que amenaza a la viabilidad de las finanzas.
- Las *mutuelles* no cubren grandes riesgos como la cirugía.
- Las primas son fijas y no responden a los costos reales de la atención, sino a la capacidad contributiva de la población.
- Falta de un marco jurídico específico que garantice su estatuto legal y ético, así como su independencia y autonomía.

En cuanto a los ámbitos técnico y operativo, cabría destacar los problemas siguientes:

- Uso excesivo de los servicios por parte de los afiliados, que los solicitan de forma apresurada.
- No cobertura de los costos de la atención por parte de otros centros de salud asociados debido, por una parte, al bajo nivel de aportaciones y el bajo número de afiliados y, por la otra, al bajo nivel de mancomunación de los riesgos entre las personas enfermas y las sanas.
- Prescripción abusiva de fármacos por parte de algunos centros de atención de salud.
- Baja calidad de la atención prestada por algunos centros de salud.
- Sobrefacturación del seguro mutuo de salud por parte de algunos centros de salud.
- Baja capacidad de gestión de algunos comités de mutualidades.
- Carácter voluntario de la afiliación a los comités de mutualidades.
- Falta de subvenciones para las mutualidades de salud en general y, en particular, para soportar los costos de tratamiento en hospitales.

#### *Ejemplo 2 – Iniciativa para un fondo comunitario de salud en Tanzania*

El Fondo Comunitario de Salud (CHF) fue concebido por el Gobierno tanzano en colaboración con la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y otros donantes como un enfoque para mejorar la sostenibilidad financiera en el sector de la salud e incrementar el acceso a los servicios de salud. El CHF es un programa de seguro de prepago para personas que viven en zonas rurales, basado en el concepto de mancomunación de los riesgos y el empoderamiento de las comunidades, además del fomento de la mancomunación de costos a través de la participación local (Baraldes y Carreras 2003).

El CHF empezó a ponerse a prueba en 1996 en un distrito (Igunga) y, más tarde, se amplió a otras zonas, con la idea de abarcar todo el país. A fines de 2006,

el CHF estaba funcionando en 69 de los 92 consejos (Mtei y Mulligan 2007). El programa perseguía asegurar el acceso a servicios básicos de atención de la salud a las poblaciones pobres y vulnerables de zonas urbanas y a las personas del sector informal en cualquier lugar del país, más que recaudar fondos adicionales.

La Ley sobre el Fondo Comunitario de Salud de 2001 establece los objetivos del Fondo como sigue:

- Movilizar recursos financieros de la comunidad para proporcionar servicios de atención de la salud a sus afiliados.
- Proporcionar unos servicios de atención de la salud asequibles y de calidad mediante mecanismos financieros sostenibles.
- Mejorar la gestión de los servicios de atención de la salud en las comunidades a través de la descentralización, empoderando a las comunidades para la toma de decisiones y contribuyendo a que participen en asuntos que afectan a su salud (CHF 2001).

Las cuotas de afiliación al CHF se deciden en el ámbito del consejo, y cada hogar o familia aporta la misma cantidad, que varía, según los consejos, entre los 5.000 chelines tanzanos (unos 4 USD) y los 10.000 chelines al año (MOH 2005). Por esa aportación, los hogares gozan de acceso a atención de la salud durante todo el año; mientras que los hogares que no participan en el Fondo deben pagar una cuota de usuario cuando visitan los centros de salud.

Los ingresos de las aportaciones de los afiliados se ven correspondidos por una subvención del 100 por ciento del Gobierno (conocido normalmente como *tele kwa tele*). La Ley sobre el CHF contempla que las tarifas de usuario pagadas en los centros y dispensarios de salud públicos se utilicen como una fuente de financiación para el CHF (CHF 2001). Hay también otras fuentes de fondos, como subvenciones de consejos, organizaciones y donantes. La contribución del CHF a la financiación del sector de la salud en Tanzania es bastante modesta, ya que representa en torno al 15 por ciento de los ingresos totales, mientras que las cuotas de los usuarios en los centros de atención primaria representan el 85 por ciento (MOHSW 2006, Mtei et al 2007).

El CHF se enfrenta al desafío de un bajo índice de afiliación y un temprano abandono del programa; la afiliación, de hecho, ha caído en lugares donde antes era relativamente alta (Chee, et al. 2002; Shaw 2002; Msuya et al, 2004; Musau 2004; Mhina 2005). Chee et al (2002), en su estudio sobre el CHF en el distrito de Hanang, descubrió que la afiliación alcanzó un punto álgido del 23 por ciento en 1999, después descendió, en 2001, a aproximadamente un 3 por ciento del total de hogares y, en 2003, cayó aún a un 2,2 por ciento (Musau 2004).

Shaw (2002) sostiene que uno de los motivos de estos bajos índices de afiliación podría ser que los centros públicos ofrecen pequeñas tarifas de usuario, por lo que habría pocos incentivos para que los miembros de la comunidad se sumaran a un sistema alternativo como el CHF. Las tarifas de usuario en algunos consejos se sitúan en los 1.000 chelines tanzanos por cada visita en el centro de salud, y muchos miembros de la comunidad están más dispuestos a pagar esta cantidad

que la cuota, más alta, del CHF (Mhina 2005). En la misma línea, las altas cuotas de afiliación al CHF fijadas por algunos consejos podrían constituir, muy probablemente, un obstáculo para dicha afiliación (Mtei et al 2007).

Las barreras a una mayor afiliación en el programa se resumen en la tabla 11.2. A pesar de estas limitaciones, el CHF ha mejorado el acceso a centros de salud para los sectores pobres. Ser miembro del CHF incrementó la probabilidad de solicitar atención de salud de proveedores oficiales (en comparación con aquellos no afiliados) y también redujo el uso de atención médica alternativa, como la automedicación y los curanderos tradicionales, especialmente entre los pobres (Msuya et al, 2004). Además, la afiliación al CHF limita el riesgo de que las familias deban vender sus bienes para conseguir dinero para tratamiento durante un brote de enfermedad.

**Tabla 11.2: Motivos de la baja afiliación en el Fondo Comunitario de Salud (CHF), Tanzania.**

Motivo de la baja afiliación	Fuente
Tarifas de usuario del sector público bajas frente a las cuotas, más altas, del CHF	Shaw 2004; Mhina 2005
Altas cuotas de afiliación al CHF	Mtei et al. 2007
Incapacidad de los pobres para pagar las aportaciones de afiliación	Kamuzora y Gilson 2007
Mala calidad de la atención y falta de confianza en la gestión del CHF	Bonu et al. 2003; Kamuzora y Gilson 2007
Falta de confianza en los administradores del CHF (miembros de la comunidad con rentas medias y altas)	Kamuzora y Gilson 2007
No existe la necesidad de protegerse ante el riesgo de enfermedad (miembros de la comunidad con rentas medias y altas)	Kamuzora y Gilson 2007
Poca sensibilización y falta de información	Msuya et al. 2004
Falta de información de los administradores de distrito del CHF	Kamuzora y Gilson 2007
Enfoque verticalista del CHF	Mtei et al. 2007
Ingresos bajos y poco seguros entre los miembros de la comunidad	Msuya et al. 2004
Introducción del programa de salud NHIF, del que pasaron a formar parte los funcionarios públicos	Mwendo 2001; Mhina 2005
No cobertura de la atención derivada	Mwendo 2001; Mhina 2005
Mala actitud del personal	Mwendo 2001; Mhina 2005
Amplias políticas de exención, por lo que hay un número limitado de personas que contribuye al CHF	Mhina 2005, MoH 2006

Si bien los programas como el CHF tienen un gran potencial para mejorar el acceso a la salud de los grupos más pobres –al eliminar el pago en el momento del uso y permitir a sus miembros que paguen cuando se lo pueden permitir, es decir, con flexibilidad en la contribución–, en la práctica, incluso las aportaciones relativamente pequeñas pueden ser demasiado altas para los pobres (Bennett et al, 2004). El propio Ministerio de Salud está preocupado por los puntos débiles

en la gestión y la rendición de cuentas. Puede que no se cuente con la capacidad financiera y administrativa necesaria para manejar el fondo, además de prestar servicios a los pacientes (MOH 2006). Los distritos no son claros en lo que se refiere a las normas y los procedimientos de gestión del CHF y, según la información disponible, hubo una mala gestión de los fondos en aproximadamente el 27 por ciento de los lugares en que se despliega. En otros casos, los fondos del CHF no se utilizaron y, por tanto, quedaron inactivos en el ámbito de distrito. Según una evaluación del Ministerio de Salud, no todos los consejos realizaban auditorías de forma periódica ni rendían cuentas a los miembros de la comunidad (MOH 2003, Mtei et al. 2007).

*Ejemplo 3 – Iniciativa de servicios y planificación de salud de base comunitaria en Ghana*  
Otro programa de seguro de salud que se ha utilizado de forma eficaz para promover el uso de atención de la salud y superar las barreras que impone la escasez de recursos es la iniciativa de servicio y planificación de salud de base comunitaria (CHPS) desarrollada en el Centro de Investigación Navrongo, en Ghana, en los años noventa. Se trata de un proyecto basado en un partenariado público-comunitario, que está documentado, entre otros autores, por Binka et al (1995) y Nyonator et al (2005).

Esta iniciativa busca reducir las barreras del acceso geográfico a los servicios de salud con que se encuentran muchos habitantes del África subsahariana utilizando las estructuras sociales de la organización comunitaria. Algunas de estas estructuras son redes de linaje y parentesco, una institución que constituye un pilar fundamental en la organización comunitaria y la solidaridad social del continente. La segunda dimensión del programa CHPS es la enfermera de salud comunitaria (CHN), que se incorpora en la comunidad para mejorar la accesibilidad al servicio. Una de las piezas clave de la iniciativa CHPS es que, en lugar de que el trabajador de salud visite a la comunidad desde el centro de salud de distrito correspondiente, el trabajador vive en la misma comunidad.

La participación comunitaria en el programa incluye, por ejemplo, la donación de tierras, materiales, mano de obra y otros recursos necesarios para que el ‘complejo de salud comunitaria’, construido con materiales y recursos locales, sea operativo. Un comité se encarga de supervisar el funcionamiento del programa comunitario; los recursos operativos necesarios (incluidas motocicletas y logística) dependen de los equipos de gestión de la salud del distrito. Así, la introducción del CHPS en una comunidad implica una planificación y un diálogo con la comunidad significativos (Nyonator et al 2005).

El trabajador de salud visita los hogares de la comunidad para prestar servicios de salud primaria, tales como inmunización, planificación familiar, atención prenatal, supervisión del parto y atención posnatal, tratamiento de dolencias menores y educación en salud. Como promedio, un trabajador de salud comunitaria cubre una zona de captación de unas 3.000 personas. Los trabajadores de salud cuenta con el apoyo de voluntarios de la comunidad para movilizar y registrar a los participantes del programa.

El CHPS fomenta el acceso a los servicios de atención primaria de salud entre las comunidades. Los informes de evaluación realizados hasta la fecha indican que el programa ha conseguido reducir las tasas de mortalidad infantil y materna en un 33 por ciento en las comunidades que lo han adoptado y, por lo tanto, se ha convertido en política nacional de salud en Ghana (Nyonator et al 2005). El hecho de que esta alternativa se califique de 'exitosa' se debe en gran medida a su éxito empírico en Ghana, donde se concibió y se llevó a la práctica. Posteriormente, se convirtió en un instrumento electoral y político para las campañas electorales nacionales, ya que las comunidades pedían a los partidos políticos que establecieran un programa CHPS en sus zonas.

*Evaluación de los programas de seguro de salud de base comunitaria (PSSBC) / mutualidades de salud (MDS)*

*Equidad:* Uno de los puntos fuertes de los modelos PSSBC/MDS como alternativa a la privatización es su fomento de la equidad a través de los subsidios cruzados y la igualdad de acceso. Al igual que con el seguro de salud formal, la expectativa teórica es que los ricos subsidien a los pobres, los empleados subsidien a los desempleados, los jóvenes subsidien a los mayores, etcétera. Sin embargo, en muchos casos no se llega a hacer efectivo todo el potencial de los subsidios cruzados, ya que aquellas personas en una situación socio-económica más alta tienden a auto-excluirse de los programas, por lo que éstos son propensos a la selección negativa. Los sectores muy pobres también suelen quedar excluidos porque muchas veces no se pueden permitir pagar las cuotas que exige la cobertura de salud, como demuestran claramente los ejemplos de Uganda y Tanzania.

La dimensión de equidad de estos programas pasa también por el hecho de que las prestaciones no suelen estar relacionadas con la aportación directa del beneficiario y de que los pobres quedan protegidos frente al empobrecimiento y los efectos catastróficos que puede suponer un desembolso directo, por lo que se reduce también la tendencia a desprenderse de bienes valiosos para financiar necesidades de salud.

Las mejoras en equidad geográfica de las MDS quedan claramente ilustradas con el ejemplo de la iniciativa CHPS en Ghana, donde las comunidades rurales son las principales impulsoras del programa, y en Rwanda, donde las *mutuelles* se dirigieron originalmente a las comunidades rurales. La presencia de trabajadores de salud en las comunidades en Ghana, por ejemplo, elimina la barrera de acceso que tan significativa es en muchos países del África subsahariana. Además, el proyecto CHPS ejemplifica un caso notable de priorización de la atención primaria de salud, caracterizada, entre otras cosas, por tener un efecto más equitativo que la atención curativa (WHO 2008).

De los programas MDS se podrían derivar también posibles mejoras en equidad vertical que no siempre se materializan debido a su tendencia a basarse en aportaciones fijas y no variables, según la situación socio-económica de los miembros. Aunque cabría esperar que sería relativamente sencillo poner en práctica un modelo basado en los ingresos en este contexto, ya que las comunidades suelen

ser pequeñas (Rew et al. 2007, Hargreaves et al 2007), esto no suele suceder en la mayoría de experiencias de MDS, ya sea porque resulta difícil establecer los niveles de ingresos o por la falta de la dimensión de equidad en el diseño de los programas.

*Participación democrática:* Los programas PSSBC/MDS mejoran la participación democrática y la solidaridad social, lo cual representa uno de sus beneficios sociales subyacentes. Sin embargo, este importante elemento se ve muchas veces comprometido. Franco et al. (2006), por ejemplo, indican que la participación estaba bastante extendida en las MDS de Senegal, aunque observan también que varias de ellas tenían dificultades para convocar asambleas generales, que son un mecanismo clave para la participación social. El estudio del caso tanzano también destaca que la falta de participación constituía una importante amenaza a la sostenibilidad de los programas. Allegri et al (2006) observaron que, muchas veces, las MDS no alcanzan su pleno potencial debido, precisamente, a una participación inadecuada. En el ejemplo de Rwanda, no obstante, la participación democrática por parte de la comunidad está integrada en la propia iniciativa, lo cual podría explicar, al menos en parte, el éxito de las *mutuelles* en dicho país.

*Eficiencia:* La mejor forma de evaluar la eficiencia de los programas es mediante su eficiencia organizativa, mediante factores tales como la eficacia administrativa y de costos en la recaudación de cuotas. La eficacia de costos suele ser mejor en el caso de las personas en el sector formal, donde la deducción se realiza en origen, pero es más difícil en el caso de las personas en el sector informal. La falta de ingresos oficiales implica que los costos de transacción para recaudar las cuotas sean altos, ya que es necesario buscar e identificar los puntos de pago, organizar el transporte y la logística de pago de las personas o instituciones designadas, y el trabajo administrativo y de secretaría adicional. Estos costos pueden ser especialmente significativos cuando las cuotas son pequeñas y frecuentes.

Además, el logro del objetivo de la eficiencia varía según las MDS, dependiendo del diseño del programa. Por ejemplo, si el paquete de prestaciones fomenta un uso más intensivo de la atención primaria de salud con respecto a la atención secundaria, más cara —como evidencia el estudio del caso de Tanzania—, las MDS contribuyen al uso eficiente y la protección de los recursos nacionales de salud. Varios informes ponen además de manifiesto que las MDS contribuyen a mejorar la eficiencia técnica y distributiva de los sistemas de salud a través de la adecuada negociación y reducción de costos por parte de los proveedores (Atim 1998). Algunas MDS son capaces de reducir el riesgo moral a través del control social y otras, a través de la imposición de copagos y conceptos deducibles (Sebaga 2008).

*Sostenibilidad:* Ésta es una cuestión clave en el marco de las MDS. Hay indicios de que la afiliación disminuye debido a los bajos ingresos y la escasa calidad de los servicios en algunos centros (Criel y Waelkens 2003). Uno de los retos de la experiencia en Tanzania, por ejemplo, fue precisamente ese descenso de miembros después del proyecto piloto en el ámbito comunitario (Mtei y Mulligan, 2007).

A pesar de ello, las MDS han tenido un impacto notable a la hora de mejorar el uso de la atención de la salud entre los sectores pobres, y representan importantes mecanismos de adaptación en países de renta baja (Ndiaye et al 2007). Según Tabor (2005), las MDS se deberían entender como un complemento –y no un sustituto– de una sólida participación del Gobierno en la financiación de la atención de salud y en la gestión de riesgos relacionada con el costo de la enfermedad. Los gobiernos y sus socios para el desarrollo pueden apoyar el crecimiento de los PSSBC garantizando que exista una prestación satisfactoria de servicios de salud apropiados, subsidiando los costos iniciales y las cuotas de los pobres, ayudando a los PSSBC a generar capacidades técnicas y administrativas, contribuyendo a fomentar el desarrollo de redes de PSSBC, y ayudando a los PSSBC a establecer y fortalecer vínculos con instituciones financieras y proveedores de salud formales para gestionar mejor los riesgos de salud catastróficos.

*Calidad:* Aunque en algunos casos las MDS han sido capaces de controlar ciertos aspectos de la calidad de la atención, como las largas listas de espera, la falta de fármacos o la actitud poco amable del personal para con los pacientes, la mayoría de las mutualidades carecen de la capacidad necesaria para abordar problemas de calidad fundamentales, como la prescripción de fármacos por los doctores (Atim 1998). Sin embargo, estos programas sí ofrecen un marco para exigir mejoras en la calidad de la atención.

*Rendición de cuentas:* La rendición de cuentas es el mecanismo por el que las personas y organizaciones deben responder de actos externamente y se responsabilizan de conformar los objetivos y aspiraciones de la organización internamente (Ebrahim 2003). Atim (1998) señala que la mayoría de MDS cuentan con estructuras organizativas estándar para involucrar a los miembros en la toma de decisiones y en la demanda de rendición de cuentas de los administradores. Este objetivo se cumple a menudo a través de asambleas generales anuales, en las que también se suele elegir, con determinada regularidad, a los integrantes de la junta.

*Integración en los sistemas nacionales de salud:* Las MDS se integran muy fácilmente con los sistemas nacionales de salud. Los estudios de los casos de Rwanda, Tanzania y Ghana demuestran claramente que estos programas se pueden traducir sin grandes dificultades en políticas nacionales. En Ghana, por ejemplo, el experimento de Navrongo se amplió a escala nacional. Igualmente, el programa de Rwanda derivó en un enfoque de abajo arriba en el marco del seguro nacional de salud. Los programas desarrollados en Uganda, por su parte, estaban pensados como parte de los centros en que funcionaban, aunque esa integración se limitaba, por tanto, a los centros participantes. Sin embargo, si la autonomía se convirtiera en la principal consideración para las MDS, podría suponer un problema de cara a su integración en la política nacional de salud.

### **Programas nacionales de seguro social de salud (PNSSS)**

Los programas nacionales de seguro de salud llevan más de un siglo funcionando en los países industrializados, pero ahora están surgiendo como una importante opción para financiar la salud pública en los debates sobre normativas en el África

ca subsahariana. Varios países del continente, como Ghana, Nigeria, Kenya y Sudáfrica, ya han puesto en marcha programas de este tipo o están estudiando la posibilidad de hacerlo.

Los programas nacionales de seguro social de salud (PNSSS) son más formales que los programas de base comunitaria, y suelen estar respaldados por un cuerpo legislativo. El concepto fundamental se basa en la mancomunación de los riesgos mediante un grupo concreto de personas y basándose en tendencias epidemiológicas y actuariales. De esta forma, las personas que no enferman pagan por aquellas que sí, y aquellas que están enfermas o no van cambiando con el tiempo (McIntyre y vd Heerden, 2007). Aunque suelen estar respaldados por subsidios presupuestarios del Gobierno, la principal fuente de financiación de los PNSSS son las cotizaciones obligatorias de miembros y empleadores. El objetivo de estos programas es mancomunar los riesgos de mala salud y facilitar los subsidios cruzados entre grandes poblaciones nacionales o regionales a las que dan cobertura.

Los PNSSS tienden a generar mucho interés político mediante la generación del consenso nacional y los cambios de base en la forma en que se movilizan los recursos y se distribuyen los beneficios en el sector de la salud para grandes sectores de la población. Así, se deben abordar, entre otras, cuestiones como el diseño del programa, la fijación y organización de las cotizaciones, quién deberá cotizar, qué papel deben desempeñar el Estado y sus organismos (y otros actores), cómo acreditar los centros y efectuar los reembolsos, a quién se empieza a cubrir y a qué ritmo se desarrolla el programa para alcanzar una cobertura universal, cuáles son las condiciones de afiliación y qué paquetes de salud específicos están cubiertos, la aprobación de leyes que faciliten el desarrollo del programa, y un largo etcétera. Para resolver todos estos temas se necesita mucho tiempo, por lo que el proceso conlleva un dilatado diálogo político con grupos de todo tipo.

El PNSSS de Ghana fue concebido en los años ochenta, pero no comenzó a funcionar hasta 2003, como cumplimiento de la promesa electoral del Nuevo Partido Patriota (NPP) en su manifiesto electoral de 2000, en que proponía acabar con las tarifas de usuario y la política de recuperación de los costos del Gobierno anterior. En dos años, el PNSSS cubría ya a un tercio de la población (Rajkotia 2007) y, en 2009, a dos tercios. En estos momentos, se dirige hacia la cobertura universal.

El modelo de PNSSS fue también adoptado por el Ministerio de Salud de Nigeria en 1996 (Ogunbekun, 1996), y oficialmente promulgado como ley con el Decreto 35 de 1999, que entró en vigor en junio de 2005, después de muchos años de debate, diálogo y consultas. El programa estaba concebido según un plan de expansión gradual que perseguía la cobertura universal, empezando por aquellas personas que trabajaban en el sector formal de la economía, un patrón parecido al seguido en el desarrollo del programa de seguro de salud de Alemania (Bärnighausen y Suaerborn 2002). En 2008, el programa cubría ya a más de

cinco millones de empleados del Gobierno federal y sus familiares. El programa ha pasado ahora a cubrir a los empleados de instancias gubernamentales subnacionales (gobiernos locales y de los distintos estados). Preocupa, sin embargo, que el programa no se esté desplegando lo bastante rápido para llegar a las poblaciones más vulnerables.

El estado nigeriano de Bayelsa, con unos dos millones de habitantes, puso en marcha una política de seguro social de salud en 2001, con la idea de mancomunar los recursos de toda la población y proporcionar servicios de atención de la salud de calidad a todos los ciudadanos del estado (Ichoku et al 2006). Para afiliarse, se debe pagar una cuota mensual que está en torno a 1,5 dólares mensuales, cantidad que permite también cubrir a otras cuatro personas del mismo hogar que sean menores de 18 años de edad. El programa cubre todos los tratamientos que se pueden recibir en los hospitales del estado.

El ideal de la cobertura universal se ha convertido en el objetivo de los sistemas de financiación de salud en todo el mundo, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En América Latina, donde existe una larga tradición de programas nacionales de seguro social, el índice de progreso hacia la cobertura universal ha variado mucho según los países, y oscilaría entre el 10 por ciento de la República Dominicana y el 80 por ciento de Costa Rica (Bärnighausen y Suaerborn 2002).

En cuanto a tipología, los programas nacionales de seguro social se podrían calificar de partenariados público-privados (PPP), en la medida en que las organizaciones de salud que participan son privadas, los proveedores de atención de salud suelen ser privados, los empleadores de los profesionales son privados, y el Gobierno es público. No obstante, teniendo en cuenta que los PNSSS persiguen reunir fondos para el sector público de la salud, a través de recursos públicos (como empleadores públicos, entre los que estaría el Gobierno), también se podrían considerar como una forma de partenariado público-público (PUP). La tipología se complica aún más si se plantea la posibilidad anterior y, además, la obtención de servicios del sector privado sin ánimo de lucro, con lo que se contaría con un partenariado público-público-privado-no lucrativo.

#### *Ejemplo 1 - Sudáfrica*

En Sudáfrica, hace mucho tiempo que se debate sobre el establecimiento de un programa nacional de seguro de salud. El objetivo es subsanar los defectos de los actuales programas (privados) de asistencia médica y mejorar el acceso público a una atención de salud asequible y digna. Mientras que los mercados privados de seguro no se han desarrollado lo suficiente o han sido inaccesibles para muchas personas, una gran parte de la población no dispone de acceso a ningún tipo de sistema de seguro de salud principalmente debido a los altos costos de las contribuciones a dichos sistemas. El problema con los programas de asistencia médica es que son selectivos, en el sentido de es más probable que se sumen a ellos aquellas personas con un mayor riesgo de enfermedad que aquellas relativamente sanas.

La orientación del Gobierno sobre este tema fue articulada por la exministra de Salud de Sudáfrica, Manto Tshabala-Msimang, en un seminario especializado, en el que indicó que “la idea de un seguro nacional de salud (SNS) fue inicialmente adoptada por el Congreso Nacional Africano (ANC) antes de 1994. El SNS debería abordar las crisis en el sector de la asistencia médica y se basaría en el principio de la solidaridad. Esto significaría, entre otras cosas, que el SNS en Sudáfrica sería obligatorio y que los actuales programas de asistencia médica conformarían su base, siempre que cumplieran con las condiciones establecidas por el sistema del SNS”.

Según McIntyre y van der Heerden (2007 esta idea ha fracasado en Sudáfrica por considerarse demasiado compleja, lo cual ha limitado el diálogo constructivo entre actores clave y el alcance del consenso que se podría alcanzar. Está además la resistencia del sector privado, que considera que la introducción del PNSSS minará la calidad de la atención, y de los empleados, que temen perder las prestaciones de que gozan con los actuales programas privados de asistencia médica o deberán pagar por las dos opciones, la privada y el PNSSS, para mantener el nivel de la atención de salud. El Gobierno, sin embargo, sigue mostrándose determinado a crear el PNSSS. Queda por ver qué sucederá finalmente, pero el país tendría, sin duda, la posibilidad de fundir los sistemas de salud público y privado en uno solo, mejorar la financiación para el sector privado y ampliar el acceso a la atención de salud a las poblaciones indigentes.

*Evaluación de los programas nacionales y regionales de seguro social de salud (PNSSS) Equidad:* Los PNSSS con una cobertura integral igualan el acceso financiero a la mayoría de servicios de salud (Lu y Hsiao 2003), aunque un igual acceso financiero no se traduce necesariamente en un igual acceso general, ya que las distancias geográficas pueden generar otras formas de desigualdad, especialmente entre zonas urbanas y rurales. Sin embargo, al igual que sucede con las mutuas de salud, la equidad financiera se puede potenciar o limitar según el diseño del programa. Si las aportaciones al PNSSS están pensadas para distribuir la carga financiera según la capacidad de pago, y las prestaciones según las necesidades, es posible que alcance en gran medida el objetivo de la equidad. Sin embargo, uno de los grandes obstáculos para alcanzar este objetivo fundamental es que, en la mayoría de los casos, los programas empiezan con aquellas personas empleadas en el sector formal, y las que se encuentran en el informal son las últimas en obtener cobertura (Dolalson y Gerard 1993).

Esto implica que los recursos públicos financian, en las primas fases, la salud de las personas más acomodadas, lo cual plantea serias cuestiones sobre la justicia social. O aún peor: puede que el programa aleje a los pobres y a los empleados en el sector informal de los centros públicos de salud, ya que la mayor parte de los centros públicos mejor equipados se utilizan para desplegar el PNSSS. Sin embargo, cuando el programa avanza hacia la cobertura universal, se logran los objetivos de equidad y e igualdad de acceso. En muchas situaciones, la solución a este problema de equidad consiste en cubrir a los pobres que no pueden cotizar

a través de los ingresos fiscales, o de exención en el pago de impuestos, con programas que les permitan utilizar los centros sin pagar por ello, como sería el caso en el PNSSS de Ghana. Además, si los pagos son fijos y no varían en función del nivel de ingresos, puede que las contribuciones al sistema de salud sean regresivas, con lo que minaría el objetivo de equidad (Lu y Hsiao 2003).

*Eficiencia:* Los programas nacionales de seguro de salud tienden a incrementar el volumen de gasto en salud (Lu y Hsiao 2003), pero el que esto se traduzca en un sistema de salud más eficaz depende en gran medida de la gestión efectiva y eficiente del aumento de fondos. En lo que se refiere a la eficiencia de los PNSSS, surgen varios problemas, entre los que estarían, por ejemplo, aquellos relacionados con los altos costos administrativos, el riesgo moral y la selección adversa. Se ha señalado, por ejemplo, que sólo los costos administrativos absorben en torno al 20 por ciento de los costos de seguro en Estados Unidos (Lu y Hsiao 2003). Algunos de los problemas de ineficiencia se pueden contrarrestar a veces exigiendo un copago en los puntos de uso, sistemas de derivación y afiliación obligatoria para todos los miembros del grupo que quedará cubierto, y evitar así el fenómeno de selección adversa. La eficiencia de escala en el funcionamiento de los programas entraña a menudo una organización centralizada y no dividida en muchas pequeñas iniciativas.

*Calidad:* La calidad de la atención no se ha evaluado aún en ninguno de los programas de seguro nacional de salud que funcionan en el África subsahariana. No obstante, los datos procedentes de Nigeria indican que la calidad ha mejorado de forma notable en los hospitales acreditados (Ichoku et al 2006). Los datos de otros lugares también parecen sugerir que los PNSSS suelen estar asociados con mejoras en la calidad de la atención de salud. Por ejemplo, Szilagyi et al (2003) registraron mejoras significativas en indicadores importantes de la calidad para los servicios de pediatría con el programa estatal de seguro infantil de salud en el estado de Nueva York.

*Rendición de cuentas:* Aún no se ha efectuado ninguna evaluación detallada y sistemática sobre el nivel de rendición de cuentas que se da en los cuatro PNSSS que funcionan en la subregión. Sin embargo, en un entorno de corrupción endémica y absoluta pobreza, es difícil aislar el programa de esta situación de malestar social. Por ejemplo, ya se ha identificado que entre los principales problemas que amenazan al PNSSS en Ghana están el fraude, la sobreutilización y la estafa en los servicios.<sup>1</sup> En efecto, las iniciativas de un seguro nacional de salud en Uganda han fracasado repetidamente por miedo a la corrupción, algo que también se vivió durante los años ochenta y noventa en Zimbabwe.

*Sostenibilidad:* Un estudio encargado por USAID para evaluar el programa de Ghana señalaba con respecto a su sostenibilidad financiera que, como las cuotas impuestas eran demasiado bajas, muchas secciones regionales del programa ya atravesaban dificultades económicas y, algunas, habían tenido que incrementar

---

1. Estos problemas se identificaron en un informe sobre el funcionamiento del PNSSS de Ghana, presentado durante el primer Congreso de AfEA en Accra, Ghana, 12-18 de abril de 2009.

dichas cuotas ilegalmente para garantizar su funcionamiento. Los problemas de sostenibilidad surgen también en tiempos de estrechez económica, cuando hay altos índices de desempleo y un espacio fiscal más limitado, por lo que es difícil alcanzar la solidaridad social.

*Solidaridad:* La solidaridad es el factor clave para establecer un PNSSS. El principio fundamental es el del subsidio cruzado, por el que los ricos subsidian a los pobres, los empleados a los desempleados, y los que están sanos a las que están enfermos.

*Integración en los sistemas nacionales de salud:* Los PNSSS suelen estar integrados en los sistemas nacionales de salud. En Ghana y Nigeria, el Ministerio de Salud supervisa directamente los programas. Los proveedores de atención de salud son también los centros privados que son propiedad del Gobierno y están acreditados por éste en ambos países. Se fomenta la derivación del nivel de atención inferior al superior. El seguro nacional de salud previsto en Sudáfrica conducirá a la fusión de los sectores público y privado mediante un único mecanismo de financiación e igualdad de acceso de toda la población a uno y otro sector.

### **Organizaciones de salud de base confesional o eclesial (OBC)**

Las organizaciones de base confesional o eclesial (OBC) representan un tercer tipo de alternativa a la privatización y comercialización en el África subsahariana. Se distinguen de las MDS y de los PNSSS porque son proveedores director de atención de salud, y no sólo mecanismos para financiar a otros proveedores. Las OBC tienen una larga historia de participación activa en la prestación de servicios de salud en el África subsahariana, cuyo origen se suele remontar a las iniciativas de los misionarios cristianos europeos que siguieron a los expedicionarios colonizadores estableciendo hospitales y escuelas como instrumentos para su labor evangelizadora (Barthel et al. 1985). Aunque el papel de los misionarios europeos fue disminuyendo a medida que los estados africanos alcanzaban la independencia, el clero local y los partidarios religiosos que los reemplazaron mantuvieron la tradición de construir escuelas y hospitales como parte de su visión del 'desarrollo holístico'.

Los sistemas de salud u hospitales de las OBC suelen ser organizaciones que se podrían catalogar como pertenecientes al sector sin ánimo de lucro individual (SSLI). El tamaño y la aportación relativa de los proveedores de OBC varían, pero constituyen el mayor proveedor único de atención de salud después del Gobierno en la mayor parte del subcontinente (World Bank 1993, Green et al 2002). Se calcula que la Asociación Cristiana de Salud de Ghana (CHAG), que es una plataforma que agrupa a todos los hospitales cristianos del país, representa en torno al 40 por ciento de todos los puntos de salud de Ghana (CHAG 2007). Según USAID/FMOH (2009), la Asociación Cristiana de Salud de Nigeria (CHAN), que aglutina todos los puntos de salud que dependen de misiones, gestiona 3.500 puntos de salud en todo el país.

Un estudio realizado por Medicus Mundi International (2009) sobre la situación de la atención de salud en Camerún, Chad, Tanzania y Uganda revela unos

niveles parecidos de actividad de las OBC. En el momento de su independencia, en 1961, la mitad de los servicios de salud en Tanzania dependían de misiones cristianas; según estadísticas más recientes, del período 2000-2005, el 41 por ciento de todos los hospitales y en torno al 21 por ciento de todos los centros de salud de Tanzania son propiedad de OBC. En Uganda, aproximadamente el 30 por ciento de los centros de salud son titularidad de grupos privados y sin fines lucrativo, la mayoría de los cuales son OBC. En Chad, donde los misionarios entraron sólo después de la Segunda Guerra Mundial, los centros de salud de las OBC han aumentado rápidamente y ahora representan el 20 por ciento de todos los puntos de salud del país. En la misma línea, las OBC suministran en torno al 25 por ciento de todos los servicios de atención de la salud en Kenya (Marek et al 2005).

La aportación de las OBC en el sector de la salud ha ido ganando reconocimiento. En Tanzania, República Democrática del Congo (RDC) y Malawi, los gobiernos han colaborado con hospitales gestionados por entidades eclesiales y les han delegado la responsabilidad de dar cobertura a regiones insuficientemente atendidas (Gill y Carlough 2008). En Zimbabwe, el Estado financió la expansión de algunos hospitales de misiones, que han sido designados como hospitales de distrito para dar servicio a la población rural. En Tanzania, Camerún, Lesotho y Ghana, las OBC son vistas como algo complementario a la acción pública y, por ese motivo, a veces cuentan con subsidios del Estado. En concreto, como la mayoría de centros de FBO tienden a estar situados en zonas rurales o de difícil acceso, algunos países han subcontratado a través de ellos ciertos servicios de salud (Medicus Mondi International 2009, Green et al 2002). En Tanzania, algunos hospitales de FBO están acreditados como hospitales de distrito; reciben fondos y personal del Gobierno a cambio de prestar servicio a los habitantes de la zona en que están situados. En cuanto a su tipología, el modelo se podría catalogar como un partenariado público-no lucrativo (PPNL).

En Lesotho, muchos socios y donantes para el desarrollo siguen apoyando el sector de salud del Gobierno, y han tomado medidas para armonizar y alinear los fondos aportados con los planes nacionales para que la ayuda sea más eficaz. De este modo, se ha establecido un mecanismo que abarca todo el sector, entre cuyos socios está el Consejo Cristiano de Salud de Lesotho (CHAL), que da cabida a numerosas denominaciones eclesíásticas (católicos, luteranos, adventistas del séptimo día, etc.). Las organizaciones afiliadas al CHAL están comprometidas con la prestación de servicios de salud de calidad en el país, especialmente en aquellos lugares más apartados. El CHAL cuenta con nueve hospitales generales (cada uno de los cuales da servicio en un área geográfica) y con más de 70 centros, clínicas y puestos de salud, principalmente en zonas rurales que, de otro modo, no tendrían de cobertura de los servicios de salud.

Hay otros partenariados que también funcionan bien entre el Gobierno y las OBC en Malawi, a través de la Asociación Cristiana de Salud de Malawi (CHAM), y en Zambia, a través de la Asociación Cristiana de Salud de Zambia (CHAZ). En

ambos países, los hospitales de misiones cristianas representan un tercio de todos los servicios clínicos de salud (Gill y Carghrough 2008). En Uganda, las principales denominaciones religiosas disponen de estructuras de coordinación para las redes de servicios de salud que gestionan en todo el país. Entre ellas, estarían la Agencia Médica Católica de Uganda, la Agencia Médica Protestante de Uganda y la Agencia Médica Islámica de Uganda. A través de las diversas agencias, el sector de las FBO ha negociado distintos partenariados con el Gobierno, por los que, por ejemplo, el Gobierno aporta personal y suministra fármacos y otros materiales. En Uganda, las FBO han realizado una aportación muy valiosa e importante con la formación de profesionales de la salud, especialmente de enfermeras, que constituyen la espina dorsal del sector.

#### *Evaluación de los programas de organizaciones de salud de base confesional o eclesial (OBC)*

*Origen de los fondos:* Los hospitales de misiones se suelen financiar con fondos generados por los servicios de atención de salud y por donantes externos. Se basan, así, en las tarifas que pagan los usuarios para mantener los servicios (Green et al 2002). A veces, debido a su afiliación a otras entidades internacionales, están en mejor disposición de obtener los servicios de trabajadores expatriados que cobran desde el extranjero (Gill y Carlough 2008) o equipamientos donados por organizaciones benéficas.

*Participación:* Los hospitales de misiones suelen pertenecer a organismos cristianos, que se encargan también de su gestión. Eso implica que la participación democrática del público en las decisiones relativas a la administración suele limitarse a las autoridades de la iglesia. Sin embargo, en muchos casos, se establecen comités asesores en los que participan expertos en cuestiones médicas y administrativas, con el fin de asesorar a dichas autoridades.

*Equidad:* Las OBC cobran a los usuarios una tarifa para sustentar sus operaciones, pero también cuentan con algunos mecanismos de exención para aquellas personas que no se pueden permitir pagar por el tratamiento recibido. Como señalan Green et al (2004, 349), “algunos proveedores de iglesias han demostrado una especial preocupación por los pobres”. Según un estudio realizado por Levin et al (2000) en tres países anglófonos de África, muchos aspectos de los servicios de salud de las misiones cuestan menos que los servicios públicos de salud y, además, son de mayor calidad. Sin embargo, un estudio parecido efectuado por Ndeso-Atanga (2003) en Camerún encontró que el costo de los servicios era más barato en los centros públicos de salud. Esto sugiere que las ventajas comparativas en términos de costos de los hospitales de misiones con respecto a los públicos pueden variar según el país.

*Eficiencia:* La cultura y la ética que rigen la gestión de las organizaciones confesionales suelen ser distintas de las preponderantes en los centros de salud públicos o privados de otra índole, aunque es evidente que hay muchas diferencias internas en la cultura administrativa de las distintas organizaciones eclesiales. A diferencia de los hospitales que dependen del Gobierno, donde la gestión proac-

tiva está muchas veces ausente, la mayoría de hospitales de misiones, al ser independientes y estar más libres de las jerarquías y los procedimientos de la función pública, parecen tener mayor capacidad para emprender iniciativas en la gestión (Greene et al 2002, Gill y Carlough 2008). Su eficiencia se ve impulsada por la naturaleza descentralizada de la toma de decisiones. La gestión de las adquisiciones y los suministros también tienden a ser más eficientes. Por ejemplo, Gilson et al (1995) llegaron a la conclusión de que, en Tanzania, la probabilidad de que un dispensario de misión almacenara cloroquina, un popular fármaco contra la malaria, era del 90 por ciento, frente al 50 por ciento en caso de que el dispensario fuera del Gobierno. Igualmente, la probabilidad de que un dispensario de misión almacenara antibióticos de penicilina era del 70 por ciento, frente al 20 por ciento de un dispensario público. Los sistemas descentralizados de adquisición también permiten a los administradores de los centros negociar los suministros directamente con los proveedores y obtener precios de mercado competitivos. Por ejemplo, en Kenya, Uganda, Tanzania y Malawi, los comités de farmacopea de los centros de salud de misiones se reúnen periódicamente con los representantes del Programa de Medicamentos Esenciales para revisar y actualizar la lista de fármacos y las directrices de tratamiento basándose en las nuevas pruebas epidemiológicas (Gill y Carlough 2008).

*Calidad:* La calidad de la atención en los hospitales de misiones se suele considerar superior a la de los hospitales públicos y de otras entidades privadas y sin ánimo de lucro (Green et al. 2002, Ndeso-Atanga 2003). Según Gill y Carlough (2008), los hospitales de misión tienen valores que fomentan la prestación de servicios compasivos, incluso a expensas de la comodidad personal y la promoción profesional. Según su estudio, en los centros de atención de salud gestionados por entidades religiosas y sin fines lucrativos de Uganda, el personal médico cualificado gana menos que sus homólogos en otro tipo de servicios, pero es más probable que presten servicios con elementos de 'bien público'. En la misma línea, Bowling (2004) señala que, en Malawi, la actitud del personal con respecto al suministro de los servicios mejoraba notablemente en los hospitales de misiones. Gill y Carlough (2008) atribuyen la calidad relativamente alta de los servicios en los hospitales de misiones, en parte, a una supervisión más cercana y al hecho de que la responsabilidad de contratar y despedir al personal se halla localizada y no depende de una lejana jerarquía del funcionariado público. Levin et al (2003) explican la entrada estable de suministros farmacéuticos en los hospitales de misiones en términos de mejor gestión y uso eficiente de los recursos, todo lo cual contribuye a una mayor satisfacción de los pacientes con respecto a otros proveedores (Gilson et al 1995).

*Rendición de cuentas:* La rendición de cuentas se suele basar en mecanismos internos de control de la denominación cristiana que administra el centro de salud. Dado que no suelen depender de fondos públicos, la dirección debe rendir cuentas ante las jerarquías eclesiásticas de tales organizaciones. Dada la falta de datos concretos de estudios de caso, es difícil analizar el grado de rendición de cuentas en el seno de las OBC.

*Sostenibilidad y ética pública:* Los hospitales de misión han pervivido en el tiempo. Han formado parte de las iglesias que son propietarias de ellos. Como normalmente han apoyado los programas públicos, en algunos países están subvencionados por el Gobierno. Su ética se suele guiar por convicciones y prácticas cristianas, que buscan rehuir las tendencias materialistas. Sin embargo, se plantean cuestionamientos cuando el suministro de atención de la salud se utiliza como un vehículo con fines de proselitismo, ya que se considera poco ético utilizar la enfermedad de una persona para atraerla hacia una determinada confesión religiosa.

*Integración en los sistemas nacionales de salud:* El volumen relativamente grande de la contribución de los centros de FBO a los sistemas de salud de distintos países africanos exige la atención de los responsables de formular las políticas, aunque muchas veces han sido ignorados por los Ministerios de Salud, que los pueden considerar como un rival (Green et al 2002). La creación de asociaciones nacionales de instituciones cristianas de salud en algunos países del África subsahariana representa una importante oportunidad para su integración en el sistema nacional de salud sin ser necesariamente absorbidas por éste. También les da una voz para influir en las políticas nacionales de salud. Como ya se ha comentado, la integración de los servicios proporcionados por FBO en los sistemas nacionales de salud se está dando efectivamente en países como Tanzania, Lesotho, Camerún y Ghana.

### **Retos y oportunidades de los partenariados ‘públicos’**

Los partenariados que establecen los gobiernos con otras organizaciones representan una fuerte corriente en el sector de la salud. Países como Mozambique se han beneficiado en gran medida de ONG que se han asociado con el Gobierno para proporcionar servicios básicos y esenciales. Por ejemplo, Médecins Sans Frontières (MSF) –una ONG internacional que trabaja en el ámbito de la asistencia humanitaria médica– comenzó a trabajar en Mozambique en 1984 y, ahora, cuenta con proyectos establecidos de largo plazo para apoyar al Gobierno en sus iniciativas contra la epidemia del VIH/SIDA. Entre las actividades de MSF está el tratamiento de personas que viven con el VIH/SIDA, el asesoramiento y la realización de análisis, la salud materno-infantil, y la prevención de la transmisión del VIH de madre a hijo a través de consultas en clínicas, hospitales y a domicilio.

Las políticas en materia de salud se han visto a menudo influidas por presiones externas para externalizar o subcontratar los servicios de salud a proveedores con y sin ánimo de lucro con el objetivo de alcanzar una serie de objetivos en este sector. Los servicios subcontratados pueden ser clínicos o no clínicos. Varios programas han puesto en marcha iniciativas de este tipo, como sería el caso del Proyecto de Nutrición Comunitaria en Senegal y Madagascar, y de varias ONG de base confesional en Camerún, Chad, Tanzania y Uganda. Marek et al (2005) documentan casos como el uso de cupones para adquirir mosquiteros tratados con insecticida en Tanzania, el suministro de contracepción de emergencia en Zambia y la prestación de servicios reproductivos en Kenia. El sistema de franquicia, que supone que una compañía (el

franquiciante) ofrezca un manual de cómo vender su producto a una empresa local (el franquiciado) en una zona geográfica específica (LaVake 2003), se ha utilizado en varios países, entre los que estaría Kenya. La organización Marie Stopes International (MSI), en colaboración con su contraparte local, Marie Stopes Kenya (MSK), y con fondos del Banco Alemán de Desarrollo (KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau), ha estado trabajando con los ministerios kenianos responsables del ámbito de salud para coordinar una red de proveedores privados con franquicia social. La red se dirige a los habitantes pobres de Kenya, inspirándose en los modelos de franquicia del sector comercial para incrementar el acceso de los pobres urbanos y rurales a las prestaciones de salud. El objetivo es aumentar el acceso a servicios asequibles y de calidad de salud reproductiva y planificación familiar en zonas urbanas y grandes barrios marginales urbanos de tres provincias situadas en el oeste de Kenya.

Sin embargo, se escuchan también numerosas críticas contra el paradigma del partenariado en el suministro de servicios de salud (Buse y Walt 2000a,b; Buse y Waxman 2001; Richter 2004). Se observa, por ejemplo, que los partenariados con empresas que persiguen el lucro representan una vía indirecta hacia la privatización y la comercialización, ya que la autoridad reguladora del Estado puede verse fácilmente comprometida. También se señala que estos partenariados llevan a que el Estado se desentienda de su responsabilidad de proteger la salud de sus ciudadanos, socavando así valores fundamentales de equidad, justicia y acceso universal. Por tanto, en nuestro debate no hemos incluido ejemplos de los tradicionales partenariados público-privados (PPP), puesto que suelen ser presagio de una mayor comercialización de los servicios de salud.

### **Perspectivas de futuro**

McIntyre et al (2006) y Mackintosh (2003) subrayan lo poderosos que son los movimientos ideológicos globales a la hora de conformar los factores que incluyen en las políticas de salud. Las alternativas identificadas en estas páginas representan nuevas formas de suministro o innovaciones de estructuras ya existentes para extender los servicios de salud a mayores segmentos de la población en el subcontinente, sin la participación directa del sector privado con ánimo de lucro. Algunas de las alternativas emergentes persiguen ampliar el acceso y limitar las barreras, además de complementar, más que reemplazar, los modelos existentes de suministro y financiación de servicios públicos de atención de la salud. Por ejemplo, la aparición de las MDS se explica por la necesidad de incrementar el acceso a servicios de salud reduciendo las barreras financieras que impiden dicho acceso a muchas comunidades pobres y rurales, a menudo partiendo de estructuras sociales y comunitarias tradicionales, como bien ejemplifican las *mutuelles* en Rwanda. Los PNSSS, por su parte, representan una tendencia global hacia la igualdad de acceso y la protección de riesgos financieros para todos y todas. Por otro lado, los servicios de salud que dependen de misiones cristianas llevan décadas formando parte de los sistemas de salud que complementan la prestación pública de servicios de salud en el África subsahariana.

Es también muy probable que el desarrollo de PNSSS desempeñe un papel protagonista en las políticas de salud de muchos países del subcontinente en el futuro más inmediato. El reciente éxito de este modelo en Ghana, así como las modestas mejoras en Nigeria y su probable adopción en Sudáfrica, dos de las economías más influyentes y significativas de África, podría llevar a que se adoptara también en otros países. Esto podría traducirse en la expansión de los proveedores de salud, especialmente de aquellos sin fines lucrativos, que están dispuestos a prestar servicios a una tarifa predeterminada por el Gobierno. Otra posible consecuencia de la expansión y el avance de los PNSSS es la integración de las MDS en estos programas, como ya está sucediendo en Rwanda y Ghana. Así, podría suceder que las MDS, tras haber desempeñado un papel vital en el suministro de acceso y la protección de poblaciones pobres frente a la financiación de la salud en situaciones de catástrofe, acaben desvaneciéndose finalmente y den paso a los PNSSS y la cobertura universal.

Se espera que, en el futuro del África subsahariana, la cuestión de cómo financiar la salud de la población adquiera más importancia que la cuestión de quién la suministra. En este contexto, el papel de los proveedores de atención de salud sin ánimo de lucro es de gran importancia. Tal como indica el análisis que planteamos en este capítulo, las OBC representan una salida intermedia viable entre los proveedores públicos y los proveedores privados y con fines lucrativos. Así, podría decirse que posibilitan una posible colaboración público-no lucrativa para garantizar que, al menos en el corto plazo, aquellos marginados por las fuerzas de la privatización reciban una atención de salud de calidad.

### **Agradecimientos**

Los autores desean expresar su agradecimiento a Sehlapelo Irene Mokgoatsane, Ladislaus K Mdee y Mangaabane Gorden Mohlala, del Grupo de investigación sobre sistemas de salud del Departamento de Farmacia de la Universidad de Limpopo, Sudáfrica, por su inestimable ayuda en la elaboración de este capítulo.

### **Referencias**

- Atim, C. 1998. *The Contribution of Mutual Health Organizations to Financing, Delivery and Access to Health Care: Synthesis of Research in Nine West and Central African Countries*. Ginebra: International Labour Organization (ILO) y United States Agency for International Development (USAID).
- Baraldes, C. y L. Carreras. 2003. *Willingness to Pay for Community Health Fund Card in Mwaru Rural Health District, Tanzania*. Madrid: Medecins Sans Frontieres Spain.
- Bärnighausen, T. y R. Sauerborn. 2002. "One hundred and eighteen years of the German health insurance system: are there any lessons for middle- and low-income countries?", *Social Science and Medicine* 54: 1559-1587.
- Barthel, D. 1985. "Women's educational experience under colonialism: toward a diachronic model", *Journal of Women in Culture and Society* 11(1): 137-153.
- BeLue, R., T. Okoror, J. Iwelunmor, K.D. Taylor, A.N. Degboe, C. Agyemang

- y G. Ogedegbe. 2009. "An overview of cardiovascular risk factor burden in sub-Saharan African countries: a socio-cultural perspective", *Globalization and Health* 5: 10.
- Bennett, S., A.G. Kelley y S. Ly. 2004. *21 Questions on CBHF: An overview of community-based health financing*. Bethesda, MD: Partners for Health Reform Plus.
- Binka, F., A. Nazzar y J. Phillip. 1995. "The Navrongo Community Health and Family Planning Project", *Studies in Family Planning* 26: 121-39.
- Bonu, S., M. Rani y D. Bishai. 2003. "Using willingness to pay to investigate regressiveness of user fees in health facilities in Tanzania", *Health Policy and Planning* 18: 370-382.
- Bowling, A. 2004. *Measuring health: a review of quality of life measurement scales*. Londres: Open University Press.
- Buse, K. y G. Walt. 2000a. "Global public-private partnerships for health: Part I: a new development in health?", *Bulletin of the World Health Organization* 78(5): 549-561.
- Buse, K. y G. Walt. 2000a. "Global public-private partnerships for health: Part II: what are the health issues for global governance?", *Bulletin of the World Health Organization*. 78(5): 699-709.
- Buse, K y A. Waxman. 2001. "Public-private health partnerships: a strategy for WHO", *Bulletin of the World Health Organization* 79(8): 748-754.
- CHAG. 2008. *Comprehensive Annual Work Plan 2008 Annual Report*. Accra: Christian Health Association of Ghana (CHAG).
- Chee, G., K. Smith y A. Kapinga. 2002. *Assessment of the Community Health Fund in Hanang District, Tanzania*. Dar Salaam: Partners for Health Reform Plus.
- CHF. 2001. *The Community Health Fund Act*. Dar Salaam: Community Health Fund (CHF).
- Criel, B. y M.P. Waekken. 2003. "Declining subscriptions to the Maliando Mutual Health Organization in Guinea-Conakry (West Africa): what is going wrong?", *Social Science and Medicine* 57: 1205-1219.
- De Allegri, M., B. Kouyaté, H. Becher, A. Gbangou, S. Pokhrel, M. Sanon y R. Sauerborn. 2006. "Understanding enrolment in community health insurance in sub-Saharan Africa: a population-based case-control study in rural Burkina Faso", *Bulletin of the World Health Organization* 84(11): 852-858.
- Derriennic Y., K. Wolf y P. Kiwanuka-Mukiibi. 2005. *An Assessment of Community-Based Health Financing Activities in Uganda*. Bethesda, MD: Partners for Health Plus.
1. Donaldson, C. y P. Gerard. 1993. *Economics of health care financing: The visible hand*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Ebrahim, A. 2003. "Making sense of accountability: conceptual perspectives for northern and southern nonprofits", *Nonprofit Management Leadership* 14: 191-212.

- Ekman, B. 2004. "Community-based health insurance in low-income countries: a systematic review of evidence", *Health policy and planning* 19(5): 249-270.
- Franco, L., C. Simpara, O. Sidibé, A. Kelley, F. Diop, M. Makinen, A. Ba y C. Burgert. 2006. *Equity initiative in Mali: evaluation of the impact of mutual health organizations on utilization of high impact services in Bla and Sikasso districts*. Bethesda, MD: Partners for Health Reform Plus.
- Gill, Z. y M. Carlough. 2008. "Do mission hospitals have a role in achieving Millennium Development Goal 5?", *International Journal of Gynaecology and Obstetrics* 102: 198-202.
- Gilson, L., M. Magomi y E. M Kangaa. 1995. "The structural quality of Tanzanian primary health facilities", *Bulletin of the World Health Organization* 73(1): 105-114.
- Goodman, C., B. Brieger, A. Unwin, A. Mills, S. Meek y G. Greer. 2007. "Medicine Sellers and Malaria Treatment in Sub-Saharan Africa: What Do They Do and How Can Their Practice Be Improved?", *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 77(6): 203-218.
- Green, A., J. Shaw, F. Dimmock y C. Conn. 2002. "A shared mission? Changing relationships between government and church health services in Africa", *International Journal of Health Planning and Management* 17: 333-353.
- Hargreaves, J.R., L.A. Morison, J.S.S. Gear, M.B. Makhubele, J.D. Porter, J. Busza, J., C. Watts, J. Kim, y P.M. Pronyk. 2007. "Hearing the Voices of the Poor: Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perceptions of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Participatory Wealth Ranking in Rural South Africa", *World Development* 35: 212-229.
- Ichoku, H.E., G. Useh y A. Attahiru. 2006. "A field survey report of health financing practices in Bayelsa and Edo states". Ponencia presentada al Technical Committee on the Drafting of National Policy on Health Financing, Government of Nigeria. Mimeo.
- Kamuzora, P. y L. Gilson. 2007. "Factors influencing implementation of the Community Health Fund in Tanzania", *Health Policy and Planning* 22: 95-102.
- LaVake, S. D. 2003. *Applying Social Franchising Techniques to Youth Reproductive Health/HIV Services*. Arlington, VA: Family Health International.
- Levin, A., M. McEuen, T. Dymatraczenko, F. Ssengooba, R. Mangani, y G. Van Dyck. 2000. *Costs of Maternal Health Care Services in Three Anglophone African Countries*. Bethesda, MD: Partnership for Health Reform Plus.
- Lu, J.F.R. y W. Hsiao. 2003. "Does universal Health Insurance make health care unaffordable? Lesson from Taiwan", *Health Affairs* 22(3):77-88
- Mackintosh, M. 2006. "Commercialisation, inequality and the limits to transition in health care: a Polanyian framework for policy analysis", *Journal of International Development* 18: 393-406

- Mackintosh, M. 2003. *Health care commercialization and the embedding of inequality*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Marek, T., C. O'Farrel, C. Yamamoto e I. Zable. 2005. *Trends and Opportunities in Public-private Partnerships to improve Health services Delivery in Africa*. Washington D.C.: The World Bank.
- McIntyre, D. y A. van Heerden. 2007. *Social or National Health Insurance*. Ciudad del Cabo: Health Economics Unit.
- McIntyre, D., M. Thiede, G. Dahlgren y M. Whitehead. 2006. "What are the economic consequences for households of illness and of paying for health care in low- and middle-income country contexts?", *Social Science and Medicine* 62: 858–865.
- Medicus Mundi International. 2009. *Contracting between faith-based and public health sector in Sub-Saharan Africa: a continuing crisis?* Basilea: Medicus Mundi International.
- Mhina, L.G. 2005. *Factors contributing to high drop-out of CHF members in Nzega District*. Tesis de Maestría. University of Dar es Salaam.
- MOH. 2004. *Mutual Health Insurance Policy in Rwanda*. Kigali: Ministry of Health (MOH, Ruanda).
- MOH. 2003. *Assessment of CHF in Tanzania: Factors Affecting Enrolment and Coverage*. Dar Salaam: Ministry of Health (MOH, Tanzania).
- MOH. 2005. *Health Sector Public Expenditure Review For 2005*. Dar Salaam: Ministry of Health (MOH, Tanzania).
- MOHSW. 2006. *Annual Health Statistical Abstract*. Dar Salaam: Ministry of Health and Social Welfare (MOHSW).
- Molyneux, C.S., V. Mung'Ala-Odera, T. Harpham y R.W. Snow. 1999. "Maternal responses to childhood fevers: a comparison of rural and urban residents in coastal Kenya", *Tropical Medicine and International Health* 4: 836–845.
- Mtei, G.J. y J.A. Mulligan. 2007. *Community health funds in Tanzania: A literature review*. Ifakara: Consortium for Research on Equity in Health Systems; Ifakara Health Institute.
- Mtei, G.J., J.A. Mulligan, N. Palmer, P. Kamuzora, M. Ally, y A. Mills. 2007. "An Assessment of the Health Financing System in Tanzania: Implications for Equity and Social Health Insurance: Report on Shield Work Packag", en *Proceedings of the iHEA 2007 6th World Congress: Explorations in Health Economics Paper*.
- Msuya, J.M., J.P. Jutting y A. Abay. 2004. *Impacts of Community Health Insurance Schemes on Health Care Provision in Rural Tanzania*. Bonn: ZEF Center for Development Research.
- Musau, S. 2004. *The Community Health Fund: Assessing Implementation of New Management Procedures in Hanang District, Tanzania*. Bethesda, MD: The Partners for Health Reform Plus.

- Mwendo, H.M. 2001. "Accessibility and sustainability of health services Iramba District: three years after community health fund implementation". Tesis de Maestría. University of Dar es Salaam.
- Ndiaye, P., W. Soors y B. Criel. 2007. "A view from beneath: Community Health Insurance in Africa", *Tropical Medicine and International Health* 12(2):157-161.
- Nyonator, F.K., J.K. Awoonor-Williams, J.F. Philips, T. Jones, y R.A. Miller. 2005. "The Ghana Community-based Health Planning and Services Initiative for scaling up service delivery innovation", *Health Policy and Planning* 20(1): 25-34.
- Rew, A., S. Khan y M. Rew. 2007. "P3>Q2 in Northern Orissa: An Example of Integrating "Combined Methods" (Q2) through A "Platform for Probing Poverties" (P3)", *World Development* 35(2): 281-295.
- Richter, J. 2004. "Public-private partnerships for health: a trend with no alternatives?", *Development* 47(2): 43-48.
- Sekabaraga, C. 2008. "Subsidised community health insurances for universal access to health care in Rwanda", en "Proceedings of the Public Health Association Annual Meeting. October 25-29". Mimeo.
- Shaw, R.P. 2002. *Tanzania's Community Health Fund: Prepayment as an Alternative to User Fees*. Tanzania: Dar Salaam: Community Health Fund (CHF).
- Snow, R.W., N. Peshu, D. Forster, H. Mwenesi, y K. Marsh. 1992. "The role of shops in the treatment and prevention of childhood malaria on the coast of Kenya", *Trans Royal Society for Tropical Medicine and Hygiene* 86: 237-239.
- Szilagyi, P.G., A.W. Dick, J.D. Klein, L.P. Shone, J. Zwanziger, y T. McInnery. 2004. "Improved access and quality of care after enrolment in the New York State Children's Health Insurance Program (SCHIP)", *Paediatrics* 113(5): 395-404.
- Tabor, S.R. 2005. *Community-Based Health Insurance and Social Protection Policy*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0503. Washington, DC: World Bank.
- Turshen, M. 1977. "The impact of colonialism on health and health services in Tanzania", *International Journal of Health Services* 7(1): 7-35.
- UNGASS y UNAIDS. 2008. *Report of the UN Secretary General to the General Assembly on the Declaration of Commitment on HIV/AIDS*. Geneva: UN General Assembly on the Declaration of Commitment on HIV/AIDS (UNAIDS).
- Unwin, N., P. Setel, S. Rashid, F. Mugusi, J.C. Mbanaya, H. Kitange, L. Hayes, R. Edwards, T. Aspray, y K.G.M. Alberti. 2001. "Non-communicable diseases in sub-Saharan Africa: where do they feature in the health research agenda?", *Bulletin of the World Health Organization* 79(10): 947-953.
- USAID y FMOH. 2009. *Nigeria Health System Assessment 2008*. Abuja: United States Agency for International Development (USAID) y Federal Ministry of Health (FMOH).

- Vialle-Valentin, C.E., D. Ross-Degnan, J. Ntaganira, y A.K. Wagner. 2008. "Medicines coverage and community-based health insurance in low-income countries", *Health Research Policy and Systems* 6(11): 11.
- WHO. 2008. *World Health Report 2008*. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- WHO y UNICEF. 1978. "Declaration of Alma-Ata. International Conference on Primary Health Care". Ginebra: World Health Organization (WHO).
- WHOSIS. 2009. "World Health Organization Statistical Information System". Ginebra: World Health Organization (WHO).
- World Bank. 1993. *World Development Report 1993: Investing in Health*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wurthwein, R., A. Ghangou, R.Sauerborn, y C.M. Schmidt. 2001. "Measuring the local burden of disease", *International Journal of Epidemiology* 30: 501-508.

## XII. ¿DÓNDE SE HAN ESCONDIDO TODAS LAS ALTERNATIVAS? EL DECLIVE DE LAS OPCIONES DE POLÍTICAS DE AGUA EN ÁFRICA

Kate Bayliss y Al-Hassan Adam

En este capítulo se documentan las conclusiones de nuestro estudio para identificar alternativas exitosas a la privatización y la comercialización del suministro de agua y saneamiento en África. A pesar de los grandes esfuerzos invertidos en la investigación, no hallamos ningún ejemplo de alternativas realmente sólidas en el África subsahariana, si bien es cierto que en el norte del continente se pueden encontrar ejemplos más variados y prometedores. Los casos identificados están más dominados por la comercialización y la gestión de grandes empresas (es decir, por la corporatización) que por la idea de la solidaridad del sector público. Y dado que encontramos aún menos alternativas en el suministro de saneamiento, nuestro análisis se centra en el abastecimiento de agua.

El capítulo comienza con una visión general sobre la situación del suministro de agua en el continente. En el África subsahariana, los servicios de agua en las áreas urbanas se caracterizan por un bajo índice de acceso, el deterioro de las infraestructuras, una fuerte dependencia de los donantes en el contexto de un fuerte déficit de fondos, y un creciente número de habitantes en barrios marginales urbanos que quedan fuera del alcance de los proveedores formales de servicios de agua. Esta situación contrasta con la del norte de África, donde los índices de acceso tanto a agua como a saneamiento superan con creces los de otras regiones en desarrollo.

Partiendo de este contexto, el capítulo plantea el enfoque de nuestra investigación, que buscaba encontrar casos específicos de alternativas en toda la región, tanto en el ámbito de empresas y municipios, como de organización comunitaria y activismo. Aunque la privatización no es un fenómeno extendido en África, el continente ha vivido un importante giro normativo hacia la mercantilización. En el África subsahariana, los casos que cumplían con los criterios de eficiencia tenían menos puntos en términos de inclusión y equidad social. Sin embargo, algunos casos del norte de África –sobre todo en Marruecos y Túnez– ofrecen estudios de casos comparativos muy relevantes.

En el siguiente apartado del capítulo se destacan los éxitos y los fracasos de los casos analizados, que se clasifican según el tipo de alternativa. A continuación, se repasan algunos de los temas clave que han determinado el suministro de agua en la región, como el impacto y el carácter cambiante de la colaboración con el sector privado, el papel de los distintos actores, y el gran problema de la financiación. El último apartado termina esbozando algunos ámbitos sobre los que cabría seguir investigando.

Una de las limitaciones de nuestro estudio es que se basa fundamentalmente en bibliografía y, por lo tanto, depende de fuentes secundarias, aunque reforzadas por nuestros estrechos contactos con la red Africa Water Network ([www.africawaternetwork.org](http://www.africawaternetwork.org)). Puede que nuestras conclusiones reflejen un sesgo en la bibliografía y que existan otros casos que no han sido documentados (especialmente teniendo en cuenta que éste es un campo sobre el que se ha investigado poco hasta la fecha). Pero puede también que nuestras conclusiones ilustren la realidad de que el África subsahariana está muy por detrás del resto del mundo en lo que se refiere a la existencia de alternativas sólidas al suministro comercializado y privatizado de agua (véanse, a modo comparativo, los capítulos sobre Asia y América Latina). Y lo que resulta aún más desalentador es que nuestro estudio examina casos que han sido loados como buenos ejemplos de abastecimiento público pero que, sometidos a un análisis más exhaustivo, se revelan sólo exitosos en términos de eficiencia y no porque cubran las necesidades de los ciudadanos.

### **La situación del suministro de agua en África**

Los índices de acceso al agua y el saneamiento en el África subsahariana están muy por debajo de los registrados en la mayoría de regiones del mundo. Además, las mejoras que se han alcanzado desde 1990 han sido, en el mejor de los casos, modestas (véase la tabla 12.1). Según los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la meta consiste en “reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” (ODM 7.C; [www.un.org/spanish/millenniumgoals/environ.shtml](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/environ.shtml)). En el caso del África subsahariana, se trata de objetivos relativamente bajos, que se situarían en una cobertura del 75 por ciento para el agua y del 50 por ciento para el saneamiento; no obstante, es improbable que se alcancen. El norte de África, por su parte, alcanzará muy probablemente sus objetivos en cuanto a índices de acceso, fijados en un 81 por ciento para el saneamiento y un 94 por ciento para el agua potable (JMP 2008).

Los datos presentados en la tabla 12.1 proceden del Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de agua y Saneamiento (JMP), establecido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para supervisar los avances con respecto a los ODM. La información es útil para realizar comparaciones generales, pero las cifras podrían ser poco exactas. Según la definición del JMP, una fuente de agua mejorada “es aquella que, por la naturaleza de su construcción, protege la fuente de la contaminación externa, en particular de la contaminación con materia fecal”. Estas

fuentes serían, también según la clasificación empleada por el JMP, los servicios de agua por tubería conectados a una vivienda, parcela o patio, los grifos o caños públicos, los pozos entubados o pozos-sondeo, los pozos excavados protegidos, los manantiales protegidos y la captación de aguas pluviales (JMP 2010 34).

**Tabla 12.1: Índices regionales de cobertura para agua y saneamiento (1990 y 2008)**

	Cobertura de agua potable (% de la población)		Cobertura de saneamiento (% de población)	
	1990	2008	1990	2008
<b>Asia occidental</b>	86	90	80	85
<b>América Latina y el Caribe</b>	85	93	69	80
<b>Asia sudoriental</b>	72	86	46	69
<b>Asia oriental</b>	69	89	48	65
<b>Comunidad de Estados Independientes</b>	92	94	89	89
<b>Oceanía</b>	51	50	55	53
<b>Asia meridional</b>	74	87	25	36
<b>Norte de África</b>	<b>88</b>	<b>92</b>	<b>72</b>	<b>89</b>
<b>África subsahariana</b>	<b>49</b>	<b>60</b>	<b>28</b>	<b>31</b>
<b>Regiones en desarrollo</b>	71	84	41	52
<b>Regiones desarrolladas</b>	99	100	99	99
<b>Mundo</b>	77	87	54	61

Fuente: Joint Monitoring Programme 2010.

Para calcular el porcentaje de población que dispone de acceso a fuentes mejoradas, el JMP recopila datos e información de las oficinas nacionales de estadísticas y otras instituciones relevantes que efectúan encuestas sobre hogares y censos nacionales. Estos informes presentan información de las respuestas recogidas por esas encuestas sobre cuestiones relacionadas con la fuente de agua de las familias. Por ejemplo, en Ghana, la encuesta MICS 2006 ofrece datos basados en una muestra de 6.302 hogares de todo el país. En la encuesta, se pide a las personas que responden en nombre de cada hogar que señalen cuál es su fuente de agua. Traduciendo esto al marco del JMP, sólo los usuarios de fuentes de agua potable 'mejoradas' se definen como personas con acceso.

Este enfoque tiene sus limitaciones. En primer lugar, el mero hecho de que las personas paguen un precio por el agua no significa que ésta sea 'asequible', ya que puede que dicho uso suponga la renuncia a otros bienes esenciales. Puede también que allí donde los hogares afirman disponer de acceso, se consuma menos de lo

necesario debido al costo. En segundo lugar, los datos del ODM y el JMP no incorporan el tiempo que se dedica a obtener el agua. Los estudios indican que el consumo de agua se mantiene bastante estable cuando se tarda menos de media hora en ir a buscar agua y volver, pero que cae cuando se tiene que dedicar más tiempo (JMP 2008). Según la Encuesta demográfica y de salud correspondiente a 2003 de Ghana, casi dos de cada diez hogares en áreas urbanas tardan más de 15 minutos en cada desplazamiento para poder acceder a una fuente de agua. Estas personas constan como usuarios con acceso según a información de la tabla 12.1, aunque la distancia que se debe recorrer para recoger el agua implica muy probablemente que el consumo sea extremadamente bajo.

Además de esto, la recolección de agua tiene una dimensión de género. Según el estudio MICS de Ghana, las mujeres adultas tienen una mayor probabilidad de ser las responsables de recoger el agua potable que los hombres y los niños y niñas. En los hogares donde el cabeza de familia tiene una mayor educación, los hombres desempeñan un papel relativamente más importante en la tarea de recoger agua que en los hogares donde ese nivel de educación es menor (StatsGhana 2006). Así, aunque un estudio clasifique al encuestado como persona con acceso, estos datos pueden ocultar la enorme carga que pesa sobre las mujeres que recorren largas distancias para recoger agua, con consecuencias negativas para su salud como resultado de llevar grandes pesos y el consumo inadecuado. La carga es especialmente dura para las mujeres en los hogares donde el nivel de educación es menor.

A pesar de los defectos de los datos, la tabla 12.2 ofrece más detalles sobre la cobertura en el África subsahariana. Aunque se han realizado avances para reducir la *proporción* de la población sin acceso seguro desde 1990 (que ha caído del 51 al 42 por ciento), las mejoras no han conseguido mantener el mismo ritmo que el crecimiento de la población, por lo que el *número absoluto* de las personas sin cobertura ha aumentado. En 2006, 331 millones de personas en la región carecían aún de acceso a una fuente mejorada de agua potable. En el norte de África, esta cifra era aproximadamente de ocho millones.

**Tabla 12.2: Proporción de la población del África subsahariana con acceso a una fuente mejorada de agua.**

	1990				2008			
	Población (miles)	% cubierto	Población sin servicio (miles)	% no cubierto	Población (miles)	% cubierto	Población sin servicio (miles)	% no cubierto
Urbana	145,029	83	24,655	17	304,301	83	51,731	17
Rural	372,932	36	238,676	64	518,135	47	274,611	53
Total	517,961	49	264,160	51	822,436	60	328,974	40

Fuente: Joint Monitoring Programme 2010.

Los datos de la tabla 12.2 sugieren que el agua potable está distribuida de forma injusta, y que los índices de acceso en las zonas rurales son mucho menores, aunque el porcentaje y el número de personas que carecen de acceso seguro en ámbitos urbanos está aumentando. La proporción general de la población urbana cubierta ha permanecido estable, en un 83 por ciento. El número de personas sin cobertura ha aumentado de los 24,6 millones a los 51,7 millones, un incremento del 109 por ciento. El norte de África también fue testigo de una subida de 800.000 personas en las cifras absolutas de la población urbana sin acceso a agua, lo cual equivaldría a un aumento del 20 por ciento (cálculos de los autores basados en los datos de JMP 2010).

Las estadísticas no consiguen captar el pleno alcance de la privación en las zonas urbanas del África subsahariana. Para muchos habitantes de las ciudades, la calidad y la cantidad de agua no es suficiente. Cientos de miles de personas que supuestamente gozan de acceso a agua, sólo disponen de acceso a caños comunales con un suministro intermitente. En las zonas con menores ingresos, las personas pagan relativamente más por el agua y acarrear, además, con los costos adicionales que se asocian con la falta de acceso a agua potable. En el África subsahariana, por ejemplo, las personas que viven en la pobreza gastan al menos un tercio de sus ingresos en el tratamiento de enfermedades transmitidas por el agua o relacionadas con ésta, como la diarrea y la malaria (UN-Habitat 2006).

El África subsahariana es la región con la tasa más alta de crecimiento urbano del mundo (4,58 por ciento). En general, se calcula que en torno al 30 por ciento de la población vive en zonas urbanas, un porcentaje que está aumentando rápidamente y que se espera que supere el 60 por ciento para 2050 (UNDESA 2007). El crecimiento urbano en el África subsahariana suele ir acompañado de la expansión de barrios marginales. El subcontinente tiene la mayor prevalencia de barrios marginales del mundo, puesto que en ellos vive el 71,8 por ciento del total de la población urbana. En los últimos 15 años, el número de habitantes de barrios marginales en la región casi se ha duplicado, pasando de los 101 millones en 1990 a los 199 millones en 2005, y se espera que alcance los casi 400 millones en 2020. En algunas ciudades prevalecen altos índices de desigualdad, especialmente en Sudáfrica y Namibia, así como en Maputo (UN-Habitat 2008a). Por todo el subcontinente se extienden ‘ciudades marginales’ (es decir, allí donde la prevalencia de barrios marginales es tan alta que éstos representan la forma más habitual de asentamiento humano), donde los hogares pobres experimentan numerosas privaciones en materia de vivienda y refugio. En tales circunstancias, la falta de acceso al agua se interrelaciona con el crecimiento no planificado, por lo que la ausencia de servicios básicos no sólo es atribuible al carácter informal de los asentamientos, sino que es más bien “producto de una planificación, una construcción y unos servicios sociales inadecuados” (UN-Habitat 2008a, 113).

Aunque incluso en las comunidades planificadas se dan situaciones de privación, las autoridades municipales a menudo se niegan en redondo a ampliar servicios esenciales a los barrios informales, poniendo así en peligro a miles de

familias. En algunos casos, los asentamientos son calificados de ciudades sólo por el tamaño de la población, pero carecen de las infraestructuras y las actividades económicas necesarias para que una ciudad sea viable (UN-Habitat 2008a, 109). La rápida urbanización ha supuesto que muchos residentes queden al margen del alcance de la red canalizada y dependan de fuentes alternativas de agua, tales como pozos privados, pequeños proveedores privados, el suministro organizado por la comunidad o fuentes de agua insalubre.

En gran parte del África subsahariana, el sistema de agua se caracteriza por una infraestructura obsoleta que necesita reparaciones y recambios, por no decir ya extenderse a las áreas sin servicio. Un estudio reciente sobre las necesidades de gasto en infraestructuras de Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD) apunta a una sustancial brecha en los fondos. Los autores del estudio calculan que la cifra estimada de gasto para infraestructuras de suministro de agua y saneamiento se situaría en unos 21.900 millones de dólares estadounidenses (USD) al año. El gasto actual está en torno a los 7.600 millones de USD (Foster y Briceño-Garmendia 2010). El margen para incrementar los ingresos a partir de las tarifas de los usuarios es escaso, ya que las tarifas promedio de la región son altas, y oscilan entre los 0,86 y los 6,56 USD/m<sup>3</sup>. Estas cifras son superiores a las de otras regiones en desarrollo, donde la tarifa promedio está entre los 0,03 y los 0,6 USD/m<sup>3</sup>, y no están muy lejos de las de los países de la OCDE, donde las tarifas promedio del agua se sitúan en torno a 1 USD/m<sup>3</sup> (Foster y Briceño-Garmendia 2010).

La financiación de donantes es mucho más significativa en el África subsahariana que en otras regiones, y en el ámbito del agua y el saneamiento que en otros tipos de infraestructuras. En el conjunto de la región, en torno al 27 por ciento de los gastos de capital están financiados por donantes, porcentaje que aumenta hasta un 35 por ciento en el caso de los estados frágiles (Foster y Briceño-Garmendia 2010). No obstante, hay otros datos que sugieren que el nivel de dependencia de los donantes es mucho mayor. Según un estudio de Wateraid en Ghana, entre 2004 y 2010, alrededor del 85 por ciento del total de inversiones previstas en agua urbana fue aportado por donantes (Wateraid 2005).

En el África subsahariana, la privatización a través de grande empresas no es un fenómeno generalizado en comparación con otras regiones, y la proporción de gasto en infraestructuras de agua y saneamiento procedente del sector privado es prácticamente nula. Siguen funcionando algunas concesiones de larga duración, por ejemplo, en Côte d'Ivoire, Senegal, Sudáfrica, Níger y Mozambique, pero no se ha firmado ninguna concesión nueva en los últimos diez años (aunque el contrato en Senegal se ha prorrogado). Teniendo en cuenta el declive de esas concesiones a largo plazo, los mecanismos para interactuar con el sector privado se han transformado y ahora se pone un mayor acento en los contratos de gestión de corto plazo. A pesar de unos niveles de privatización relativamente bajos, muchos países –con una gran participación de donantes– han puesto en marcha algún tipo de comercialización en el sector del agua. En consecuencia, el suministro del

sector público suele estar dominado por prioridades comerciales, lo cual lleva a que se desdibuje la frontera entre los dos. Los procesos de comercialización allanan muchas veces el camino para la entrada del sector privado en alguna etapa posterior. McDonald y Ruiters lo resumen así (2005, 23): “Puede que la mayoría de los servicios de agua en la región siga en manos públicas –hecho que permite a los analistas liberales sostener que no se ha privatizado el agua en la región–, pero la realidad es que prácticamente todos los sistemas de agua en el África meridional han sido radicalmente transformados por las (crecientes) presiones de la mercantilización, tal como lo demuestra el creciente número de partenariados público-privados y la gestión de los servicios públicos de agua como si fueran un negocio privado”.

Resumiendo la situación, el sistema de abastecimiento de agua se caracteriza por un bajo acceso y unas infraestructuras precarias, que necesitan inversiones con urgencia, en un contexto de rápida urbanización y creciente expansión de barrios marginales. Hay grandes sectores de la población urbana que quedan al margen de la red formal de agua canalizada. En este contexto, las iniciativas de privatización han aportado escasas o nulas inversiones, pero sí han influido en los marcos normativos, y la mayoría de países han creado empresas comercializadas con un especial hincapié en la eficiencia y la sostenibilidad financiera. Mientras tanto, hay cuestiones apremiantes como la equidad y el suministro sociales que no se abordan lo suficiente.

### **Buscando ‘alternativas’**

Nuestro objetivo era identificar alternativas a la privatización y la comercialización en África que fueran efectivas desde el punto de vista de la justicia y la equidad sociales, y no sólo de estrechos criterios de eficiencia económica. Buscamos casos sobre tres grandes temas: proveedores eficaces del sector público (como una alternativa a los servicios privatizados), suministro comunitario eficaz (como una alternativa al sector privado de pequeña escala) y ejemplos de activismo en respuesta a la privatización.

Al principio, centramos nuestra atención en el África subsahariana, y comenzamos con una lista completa de 44 países en la región. Para recopilar la información, recurrimos al uso de internet y la revisión de literatura, consultando también con contactos de redes de investigación y activismo, como sindicatos y centros académicos, e instituciones que trabajan sobre cuestiones de desarrollo e investigación. Allí donde los casos parecían ser interesantes, seguimos ahondando en nuestra investigación, buscando datos más detallados. Identificamos el principal proveedor de agua en cada país. Entre los recursos electrónicos de mayor utilidad contamos con varias páginas web del Banco Mundial con información sobre sus programas, tanto completados como en marcha y pendientes. La base de datos de IBNET, la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento ([www.ib-net.org/sp](http://www.ib-net.org/sp)), y los datos proporcionados por los partenariados entre operadoras de agua (WOP 2009) nos ofrecieron una visión general sobre el rendimiento de las distintas entidades.

A medida que fue evolucionando este proceso, algunos casos empezaron a dibujarse con mayor solidez y, otros, comenzaron a descartarse. De nuestra lista original, empezamos a excluir aquellos en que sabíamos que la principal empresa de agua había sido privatizada (Côte d'Ivoire, Senegal, Gabón, Mozambique, Ghana y Camerún). También excluimos países en crisis (Somalia) o donde nuestras primeras consultas indicaban que el funcionamiento del sector del agua había sido desastroso o inexistente (como en Chad), y se puso de manifiesto que era improbable que encontráramos en ellos ejemplos inspiradores de suministro público del servicio o, al menos, alguno que hubiera sido documentado (aunque mantuvimos la mente abierta en cuanto al suministro comunitario).

Así, se hizo evidente que el alcance de las reformas neoliberales en el sector del agua es especialmente extenso en el África subsahariana, incluso aunque la privatización sólo se haya materializado en unos pocos lugares. Nigeria, por ejemplo, introdujo el Proyecto de reforma del sector urbano del agua, patrocinado por el Banco Mundial, en 2004, con la idea de promover una privatización a gran escala. Aunque la privatización no se ha hecho efectiva, está claramente en la agenda y conformando las políticas del sector. Algunos países están saliendo de un conflicto y los donantes están apoyando la reconstrucción con fondos para infraestructuras y fomentando iniciativas de reforma del sector como los partenariados con el sector público (por ejemplo, Sierra Leona, República Democrática del Congo, Burundi, República Centroafricana, Angola). Después de unas consultas iniciales, ampliamos la región geográfica analizada para incluir el norte de África, una vez resultó que Marruecos y Túnez ofrecerían casos pertinentes para nuestro estudio y podrían resultar interesantes para compararlos con los del África subsahariana. Así fue, por tanto, cómo seleccionamos los países.

Además de examinar las actividades de las empresas públicas, buscamos también pruebas de un suministro de servicios a menor escala, en el ámbito comunitario, en cada uno de los países restantes. También buscamos ejemplos de activismo y los impactos de protestas contra las políticas neoliberales en el sector del agua. Nuestra labor en este ámbito fue menos sistemática, y se basó fundamentalmente en consultas con otros académicos y activistas que trabajan en este campo y el uso de vínculos y conexiones.

A pesar del amplio alcance de nuestra investigación, a menudo faltan aspectos detallados. Teniendo en cuenta la magnitud de nuestra misión, nos tuvimos que basar, en buena medida, en el trabajo realizado por otras personas. Por tanto, lo que presentamos es un 'mapa' de lo que se ha documentado hasta la fecha sobre el suministro público y comunitario de agua en África. Nuestro estudio es representativo de la región en función de los datos disponibles. Puede que haya otras alternativas que aún no se hayan investigado, por ejemplo, en países africanos más pequeños como Togo (donde el servicio de agua, TdE, se sitúa como octava en una lista de mejores resultados en términos de agua no facturada o no contabilizada, pérdidas aparentes –es decir, impagos y fallos en la lectura de los contadores– y

pérdidas reales) y Benín (donde la empresa SONEB presenta muy buenos resultados con respecto a ciertos indicadores de eficiencia, WOP 2009, 59). A juzgar por las conversaciones, parece que el servicio de agua de Mauricio, CWA, tiene muy buen funcionamiento, pero hay poca documentación al respecto. Puede que haya también proveedores municipales de éxito que no se han estudiado, por ejemplo, en Tanzania y Botswana, y seguramente hay muchos otros sistemas comunitarios de agua en toda la región. Los casos presentados aquí, por lo tanto, son representativos de las alternativas de la región que se conocen generalmente, pero éste no es un campo explorado a fondo.

Por otro lado, la información secundaria existente está muchas veces empañada por una perspectiva favorable a la comercialización. De ahí que la inmensa mayoría de indicadores de buen funcionamiento se formule en términos de 'eficiencia'. Esto ha significado que los servicios del sector público se evalúen en función de cuánto se parecen al sector privado, con un importante acento en el rendimiento financiero. La revisión de la literatura sobre el impacto de las reformas en Uganda, Tanzania y Kenia, por ejemplo, sugeriría que todas ellas han cosechado el éxito porque han mejorado los resultados en materia comercial, financiera y técnica. Esto se atribuye a factores como la autonomía, los incentivos y la rendición de cuentas (Mugisha y Berg 2007). Sin embargo, ha resultado ser extremadamente difícil conseguir datos sobre los aspectos sociales del suministro, como las condiciones laborales y el acceso para los pobres. Además, cualquier análisis significativo sobre el alcance de la verdadera participación y la ética del sector público requeriría un trabajo de campo exhaustivo sobre el terreno.

A pesar de todas estas limitaciones, nuestro estudio supone un paso adelante en la medida en que recopila muy diversa literatura sobre alternativas públicas y comunitarias al suministro privado en la región. Nuestros casos demuestran la capacidad y el apoyo del suministro público y comunitario, que son el inicio de una interacción positiva y la promoción de alternativas a la privatización. También se deberían ver en relación con otras regiones y sectores que abarca este libro.

#### *Clasificación de alternativas*

En nuestro estudio hemos identificado proveedores públicos y sistemas comunitarios que se clasifican y evalúan según varias tipologías y criterios 'de éxito' predeterminados, como se resume en la tabla 12.3 (véase el capítulo 2 para más información sobre la metodología de la investigación). Además, también hemos tomado nota de algunos buenos sistemas de suministros gestionados por la comunidad. En la mayoría de casos, éstos han sido impulsados por ONG internacionales que han aportado recursos y empuje a las comunidades locales. Estas experiencias son muy numerosas en la región, lo cual respondería al fracaso del sistema dominante de suministro estatal para llegar a los pobres urbanos. No obstante, las conclusiones de nuestro estudio parecen indicar, aunque sea de modo provisional, que las organizaciones comunitarias son más eficaces cuando operan con algún tipo de partenariado con un servicio público y no de forma aislada.

**Tabla 12.3: Alternativas en el sector del agua en África .**

País	Tipo	Nombre	Área cubierta	Población cubierta
<b>Suministro público</b>				
Marruecos	SPI	ONEP	Nacional, rural y urbana, salvo algunas concesiones privadas	27 millones
Túnez	SPI	SONEDE	Proveedor nacional de agua potable	8,2 millones
Uganda	SPI	NWSC	23 grandes ciudades	2,6 millones
Burkina Faso	SPI	ONEA	42 ciudades	2,8 millones
Sudáfrica	SPI	Durban water, eThekweni Municipality	Distrito, rural y urbana	3,1 millones
Sudáfrica	SPI	Ugu	Distrito, principalmente rural	700000
<b>Suministro comunitario</b>				
Angola	SSLI/PPNL	Proyecto Development Workshop	73 fuentes públicas en Luanda	74000
Ghana	SSLI	Savelugu		20000
Etiopía	SSLI	Hitosa	Pueblos y ciudades pequeñas	100000
Zambia	SSLI/PPNL	Lusaka Water Trusts		600000
Tanzania	SSLI	Temeke	Periurbana (Dar es Salaam)	43000

Nuestras conclusiones se dividen en dos categorías organizativas: organismos públicos del sector público que trabajan individualmente para prestar un servicio (SPI); y organismos sin ánimo de lucro que trabajan de forma individual para suministrar un servicio, sin una participación significativa del Estado (SSLI). Las tipologías se desdibujaban en cierta medida allí donde, por ejemplo, los servicios públicos de agua de un país ejecutaban un contrato de gestión en otro (como sucedería, por ejemplo, con el caso de la empresa pública Rand Water de Sudáfrica, que administra la compañía Ghana Water Company Limited en Accra). Aunque este modelo podría considerarse desde cierto punto de vista como un partenariado público-público (PUP), lo hemos clasificado como un tipo de privatización, basándonos en que al consorcio se le otorgó el contrato en una licitación comercial en la que competían empresas privadas (van Rooyen y Hall 2007).

Algunos de los servicios de nuestra lista siempre han formado parte del sector público. Dos de estos casos, el de Marruecos (ONEP) y Túnez (SONEDE), fueron establecidos hace más de 30 años y no parecen estar amenazados por la

privatización. Otros modelos de SPI se han creado posteriormente, con la oleada de reformas sectoriales que se ha experimentado en toda la región desde los años noventa, y han contado con la participación del sector privado y han estado sujetas a comercialización en cierta medida (ONEA en Burkina Faso y NWSC en Uganda).

Los casos de SSLI son de menor escala que los de servicios estatales. Por lo general, se trata de comunidades que se han movilizado (o han sido movilizadas por otros actores) para intentar solucionar el precario suministro del servicio. Aunque no pueden sustituir al SPI, son una alternativa importante al sector privado local como forma de abastecer de agua a los hogares pobres, y algunas iniciativas presentan prácticas innovadoras que podrían ser adoptadas por agencias estatales. Aunque hemos clasificado estas experiencias como organismos individuales sin fines lucrativos, nuestro estudio parece indicar que suelen conseguir mayor éxito cuando gozan del respaldo de un servicio estatal.

Nuestra investigación también reveló varios tipos de protesta contra la privatización. Según la evidencia de otras regiones, el activismo de los movimientos sociales suele ser un prelude del cambio social a mayor escala (véase el capítulo 6). Los dos países que han demostrado una resistencia más firme contra la privatización son Ghana y Sudáfrica, cuyos casos se analizan con mayor detenimiento en las próximas páginas.

### **Éxitos y fracasos de las alternativas**

Nuestro examen de los éxitos y fracasos se centra en los servicios públicos alternativos, de los que identificamos dos en el norte de África y dos en el África subsahariana. También repasamos dos alternativas municipales en Sudáfrica y algunos casos de suministro comunitario. Los casos del norte del continente son más sólidos, mientras que los otros están altamente comercializados, pero, aún así, representan las mejores alternativas de sistemas públicos de agua que pudimos identificar en la subregión. En la mayoría de países en el África subsahariana se vive una fuerte influencia de los donantes en materia de finanzas y diseño de políticas del sector. La similitud de las políticas de comercialización y mercantilización —si no de privatización efectiva— en todo el subcontinente es asombrosa.

#### *SPI en Marruecos y Túnez*

Estos proveedores de agua de titularidad estatal tienen unos niveles de ingresos que son superiores a los de varios países en la región del África subsahariana. El suministro de agua en ambos es responsabilidad de una autoridad pública establecida a fines de los años sesenta o principios de los setenta; ambos cuentan también con un alto índice de acceso y disponen de una estructura tarifaria progresiva.

El servicio de agua de Marruecos, la Oficina Nacional de Agua Potable (ONEP), es una empresa pública nacional, de carácter autónomo, fundado en 1972 y abastece de agua a 27 millones de personas con un equipo de 6.800 trabajadores. La ONEP es responsable del 99 por ciento de la producción y del 70 por ciento de la distribución de agua. Las tasas de acceso al agua son altas (el 100 por ciento en zonas urbanas),

aunque no lo son tanto en el ámbito del saneamiento (el 72 por ciento en general). La ONEP es una empresa financieramente robusta y no ha recibido ningún subsidio del Gobierno desde 1995, aunque sí ha obtenido préstamos de donantes, como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). La ONEP cuenta con una estructura tarifaria progresiva, que persigue dar cabida a la solidaridad entre distintas regiones para generar igualdad en todo el país, así como para garantizar el acceso de los más pobres. La ONEP está comprometida con un suministro público del servicio basado en el principio básico del derecho al agua para todos y todas, y una visión de largo plazo (Bensaid 2008).

A fines de los años noventa, surgió en el país cierta tendencia hacia la privatización. Se firmaron dos contratos de arrendamiento de larga duración con compañías francesas para la distribución de agua en Casablanca y Rabat. Ahora, según Samir Bensaid, director de Cooperación y Comunicación de la ONEP, uno de los principales obstáculos para el desarrollo del servicio público es el dogma de la privatización, además de otros factores como la elección inapropiada de soluciones tecnológicas y otras visiones dogmáticas, por ejemplo, con respecto a la desalación. Entre los obstáculos internos para mejorar el servicio estarían cuestiones como la burocracia, las relaciones autocráticas con los usuarios y la falta de transparencia (Bensaid 2008). La ONEP participa en dos acuerdos de colaboración con servicios de agua en otros países del África subsahariana: la SNDE en Mauritania y la SNEC en Camerún.

En Túnez, el servicio nacional de distribución de agua, la Sociedad Nacional de Explotación y Distribución del Agua (SONEDE), fue creado en 1968 bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura y Recursos Hidráulicos (MARH). La SONEDE se encarga del suministro de agua en las áreas urbanas y rurales; la cobertura alcanza el 99 por ciento en el entorno urbano y el 89 por ciento, en el rural. El agua no contabilizada se sitúa en un 20 por ciento (WSP/PPIAF 2009).

La SONEDE es una empresa de propiedad y gestión pública, con una junta de 12 directores. Éstos son agentes estatales u otro tipo de empleados del Gobierno, uno de los cuales es un representante sindical. A fines de 2006, la SONEDE tenía una plantilla de 6.017 trabajadores permanentes. La ley no permite la participación del sector privado a través de contratos de arrendamiento, acuerdos de construcción-explotación-transferencia (BOT) o la disposición de activos financieros, aunque la SONEDE ha ido adoptando algunos elementos del sector privado con el paso del tiempo.

La empresa recauda fondos mediante el cobro a los usuarios. Según los informes, la compañía presenta muy buenos resultados en términos técnicos, pero no tanto en lo que se refiere a un buen servicio de atención a los clientes. Túnez cuenta con varios programas sociales de ámbito nacional relacionados con el suministro de agua y saneamiento para los pobres, entre los que se cuentan programas presidenciales y un Fondo de Solidaridad Nacional (FSN), que persiguen incrementar la prestación de servicios públicos en zonas rurales y urbanas desfavorecidas. Estos programas se financian con el presupuesto estatal, préstamos

externos y donaciones. Además, se utilizan también subsidios cruzados; por ejemplo, la empresa ofrece un préstamo para establecer una conexión a la red que se puede ir devolviendo durante un período de cinco a ocho años, a un interés del 11 por ciento, como un recargo añadido a la factura trimestral del agua. El superávit que resulta de las tarifas de los usuarios permite al servicio cubrir todos los costos de funcionamiento y mantenimiento, así como aportar un promedio del 40 por ciento para la financiación de nuevos proyectos (el resto se consigue con préstamos a medio y largo plazo). La SONEDE obtiene la mayoría de sus préstamos de los mercados nacionales, que le ofrecen condiciones favorables para los grandes proyectos de infraestructuras (WSP/PPIAF 2009).

Queda por ver en qué medida se verán afectados estos operadores de agua por las revueltas democráticas y los cambios que se vivieron en la región durante 2011, pero es posible que en ambos se impulse la orientación hacia la transparencia y la equidad.

### *SPI en Uganda y Burkina Faso*

Hay dos servicios nacionales de agua y saneamiento –la NWSC en Uganda y la ONEA en Burkina Faso– que se suelen citar como buenos ejemplos de suministro público en el África subsahariana (por ejemplo, Baietti et al 2006). Los dos operan en el contexto de unas rentas muy bajas, con importantes aportaciones de donantes. La NWSC de Uganda ahora proporciona asesoramiento a otros servicios de agua en la región, y el ‘modelo ugandés’ se ha adoptado ya en otros lugares (por ejemplo, en Tanzania).

Aunque son de titularidad y gestión pública, ambos servicios han sido reestructurados siguiendo principios neoliberales (es decir, han sido corporatizados). Los dos casos se han asociado con cierto grado de privatización, en el marco de una serie de reformas patrocinadas por el Banco Mundial. En Burkina Faso, la privatización era una de las condiciones para que los donantes aportaran fondos para inversiones. Los donantes estaban presionando al Gobierno de Burkina Faso para que introdujera un mecanismo de participación del sector privado parecido a los contratos de arrendamiento de larga duración adoptados en Senegal y Níger, pero el Estado insistió en asumir una forma menos invasiva de privatización. La ONEA firmó un contrato de gestión con la multinacional francesa Veolia entre 2001 y 2007. El operador privado fue designado sólo para abordar los aspectos financieros de la administración del servicio (World Bank 2008). En Uganda, la NWSC mantuvo un contrato de administración de tres años con la corporación JBG Gauff (1997-2001), seguido de un segundo contrato de administración con Ondeo (2002-2004). Estos dos acuerdos se veían como un preludio de una privatización de mayor alcance, aunque finalmente ésta no se materializó, en gran medida por la marcada mejora en el funcionamiento de la NWSC y, también, por la pérdida de interés de los inversores en el sector africano del agua (Watasá 2009). Así, estas dos alternativas han surgido en un contexto en que se necesitan los fondos y el respaldo de los donantes para la privatización.

Las mejoras que han tenido lugar en estos servicios se atribuyen a la intro-

ducción de contratos basados en el rendimiento entre el servicio y el Gobierno en cuestión. En Burkina Faso, la ONEA y el Gobierno adoptaron planes contractuales trienales en 1993, en los que se fijan objetivos de rendimiento financiero y comercial con respecto a 34 indicadores (WSP 2009a). En Uganda, el funcionamiento de la NWSC era muy precario hasta 1998, cuando fueron designados una nueva junta y director ejecutivo. Según una serie de indicadores clave, el rendimiento ha mejorado de forma drástica. Además de un contrato, basado precisamente en el buen rendimiento, firmado con el Gobierno, el servicio estableció varios ‘contratos internos de gestión delegada de áreas’. Con este tipo de contratos internos, el administrador de cada área debe cumplir con varios objetivos predefinidos, como el coeficiente de explotación, el margen de operación, el agua no contabilizada, la eficiencia en la recaudación y el coeficiente de conexiones, todo ello medido por varios sistemas de notificación y visitas sorpresa de ‘inspectores’. Si los objetivos se cumplen, el administrador obtiene una bonificación que puede llegar al 120 por ciento del salario base. Si los objetivos no se cumplen, se paga una sanción (Muhairwe 2009a).

Las tablas 12.4 y 12.5 muestran algunos de los principales indicadores de rendimiento de la NWSC y la ONEA. Aunque en la NWSC se ha producido un cambio de 180 grados, las tablas indican que la ONEA estaba funcionando bien mucho antes de que se firmara el contrato de administración.

**Tabla 12.4: Comparativa de indicadores de rendimiento de la Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado (NWSC) de Uganda, 1998 y 2008.**

	1998	2008
Cobertura del servicio	48%	72%
Cobertura de la red		Incremento >50%
Total de conexiones	50826	202559
Empleados por cada 1000 conexiones	36	7
Agua no contabilizada	60%	32,50%
Facturación (USD)	21 millones	84 millones

Fuente: Muhairwe 2009b.

**Tabla 12.5: Comparativa de indicadores de rendimiento de la Oficina Nacional de Agua y Saneamiento (ONEA) de Burkina Faso, 2001 y 2007**

	2001	2007
Acceso a agua canalizada	71%	76%
Número de clientes	75150	145650
Empleados por cada 1000 conexiones	8	5
Agua no contabilizada (% de la producción)	-	18
Agua no contabilizada (m <sup>3</sup> /km/día)	5,5	4,8
Facturación (USD)	25 millones	45 millones

Fuentes: Fall 2009 y World Bank 2008.

Los datos en estas tablas proceden de presentaciones elaboradas para demostrar el buen funcionamiento de estos servicios, pero éste es prácticamente siempre el caso en lo que se refiere a la eficiencia productiva. En Burkina Faso, el informe de evaluación de proyectos del Banco Mundial correspondiente a 2008 señalaba que “el equilibrio financiero del sector urbano del agua se restableció en 2006”. Esto significa que, según el informe, la ONEA es totalmente capaz de cubrir sus costos de ejecución y mantenimiento, así como el servicio de la deuda vinculado con programas de gasto de capital que carecen de subsidios gubernamentales (World Bank 2008, 10).

En Uganda, la NWSC puede ahora cubrir los costos de funcionamiento y mantenimiento, además de los de amortización, a través de las tarifas. Sin embargo, según el director ejecutivo, a pesar de la mejora en las ganancias, las tarifas no serán suficiente para costear las necesidades de inversión: “Las tarifas basadas en la plena recuperación de los costos siguen siendo un mito en la mayoría de países en desarrollo”, porque las cantidades no serían asequibles para los usuarios (Muhairwe 2009b). Se están estudiando posibilidades alternativas de financiación. Así, la NWSC se benefició recientemente de un canje de deuda por capital y está explorando la idea de emitir bonos locales para recaudar fondos (Muhairwe 2008). Ésta sería, en principio, una fuente innovadora de financiación, pero se encuentra aún en fase de planificación. La ONEA no entra en estos momentos en los mercados locales para financiar infraestructuras de capital. Al ser una entidad jurídicamente autónoma, la ONEA debe en ocasiones lidiar para recaudar los pagos de los clientes del sector privado (WSP/PPIAF 2009).

Aunque los indicadores que hemos mencionado sugieren que el rendimiento de estos servicios es impresionante, la política social no ha tenido un papel destacado en las reformas. Ahora existe una unidad especial ‘en favor de los pobres’ en la NWSC, pero la administración del servicio no tiene ningún incentivo para servir a los hogares pobres, ya que compran con la ‘tarifa social’, consumen cantidades pequeñas y pagan con menos regularidad. La NWSC, por tanto, suele solicitar a las agencias de desarrollo ayuda para financiar las conexiones de los hogares pobres (Berg y Mugisha 2010).

Según Kouanda y Moudassir (2007), en Burkina Faso la equidad se ha deteriorado con la adopción de reformas neoliberales. Antes de que se firmara el contrato de gestión, el precio del agua estaba basado en las necesidades y los ingresos de los centros rentables (las dos mayores ciudades, Ouagadougou y Bobo), con los que se podía compensar el funcionamiento menos rentable en otros lugares. Los objetivos en materia de precios perseguían un equilibrio financiero general con el subsidio cruzado de distintos tipos de consumidor. Al parecer, este sistema fue desmantelado por Veolia, que, en el plan contractual de 2004, estipuló que la ampliación de los servicios de la red estaría supeditada a la rentabilidad económica y el tamaño de la comunidad receptora. Los autores describen este momento como “un importante punto de inflexión en la política de suministro de agua de la ONEA” (Kouanda y Moudassir 2007, 17).

Matar Fall, el principal especialista en agua y saneamiento del Banco Mundial, cuenta una historia distinta, al sostener que, antes de las reformas, el servicio presentaba un índice de acceso y una productividad muy bajos, así como una política tarifaria ‘inapropiada’; es decir, que no se basaba en la plena recuperación de los costos. El contrato de gestión buscaba restaurar el ‘equilibrio financiero’. Según Kouanda y Moudassir (2007), esto ha supuesto reducir las tarifas de los grandes consumidores e incrementar las de los pequeños.

En cuanto a la fijación de los precios, ambos servicios cuenta con una estructura tarifaria progresiva, por la que los usuarios domésticos pagan menos que los consumidores comerciales de grandes cantidades. La estructura tarifaria está organizada de forma que los grandes consumidores subsidian a los pequeños, y los grandes centros del área de servicio apoyan a los más pequeños que están en déficit, aunque parece que el alcance de este mecanismo ha perdido terreno en Burkina Faso (véase arriba). La facturación y los índices de cobro de la ONEA se ven obstaculizados por el impago de algunas instituciones públicas (WSP/PPIAF 2009).

En Uganda, las tarifas de agua y saneamiento de la NWSC están sujetas a una revisión anual que se basa en el índice de precios nacional, el tipo de cambio, los índices de precios extranjeros y las tarifas eléctricas. En consecuencia, la tarifa promedio aumentó un 9,7 por ciento en 2008-09, aunque el incremento para los grandes consumidores industriales se ajustó en sólo un 6 por ciento ([www.nwsc.co.ug/index10.php](http://www.nwsc.co.ug/index10.php)).

Hay cierta preocupación por la cantidad de discreción de la NWSC y la falta de una supervisión adecuada del nuevo modelo de gestión (Watasa 2009). No hay ningún regulador independiente y todos los informes se generan en el seno de la propia compañía. La separación de papeles (tenencia de activos, reglamentación y prestación del servicio) que pretendía crear el espacio institucional para la regulación del servicio aún no se ha hecho efectiva. Los instrumentos regulatorios están contemplados en el acuerdo y, de hecho, algunos existen, pero su eficacia es cuestionable. Si bien los arreglos institucionales parecen ofrecer una buena base para la regulación, en la práctica esto no se materializa debido a la fragmentación (Water Dialogues 2007).

Así, para finalizar, estos casos demuestran que en la región hay lugar para un suministro público eficaz, aunque está claro que el acento se está poniendo sobre un servicio público que se parece mucho al sector privado. En una entrevista concedida en 2009, el director ejecutivo de la NWSC sostenía que “debemos llevar este negocio como si fuera una entidad privada”<sup>1</sup> y este modelo se está expandiendo a otros países de la región.

Como ilustran los ejemplos, la forma en que se interpreta el ‘éxito’ del suministro ‘público’ de servicios en África es tremendamente limitada. El hecho de que estos modelos no sean participativos nunca se discute. Algunos cuentan con

---

1. Comunicado de prensa de la NWSC: “2009 NWSC marks 35 years in Existence”, publicado el 1 de febrero de 2009.

sistemas para recoger la opinión de los ‘clientes’, pero no se trata de verdaderos mecanismos de participación democrática. Y tampoco se han escuchado las inquietudes de las organizaciones comunitarias (Watasa 2009). En la misma línea, los casos de SPI identificados no son necesariamente equitativos. Sus resultados en materia de cobertura suelen basarse en el acceso, sin referencia alguna a quién dispone de ese acceso, y tienen pocos incentivos para dar servicio a los hogares pobres cuando el rendimiento se mide en función de la eficiencia productiva y financiera.

En Uganda, se adoptaron medidas específicas para mejorar la motivación y los incentivos del personal, y el sindicato participó en las iniciativas para mejorar el rendimiento de los trabajadores. La fuerza de trabajo se redujo a la mitad, aparentemente sin quejas por parte de los sindicatos, y según el subsecretario general del Sindicato Ugandés de Empleados Públicos, el sindicato participó activamente en el proceso de reestructuración. Los empleados ahora trabajan más duro, pero a cambio de un mayor salario, y los sindicatos de otros países utilizan a la NWSA como referencia para mejorar su interacción con los administradores (Werikhe 2006).

Estos sistemas son sostenibles cuando proporcionan agua a clientes fiables, pero sin un sistema eficaz de subsidios cruzados, el servicio para los hogares pobres dependerá del capricho de los donantes, lo cual parece ser el caso en Uganda. La sostenibilidad, por lo tanto, es cuestionable debido a la precaria situación financiera de estos servicios. Y aunque se han realizado avances, se necesitan aún grandes inversiones y muchos de los usuarios finales viven en la pobreza.

#### *Servicios de ámbito municipal*

En el África subsahariana existe un amplio abanico de acuerdos institucionales para el suministro de agua. Algunos países, como Uganda y Ghana, cuentan con un servicio nacional que abastece de agua a las grandes áreas urbanas y con otros sistemas para las zonas rurales. En otros lugares, hay un proveedor de agua a granel que produce el agua y después la distribuye entre distintos intermediarios (como municipios o distritos) que se encargan del suministro a los usuarios finales (como en Namibia y en algunos lugares de Sudáfrica). Aún en otros sitios, son los municipios los responsables de todos los aspectos de la prestación del servicio, incluida la extracción y la distribución (como en Tanzania).

Así pues, hay cientos de proveedores municipales de agua en la región, aunque se han realizado poco estudios sistemáticos sobre cómo funcionan. Si bien algunos aparecen en los datos proporcionados por la Alianza mundial entre empresas de abastecimiento de agua (GWOPA), esas cifras desnudas no arrojan mucha luz sobre el buen funcionamiento de estos servicios según otros criterios. Muchas veces, estos proveedores se establecen en el marco de programas de descentralización y con el apoyo del Banco Mundial y, por lo tanto, la información ofrecida suele estar relacionada con criterios de eficiencia. Así, sabemos, por ejemplo, que en Tanzania hay cuatro proveedores municipales de ‘categoría A’ (Arusha, Moshi, Tanga y Mwanza), lo cual significa que son capaces de cubrir los costos de ejecución, mantenimiento y personal. Sin embargo, apenas encontramos datos

para evaluar su eficacia en estos ámbitos, por no decir ya otros aspectos del funcionamiento, como el apoyo a los hogares pobres. Aunque algunos municipios pueden tener un buen rendimiento a título individual, el traspaso de responsabilidades al ámbito local es muchas veces parte de un programa más general de descentralización que limita el alcance de los subsidios cruzados a escala nacional, como sucede, por ejemplo, en Namibia (Bayliss 2008), con lo que se perpetúa la desigualdad regional.

En este apartado se examinan dos proveedores municipales de Sudáfrica (las municipalidades distritales de Durban y Ugu), que cumplían con algunos de los criterios de éxito definidos para esta investigación. En Durban, la Unidad de agua y saneamiento de eThekweni (eTWS) de la municipalidad de eThekweni (ETM) se encarga de suministrar servicios de agua y saneamiento a todos los clientes de dicha municipalidad. La Unidad de agua y saneamiento de la ETM es un departamento municipal que presta servicio a 3,1 millones de personas a través de 394.000 conexiones. Se calcula que la cobertura de agua se sitúa en torno al 50 por ciento. Según algunos observadores, la ETM es uno de los proveedores de agua más sólidos en el África subsahariana (WSP/PPIAF 2009 p. 35).

La ETM persigue varios objetivos sociales, y desarrolla un programa de agua y saneamiento básicos en las zonas rurales y periurbanas que quedan bajo su competencia. El objetivo del programa es proporcionar un nivel básico aceptable de agua y saneamiento a todos los hogares de la municipalidad de eThekweni para 2010. La prioridad se da siempre a los lugares con un mayor riesgo de enfermedades que se transmiten por el agua. El proyecto está financiado parcialmente por una subvención especial para infraestructuras municipales concedida por el Gobierno central.

La ETM se ha ganado un gran prestigio internacional. En 2007, la municipalidad obtuvo un premio de administración pública de las Naciones Unidas por su programa de alivio de la deuda en materia de agua y saneamiento. El programa se creó para prestar apoyo a aquellas personas que tienen dificultades para pagar su factura de agua, mediante un plan de alivio de la deuda que da a los usuarios que acumulan atrasos con recargo la posibilidad de anularlos firmando un contrato por el que se comprometen a pagar la factura completa durante un período de 20 meses. Al sumarse al programa, los clientes con cuotas atrasadas pueden optar también por instalar un mecanismo para limitar el caudal, de forma que el consumo no sobrepase los 200 litros al día. El programa de agua y saneamiento de la ETM también se incluye en la base de datos sobre mejores prácticas de la ONU para 2006 ([www.unhabitat.org/bestpractices/2006](http://www.unhabitat.org/bestpractices/2006)).

Sin embargo, a pesar de ciertos logros, hay preocupaciones sobre la situación de los hogares pobres, incluso según un estudio encargado por la propia ETM, que llegó a la conclusión de que la 'satisfacción del cliente' presentaba sus niveles mínimos en los hogares más pobres (Hemson y Kvalsvig 2005). La ETM proporciona distintos niveles de servicio para distintos niveles de renta. Al principio, proporcionaba un tanque para los más pobres, pero después cambió este sistema

por un mecanismo que limita el caudal, pensado para reducir el flujo de agua que entra en los hogares de aquellos usuarios con problemas para pagar las facturas. Estos métodos han sido muy problemáticos y duramente criticados. El programa en Durban ha significado que, por un lado, algunas personas dispongan de acceso a agua potable por primera vez en su vida pero, para otras, las facturas han subido con la cantidad proporcionada, restringida a un nivel con el que apenas llega para sobrevivir (Loftus 2005). Cuando se supera la cantidad de 'agua básica gratuita' (25 litros por día y por persona), los precios aumentan drásticamente. Los datos disponibles demuestran, de hecho, que el consumo promedio por persona de los consumidores con rentas bajas bajó de los 22 kilolitros por hogar al mes en 1997 a los 15 kilolitros por hogar al mes en 2003 (Bond y Dugard 2008). Así, aunque el programa suministra agua, también depende de limitar la cantidad de agua disponible para los pobres y, después, ayudarles a pagar. Además, sólo proporciona el nivel más básico de servicio a los hogares pobres. Una posible alternativa consistiría en establecer una estructura tarifaria que pusiera un mayor acento en los usuarios de grandes cantidades, en lugar de intentar recaudar más dinero entre los más pobres (Bond y Dugard 2008).

También en Sudáfrica, la municipalidad de Ugu presta servicio a unas 700.000 personas en la provincia de Kwazulu Natal. La mayoría de la población (84 por ciento) vive en zonas rurales. El índice de desempleo está en torno al 30 por ciento y es más elevado en las áreas rurales. A pesar de estas limitaciones, según los indicadores oficiales, Ugu funciona relativamente bien con respecto a otras municipalidades. En Ugu se da la tasa más alta de recaudación de pagos, el porcentaje más bajo de errores en los muestreos de calidad del agua y un índice de eliminación de los asuntos atrasados (entre el 6 y el 10 por ciento al año en el caso del agua, aunque sólo el 2 por ciento en el caso del saneamiento, Water Dialogues 2008).

Se considera que la municipalidad de Ugu disfruta de solidez financiera, con una alta recaudación de ingresos y una facturación precisa. El agua no contabilizada está en aproximadamente un 35 por ciento. Los gastos de conexión para las zonas rurales están subsidiadas por los de las zonas urbanas, aunque los precios siguen siendo altos. Las tarifas de consumo también son elevadas. El informe elaborado por Water Dialogues alude a datos que demuestran que "un hogar que utiliza 50 kilolitros al mes pagará 6.704,54 rand sudafricanos (857 dólares estadounidenses, USD) por año, mientras que un hogar rural que usa 10 kilolitros al mes debería de pagar 1.094,16 rand (140 USD) por año sin incluir el cánon del agua (que, en caso de incluirse, alcanzaría los 2.184,86 (279 USD), al año). Pero sólo el importe de 1.094,16 al año equivale a casi 100 rand (13 USD) al mes, un costo nada desdeñable para un hogar con bajos ingresos" (Water Dialogues 2008, 29).

Aunque los precios para consumir agua se consideran caros, la tasa de pago es sorprendentemente alta (96 por ciento), si bien algunas personas acceden al agua a través de caños o manantiales y, por lo tanto, no pagan por ella. Para los usuarios

de conexiones con contador, los costos son caros y se ha planteado también si deberían recibir la asignación básica y gratuita de agua.

El principal desafío al que se enfrenta Ugu es incrementar el acceso. En torno al 40 por ciento de la población carece aún de acceso a agua potable, y el 70 por ciento no dispone de acceso a un saneamiento básico; los servicios, además, no están repartidos uniformemente, y las zonas costeras están mucho mejor abastecidas que las comunidades rurales del interior. Aunque esto se debe en parte a desigualdades históricas, parece que sigue perviviendo un sesgo que prioriza la mejora de los servicios para las ciudades (Water Dialogues 2008). El servicio funciona bien, pero lidia financieramente para reducir la larga lista de actividades atrasadas. Y a pesar del alto índice de pago, la municipalidad carga con una importante deuda.

En el servicio de Ugu trabajan 645 empleados. Todos ellos están sindicalizados y el servicio presenta una buena tasa de retención del personal pero, al igual que sucede en la ETM de Durban, hay una grave escasez en puestos cualificados clave y muchos de ellos, sobre todo en la escala administrativa intermedia y superior, quedan vacantes durante largos períodos. Según diversos informes, la carga de trabajo ha estado aumentando con el incremento del desarrollo de las infraestructuras. Al hablar con las comunidades, los investigadores del estudio de Water Dialogues (2008) descubrieron que éstas cavaban sus propias zanjas, ya que la municipalidad sólo se encarga de cavar hasta el fin de la tubería municipal.

Hay preocupaciones sobre los procesos de rendición de cuentas y supervisión de Ugu, así como sobre la calidad del agua. La contaminación de la industria y la agricultura representa una amenaza, aunque los últimos indicadores demuestran que Ugu tiene un bajo índice de error en las muestras de calidad del agua. Las organizaciones comunitarias no tuvieron éxito en Ugu. Al principio, dominaban el suministro en las zonas rurales, pero la municipalidad decidió desmantelarlas e integrar a los empleados en la compañía de agua. Las organizaciones comunitarias tendían a acumular deudas y carecían de la capacidad necesaria. Sin embargo, según el informe de Water Dialogues (2008), hay un vacío en el suministro de las zonas rurales que podría ser parcialmente cubierto por este tipo de organizaciones.

Aunque estos casos de abastecimiento municipal presentan numerosos problemas, muestran algunas experiencias innovadoras para llegar a las comunidades más pobres y hacer de ello una prioridad, en lugar de centrarse únicamente en la sostenibilidad financiera. Hay muy poca documentación sobre el suministro municipal en la región y es muy probable que existen otros casos relevantes. Uno de los elementos clave de estos dos casos es que las inversiones no se financian con los pagos de los usuarios, sino a través de un fondo nacional. Por lo tanto, estas municipalidades no se ven constreñidas por ser autosuficientes económicamente, ya que pueden acceder a las reservas nacionales para financiar el capital de inversión.

#### *Suministro comunitario*

Como ya se ha comentado, algunas ciudades africanas tienen unas tasas muy elevadas de prevalencia de barrios marginales. En Angola, más del 86 por ciento de la población urbana vive en este tipo de barrios (UN-Habitat 2008b). A muchos de

ellos no llegan los servicios de agua públicos (ni privados), y en los que sí cuentan con una conexión canalizada a menudo no corre el agua. Para llenar estos vacíos en el suministro de servicios la gente recurre a medios alternativos para acceder al agua. Esto se puede hacer mediante pequeños proveedores privados, ONG u organizaciones comunitarias, u otras fuentes alternativas poco seguras. Las organizaciones de base confesional también cubren, en ocasiones, este vacío.

El suministro público eficaz para todos los hogares es una meta aún muy lejana en la mayoría de áreas urbanas de África. La prestación del servicio más allá de los límites de la compañía es un elemento de la política en materia de agua que se ha ignorado durante mucho tiempo, mientras que la atención se ha centrado en mejorar el funcionamiento del proveedor formal. Aún así, la mayor parte de los hogares pobres acceden al agua a través de estos sistemas informales que, si bien no representan alternativas al servicio formal, se deben examinar en paralelo.

La falta de acceso formal al agua ha dado lugar a un amplio abanico de iniciativas privadas, desde vendedores de bolsas a camiones cisterna. Estos proveedores presentan toda la agilidad empresarial que se considera que falta en el sector público (atención al cliente, ausencia de deudas, amenaza de bancarrota en caso de malos resultados). Sin embargo, no hay ningún motivo que sugiera que estos proveedores no desarrollen prácticas oportunistas y abusivas, y hay evidencias que parecen indicar que así sucede en muchas situaciones. El suministro comunitario, aunque lejos de ser ideal, presenta un modelo alternativo al abastecimiento doméstico privado.

En este apartado se repasan los éxitos y fracasos de cinco sistemas de agua gestionados por la comunidad: Hitosa (Etiopía), el proyecto Development Workshop (Angola), Savelugu (Ghana), Lusaka Water Trust (Zambia) y el distrito de Temeke (Tanzania). Cada uno de ellos se ha establecido con el apoyo de un donante u ONG internacional: Wateraid, Development Workshop, UNICEF, Global 2000, Tearfund, CARE International y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

Estas iniciativas comunitarias comenzaron estableciéndose a pequeña escala. La más modesta de todas, en Savelugu, Ghana, es un sistema comunitario de una pequeña ciudad que funciona, en última instancia, como un sistema de distribución. A diferencia de otros sistemas gestionados por la comunidad en Ghana, la comunidad de Savelugu accede al agua del servicio nacional, la Ghana Water Company Limited (GWCL) (Adam 2005). Temeke, en Tanzania, empezó prestando servicio a 11 calles de tres distritos, pero ha terminado expandiéndose hasta alcanzar las 72 fuentes públicas y dar cobertura a 43.000 habitantes. Igualmente, el proyecto Development Workshop en Angola se ha ido desarrollando durante más de 15 años y ahora sirve a más de 70.000 personas (Cain y Mulenga 2009). La mayor de estas iniciativas es la de Lusaka Water Trusts, que abastecen a unas 600.000 personas que viven en asentamientos periurbanos (WSP 2009b).

Estos sistemas son de carácter básico; normalmente, entrañan un sistema para gestionar quioscos y fuentes públicas. Estas comunidades se han organizado (o

han sido organizadas con la ayuda de terceros) en una jerarquía de comités y asociaciones de agua con distintos niveles de poderes de decisión. El grupo encargado de la gestión designa a una persona para atender la fuente o administrar el quiosco. Antes de que se establecieran estos sistemas comunitarios, los vecinos estaban pagando un precio muy alto por el agua que suministraban proveedores secundarios, que se desplazaban desde largas distancias, o utilizando agua insalubre. Cada uno de estos casos también implica al servicio de agua local en cierto grado; en Lusaka, por ejemplo, el servicio proporciona mantenimiento para el sistema de Water Trust y el consejo local está representado en la junta (Mwanamwambwa et al 2005). En Ghana, la comunidad adquiere el agua del servicio formal.

Los proveedores comunitarios suelen quedar al margen de los fondos destinados a los servicios de agua y, por lo general, se autofinancian. En este sentido, encajan con el modelo neoliberal de recuperación de los costos. En la práctica, la experiencia de Angola demuestra que es poco realista depender de fondos del presupuesto estatal (Cain y Mulenga 2009). Sin embargo, la información de Tanzania indica que el funcionamiento de estas organizaciones comunitarias depende de recursos y algunas han conseguido obtener importantes fondos de donantes (Dill 2009).

Estos sistemas comunitarios son mucho más participativos que las experiencias de SPI ya comentadas. Uno de los aspectos fundamentales de su funcionamiento son los representantes elegidos y las asociaciones de usuarios, aunque aún no se sabe si este hecho tiene un verdadero impacto sobre los resultados. Aunque el marco institucional cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, puede que la auténtica toma de decisiones tenga lugar entre bambalinas. No obstante, aunque puede que el sistema de gestión no represente los intereses de los sectores más marginalizados, representan una mejora con respecto a la alternativa, que por lo común supone pagar un precio más alto a un proveedor privado o beber de fuentes insalubres. El impacto sobre la calidad es incierto, pero está claro que en algunos casos (en Angola, por ejemplo) el agua vendida por proveedores privados es de una calidad dudosa e inferior a la suministrada por la comunidad (Cain y Mulenga 2009).

En cuanto a las condiciones laborales, muchas de las personas que trabajan en las asociaciones de usuarios de agua son voluntarias. En la misma línea, parte de las labores de construcción de infraestructuras depende también de voluntarios. Normalmente, se toma la fuerza de trabajo de los más pobres y desfavorecidos. En el suministro comunitario, las normas laborales no existen, y el trabajo es poco cualificado, aunque se aprenden competencias desarrollándolo. Este entorno no fomenta la afiliación sindical. Hay también experiencias de solidaridad con otras redes sociales; por ejemplo, la colaboración entre la Federación de Personas sin Hogar de Sudáfrica y la red de Diálogo sobre Vivienda de Zimbabwe y el sistema comunitario de agua del distrito de Temeke (Glockner et al 2004).

Las iniciativas comunitarias –al igual que los servicios públicos– engloban numerosas estructuras organizativas. La gestión comunitaria no es ninguna garantía de una administración equitativa, y algunas experiencias funcionan casi

como empresas privadas, aunque lo hagan sin fines de lucro. Aunque es discutible si estos sistemas de gestión comunitaria son sostenibles, en última instancia se deben entender como una solución provisional, como una medida temporal para aliviar los desafíos que plantean las carencias en el suministro de servicios. No son, en ningún caso, un sustituto del abastecimiento público. El riesgo de abogar por estos sistemas comunitarios está en que se pase por alto el nivel de necesidad, por lo que uno de los elementos clave debe contemplar la incidencia eficaz para la mejora del suministro público, como ha sucedido en Sudáfrica. Los sistemas de gestión comunitaria se pueden respaldar para que actúen como agentes del cambio social cuando están empoderados para reivindicar mejores servicios públicos.

#### *Activismo a favor de los servicios públicos*

En África, la resistencia a la privatización ha sido sorprendentemente escasa, con las excepciones de Sudáfrica y Ghana, donde han surgido fuertes movimientos de oposición (Prempeh 2006, Bond 2007). Los niveles relativamente bajos de activismo en torno al agua en el continente se deben en gran medida a la cooptación de los grupos de la sociedad civil en el suministro de servicios, cuya esencia es el clientelismo del Estado y los organismos donantes. En algunos países, el despotismo de regímenes dictatoriales contribuyó a la cultura de silencio. Promover la lucha contra las políticas neoliberales significa quedarse sin fondos o enfrentarse a la represión del Estado. Otro factor está en el matrimonio de conveniencia entre la sociedad civil y los partidos políticos. En tales circunstancias, la sociedad civil no se atreve a criticar las políticas gubernamentales (Bond 2007).

Esta situación está empezando a cambiar en un momento en que son cada vez más las personas que desafían a los dictadores y la democracia popular está arraigando en África (Prempeh 2006, Bond 2007); los acontecimientos sucedidos en el norte de África en 2011 podrían quizá marcar también un giro en el ámbito del suministro de servicios públicos. Por otro lado, algunos donantes y organizaciones internacionales se han dado cuenta de que la incidencia ciudadana es más eficaz en el fomento de la transparencia y la mejora de la prestación de servicios. El Banco Mundial, el DFID, DANIDA (el Organismo Danés de Desarrollo Internacional) y otros grandes donantes están creando fondos para apoyar las actividades de incidencia política, aunque la orientación ideológica de dicho activismo podría servir para reforzar la idea de la privatización en lugar de cuestionarla.

Sin embargo, están empezándose a formar algunas redes progresistas en todo el continente, sobre todo a través de la Africa Water Network (AWN). Esta plataforma cuenta con miembros de 24 países africanos, procedentes de contextos muy distintos. Hay tres grandes tipos de integrantes: sindicatos (sobre todo afiliados a la Internacional de Servicios Públicos), movimientos sociales y ONG, además de algunos académicos. La creación de la AWN ha extendido el alcance del activismo en torno al agua en todo el continente (Pambazuka 2009), y el papel de la red ha sido decisivo para poner en marcha acciones de solidaridad entre y dentro de los países.

En noviembre de 2007, la AWN organizó una protesta de solidaridad en Soweto, Sudáfrica, contra los contadores de prepago durante su asamblea general anual de 2007. La AWN también se ha posicionado contra la violencia patrocinada por el Estado contra el activismo en el terreno del agua. En 2008, la policía de Malí disparó contra una multitud que protestaba contra la privatización del agua. Uno de los manifestantes murió a consecuencia de un disparo (AFP 2008) y la AWN organizó una campaña mundial de firmas, que se hicieron llegar a todas las embajadas del país en el exterior. El alcance de la AWN está creciendo gradualmente y de forma muy diversa. La AWN no sólo ha estado impulsando acciones de protesta, sino también interactuando con organismos como la Unión Africana y las Naciones Unidas. En enero de 2009, la AWN fue elegida para participar en el Comité directivo de la Alianza mundial entre empresas de abastecimiento de agua (GWOPA) y representar los intereses de las 'organizaciones de la sociedad civil'.

En la vanguardia de la lucha contra la liberalización y la privatización del agua en África también se encuentran varios sindicatos (Hall et al 2005, Global Water Intelligence 2001). Entre los más activos –todos ellos parte de la AWN– estarían el Sindicato de Trabajadores Municipales de Sudáfrica (SAMWU), el Congreso Sindical de Ghana (GTUC), el Sindicato General de Empleados del Sector Público, Privado, Funcionariado, Técnico y Recreativo de Nigeria (AUPCCSTRE), el Sindicato de Trabajadores de Gobiernos Locales de Kenia (KLGWU), el Sindicato de Trabajadores del Agua de Malawi (WETUM) y el Sindicato General de las Aguas de Túnez (SGE).

### *Sudáfrica*

En Sudáfrica se celebran regularmente manifestaciones y protestas contra la situación precaria del suministro de servicios y el tratamiento que reciben las familias con rentas bajas. La Coalición contra la Privatización del Agua (CAWP) se creó en 2003 para aglutinar a varios movimientos sociales y ONG progresistas (McKinley 2006). La CAWP ha organizado protestas en toda Sudáfrica contra el mal abastecimiento de servicios y la introducción de contadores de prepago. En su labor, además, ha incorporado una perspectiva de género, respaldando las manifestaciones organizadas por Mujeres por el Agua (WFW).

Uno de los hitos en el movimiento social fue una demanda legal sobre el derecho al agua. El Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (CALs) –un instituto de investigación sobre derechos humanos y asuntos de interés público vinculado a la Facultad de Derecho de la Universidad de Witwatersrand (Johannesburgo)–, en colaboración con la CAWP y el Foro Antiprivatización (APF), construyeron un caso jurídico basado en los derechos contra los contadores de prepago, así como contra la poca cantidad de agua básica gratuita proporcionada por el Gobierno, centrándose en el barrio empobrecido de Phiri, en Soweto. La demanda se presentó ante el Tribunal Supremo de Johannesburgo en julio de 2006. Tras varios recursos de apelación, el dictamen final se pronunció en octubre de 2009, cuando el juez sentenció que la instalación de los contadores de prepago en Phiri estaba en consonancia con la ley. A pesar de este revés, el activismo contra la comerciali-

zación del agua —y la lucha por un suministro de servicios ‘público’ y eficaz— sigue adquiriendo impulso en el país, que cuenta con una de las redes más dinámicas del continente.

### *Ghana*

La Coalición Nacional contra la Privatización del Agua (NCAP) comenzó a funcionar en mayo de 2001 en Accra (Prempeh 2006). La iniciativa fue impulsada por la sociedad civil (sindicatos, ONG, organizaciones comunitarias, sindicatos estudiantiles y centros de estudios) para detener la privatización de la compañía de agua Ghana Water Company Limited. Según el análisis de los historiadores (Bohman 2010), la sociedad civil de Ghana lleva décadas luchando contra las duras políticas en materia de agua, desde que, en 1934, la administración colonial introdujo las tarifas sobre este recurso.

Aunque la campaña encabezada por la NCAP no ha resultado del todo exitosa, podría decirse que, gracias al impacto de la campaña, el contrato con el sector privado pasó de un modelo de arrendamiento a un modelo de servicios de gestión, un tipo de acuerdo privado menos extensivo. La coalición basó su lucha en campañas mediáticas, movilizaciones comunitarias, acciones de solidaridad con activistas internacionales y visitas de estudio sobre el terreno para influir en el proceso. La NCAP ha mantenido su campaña aunque lograra que se modificara el contrato con Aqua Vitens Rand Limited (AVRL). Tres años después de que el contrato entrara en vigor, la AVRL había sido convocada por el Parlamento para que respondiera a una serie de cuestiones sobre las normas del servicio, y habían sido despedidos dos directores generales y un director de operaciones. Estos hechos son fruto de la presión pública generada por la NCAP a raíz de la precariedad de los servicios. La NCAP ha solicitado recientemente a la oficina contra el fraude que investigue las actividades de la AVRL con respecto a los indicadores de rendimiento establecidos por el contrato.

La campaña en Ghana ha sido un factor de inspiración para que otros países del continente emprendan la lucha contra la privatización y la NCAP ha desempeñado un papel fundamental en la creación de la red Africa Water Network (AWN). Dentro de Ghana, la NCAP también está vinculada con varias coaliciones y plataformas: la Coalición Nacional de Minería (NCM), la Red por los Derechos de las Mujeres (NETRIGHT), la Plataforma por los Servicios Básicos (ESP) y la Coalición por una Ley sobre Libertad de Información (FIBC). Formar parte de estas redes de la sociedad civil hace más fácil popularizar la lucha y movilizar a la opinión nacional a favor de su labor de incidencia en pro de unos servicios públicos de agua.

### **Cuestiones emergentes en el sector del agua en África**

En este próximo apartado se destacan algunos de los principales temas que surgieron durante este ejercicio de identificación y algunas de las limitaciones para el desarrollo de alternativas sólidas en la región. En este análisis resaltaremos tres puntos: los aspectos cambiantes de la privatización en el África subsahariana, el

papel de los distintos actores (donantes, gobiernos y organizaciones comunitarias) y el tema de la financiación. Uno de los mensajes clave que se desprende de nuestras conclusiones es la importancia del contexto y la necesidad de que las políticas en materia de agua se integren en las estrategias que abordan problemas de carencias más generales. El abastecimiento urbano de agua y saneamiento no se puede plantear separándolo del rápido ritmo del fenómeno de urbanización. Muchos de los problemas de la región tienen su origen en sistemas de administración y tenencia heredados que no se pueden conjugar con el rápido crecimiento urbano.

### *Los aspectos cambiantes de la privatización*

Aunque la privatización ha sido una política básica de muchos países, en el sector del agua sólo se mantienen algunas concesiones de larga duración (Côte d'Ivoire, Senegal, Gabón, Níger y Mozambique), sobre todo con compañías francesas (Saur, Veolia). Según Foster (2008), en el África subsahariana han tenido lugar 26 iniciativas de participación del sector privado en infraestructuras de agua, pero muchas han sido problemáticas y controvertidas, y el 40 por ciento de ellas se han suspendido antes de llegar a su fin. Dejando de lado los muchos recursos del sector público y de los donantes que se desviaron para apoyar la privatización, los tiempos han cambiado y en el horizonte institucional post-privatizaciones dominan tres grandes características.

En primer lugar, aunque puede que se haya limitado el alcance de las privatizaciones, muchos más países han manifestado su compromiso con la participación del sector privado y han adoptado reformas en el sector que están concebidas para facilitarla. Muchos también han aprobado medidas para introducir la comercialización, tales como el establecimiento de una corporación o un organismo similar para el suministro de agua, con un especial acento en la plena recuperación de los costos. Algunos países se han pasado años intentando privatizar el servicio, como Malawi, que comenzó buscando vender las juntas de agua de Blantyre y Lilongwe en 1996, antes de terminar firmando un contrato de gestión con Vitens en 2009, unos 13 años después (y fue algo que consiguió sólo gracias a los fondos recibidos de la UE y el BEI). La política del sector en el África subsahariana se ha basado fundamentalmente en atraer a actores privados. Esta realidad contrasta con el norte de África, donde los casos que hemos presentado en estas páginas demuestran que los servicios públicos en Marruecos y Túnez llevan décadas siendo proveedores eficaces.

El hecho de que no se haya logrado o mantenido la privatización ha supuesto que los proveedores públicos estén funcionando en un marco normativo diseñado para el sector privado. En Tanzania, por ejemplo, el contrato de privatización se vino abajo apenas 18 meses después de que entrara en vigor, cuando, a pesar de los grandes esfuerzos y fondos públicos invertidos, la situación para los pobres había empeorado (de Waal y Cooksey 2008). A partir de entonces, el servicio se volvió a nacionalizar, pero el proveedor estatal que pasó a cubrir el vacío dejado por City Water (DAWASCO) ha asumido el mismo marco contractual que el contratista privado. Así, incluso aunque la privatización no ha llegado muy lejos en lo que se

refiere a los contratos firmados, su influencia ha sido mucho más profunda en la forma en que se han diseñado los marcos normativos, con lo que también se ha debilitado el alcance de posibles enfoques alternativos.

Como consecuencia de todo ello, existe un desfase entre la realidad institucional y el marco normativo. Por ejemplo, se han gastado enormes sumas de dinero en asesores para actividades como redactar leyes que posibiliten la participación del sector privado y establecer reguladores independientes. Ahora, sin embargo, se pone de manifiesto que el sector del agua en aquellos países con un regulador independiente no presentan mejores resultados que los que carecen de él (Foster y Briceño-Garmendia 2010). Así, aunque algunos países han creado reguladores independientes de forma reciente, parece que éstos no tienen ninguna relevancia.

En la misma línea, los países han separado la titularidad de los activos en infraestructuras de la gestión del suministro del servicio. Esta medida se concibió para permitir la entrada del sector privado con una exposición al riesgo mínimo, ya que la actividad más arriesgada, la de poseer las infraestructuras, se mantenía en manos del Estado. No obstante, si no se produce la privatización, no está claro cuál es la ventaja de crear dos organismos del sector público con funciones parecidas pero institucionalmente separadas.

En segundo lugar, las expectativas se han transformado, de manera que ya no se espera que el sector privado proporcione fondos o se exponga a riesgos; sólo que ofrezca sus conocimientos y experiencia a través de contratos de gestión. Según un informe del Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas (PPIAF), fue un error esperar que el sector privado aportara fondos y, de hecho, de él sólo cabría esperar que generara eficiencia, pero utilizando inversiones del sector público: “Ya ha ido apareciendo paulatinamente una nueva generación de proyectos PPP [partenariados público-privados] en materia de agua, a medida que el mercado iba internalizando estos elementos (...) Son cada vez más los países que están adoptando un modelo de PPP en que las inversiones dependen en gran medida de fondos públicos mientras que el operador privado se centra en mejorar el servicio y la eficiencia operativa” (Marin 2009, 8).

Algunos de los ejemplos de servicios ‘exitosos’ del sector público han tenido contratos privados de gestión durante un breve período (Burkina Faso y Uganda). Más recientemente, se han dispuesto contratos de gestión que se han otorgado a empresas públicas externas más que al sector privado; por ejemplo, el contrato de gestión en Ghana está firmado con Vitens y Rand Water, que son servicios públicos de los Países Bajos y Sudáfrica, respectivamente. Igualmente, en contrato de gestión en Camerún se concedió a la ONEP, el servicio público marroquí. Así pues, estamos presenciando un creciente desdibujamiento de la línea de separación entre lo público y lo privado, ya que algunos servicios públicos se han ‘privatizado’ en algún momento pero ahora vuelven a ser públicos, y algunos operadores públicos están funcionando con unos principios parecidos a los del sector privado.

En lo que representa aún otro giro, las privatizaciones mediante contratos de gestión han ido asumiendo cada vez más la forma de arreglos de colaboración Sur-Sur; el servicio marroquí ONEP, por ejemplo, ha obtenido contratos en Camerún y Mauritania. Y la compañía de agua de Uganda, la NWSC, opera ahora en varios países, lo cual está generando beneficios para la corporación. En el exterior, la NWSC funciona como una consultora y se presenta a licitaciones del mismo modo que las empresas privadas. En 2008, de hecho, la NWSC consiguió contratos para prestar servicios en Rwanda (Electrogaz), Tanzania (autoridad del agua de Zanzíbar y DAWASA/DAWASCO en Dar es Salaam) y Kenia (NWSC 2008). La NWSC también proporciona formación para el personal; en junio de 2009, por ejemplo, para los funcionarios del servicio de agua en la ciudad etíope de Harar. Éste representa otro mecanismo para implantar el modelo ugandés poniendo un especial acento (en el manual de formación del curso) en reducir el agua no contabilizada, identificar el uso de agua 'ilegal', mejorar la facturación y garantizar una buena atención al cliente. No hay ninguna referencia sobre cómo llegar a aquellas personas con mayores necesidades, cómo identificar cuándo un hogar no puede pagar o cómo financiar la expansión a zonas pobres (NWSC 2009).

Si bien la colaboración entre entidades públicas es vital, es necesario realizar más estudios para determinar cómo hacer un uso óptimo de tal capacidad. Por ejemplo, cuando un proveedor estatal está funcionando como una compañía privada, financiando las operaciones que realiza en su país de origen con los servicios que presta a otros servicios africanos, se da una falta de solidaridad y se difumina la ética del sector público. Incluso cuando las 'consultorías' están financiadas por donantes, se trata de costos con cierto valor de oportunidad, ya que son recursos que se podrían haber dedicado a otro ámbito del apoyo prestado por el donante. Aunque los trabajadores del sector público deberían ser compensados por el tiempo y los conocimientos destinados a asesorar a otros proveedores, cuando así lo establezcan las condiciones comerciales, se trata de algo que no difiere del sector privado.

Un modelo alternativo de colaboración es el fomentado por la Alianza mundial entre empresas de abastecimiento de agua (GWOPA), que persigue facilitar la cooperación entre proveedores públicos compartiendo conocimientos en lugar de competir por licitaciones con fines comerciales. La GWOPA es una iniciativa de la ONU que se presentó en agosto de 2007 en la capital sueca, Estocolmo, y se constituyó formalmente en enero de 2009 en Nairobi, Kenia. El principal acento se pone en el "respaldo político, financiero y técnico para que los partenariados entre operadores públicos represente una forma más eficaz y sistemática de generar capacidades para las empresas de servicios" (UN Habitat 2009). Aunque la GWOPA es una novedad y algunos activistas están entusiasmados con la iniciativa, actualmente hay diferencias sobre el establecimiento de un período de 'cuarentena' que se aplicaría a las compañías del sector privado que participen en ella. Los representantes de la sociedad civil que forman parte del comité directivo abogan por que cualquier empresa que esté activa en la GWOPA se someta a diez

años de ‘cuarentena’, pero el sector privado no ha aprobado la propuesta. Además, el apoyo a la GWOPA se ha basado en parte en lo que podría ser un concepto demasiado amplio de lo que significa ‘público’, y que incluiría a organismos altamente comercializados (Boag y McDonald 2010).

En tercer lugar, dada la falta de interés del sector privado internacional, la atención se está reorientando hacia el sector privado nacional. En las zonas urbanas del África subsahariana, en torno a la mitad de la población queda fuera del área de competencia del servicio local de agua, y la obtiene de fuentes alternativas (pequeños proveedores privados, ONG, organizaciones comunitarias o fuentes insalubres). Este fenómeno es más significativo que en América Latina y Asia oriental, donde aproximadamente una cuarta parte de los habitantes urbanos obtiene el agua de tales fuentes. Las actividades de los ‘empresarios del agua’ están atrayendo una atención creciente (Marin 2009). Se trata, de hecho, de un modelo de privatización por defecto, en respuesta a las carencias de otras formas de suministro del servicio.

#### *El papel de donantes, gobiernos y organizaciones comunitarias*

Es difícil exagerar hasta qué punto la agenda del Banco Mundial ha penetrado en la política del sector del agua en toda la región. También otros donantes han apoyado con fuerza los procesos de comercialización y corporatización (por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, el DFID). El alcance de estos donantes va más allá de las condicionalidades políticas e incorpora, entre otras cosas, el dominio sobre la literatura disponible y sobre los fondos para consultores y asesores ‘independientes’. Por lo tanto, los países de toda la región han adoptado medidas normativas diseñadas a la medida del sector privado.

Sin embargo, no todos los donantes comparten la misma perspectiva. Así, mientras el Banco Mundial está promoviendo la mercantilización de los servicios y su plena recuperación de los costos, ONU-Hábitat defiende el modelo de partenariado entre operadores de agua para fortalecer capacidades y difundir conocimientos en el marco de una extensa red de servicios asociados (UN-Habitat 2009). ONU-Hábitat destaca que se necesita un sistema de gobernanza urbana que fomente la apropiación de las estrategias de desarrollo por parte de las comunidades locales y englobe principios de integración, sostenibilidad, equidad y derechos humanos (Moretto 2005). En los casos presentados, existe también una diversidad notable en lo que se refiere a las fuentes de financiación. Un mejor conocimiento de la perspectiva normativa que subyace a las decisiones de los donantes podría ayudar a los servicios públicos a identificar posibles contrapartes que les pudieran prestar apoyo en ese sentido.

Los integrantes de las elites políticas del África subsahariana, ya sea en el Gobierno o en la oposición, están muchas veces estrechamente aliados con los donantes. Sus políticas suelen estar orientadas a satisfacer los deseos y caprichos de dichos donantes. Así fue, por ejemplo, en el caso de las reformas del sector del agua que tuvieron lugar en Ghana en 1999, cuando el Banco Mundial se mostró crítico con la aplicación de las reformas por parte del Gobierno en el poder y

lanzó una amenaza: “El Banco se verá obligado a retirarse de este sector, puesto que el Gobierno prevé conceder un importante contrato en el marco de este programa de forma no transparente. El Gobierno ha sido informado de que, si esto sucede, los fondos asignados en el programa de crédito propuesto (FY2001), 100 millones de USD, se eliminarían de la propuesta de programa trienal” (World Bank 2000). El Banco también se dirige a los partidos políticos antes de que sean elegidos: “La voluntad política de llevar adelante la reforma y apoyar sus objetivos se debe expresar y manifestar claramente en el más alto nivel político, mediante una decisión del gabinete y un documento sobre políticas del sector (...) Se busca el respaldo de la oposición política antes de las elecciones (Ghana)” (World Bank 2002, 20).

Este panorama contrasta con la situación política en América Latina, donde la oleada de resurgimiento de políticas de izquierda ha tenido un impacto positivo sobre la sociedad civil, así como sobre la organización de compañías públicas de servicios que están experimentando con todo tipo de modelos de gestión social y administración de espacios abiertos (véanse los capítulos 14, 15 y 16).

Han surgido también organizaciones comunitarias que se movilizan en torno al suministro de servicios, pero deben ampliarse y, en última instancia, el objetivo debería de ser que fueran sustituidas por el sector público. Las organizaciones comunitarias no representan necesariamente un antídoto contra la privatización y el suministro comunitario puede reforzar, de forma inadvertida, el marco de políticas neoliberales al asumir la responsabilidad de prestar servicios a los sectores más pobres y a los que es más difícil llegar. Este hecho alivia las demandas que pesarían sobre la compañía de servicios, que puede así centrarse en el abastecimiento de clientes más atractivos, de grandes cantidades o adinerados. Además, el suministro comunitario puede muchas veces no reconocer los intereses de los más marginalizados y servir como instrumento para apoyar los intereses creados en la comunidad. Page (2002a, 486) demuestra cómo la presentación de la gestión comunitaria está concebida para adaptarse a los gustos de los donantes internacionales, pasando por alto las divisiones sociales y tensiones internas, basándose en un caso en la ciudad camerunesa de Kumbo, donde habla de “la invención de la comunidad”.

También se ha demostrado que la discriminación por motivos de género puede ser más potente en el ámbito de la comunidad. Según un estudio sobre descentralización y género elaborado por Beall (2005), aunque cabría esperar que los procesos de toma de decisiones de base local empoderen a las mujeres, en la práctica los gobiernos locales están más dominados por las prácticas habituales, orquestadas por las autoridades tradicionales, lo cual suele tener un impacto negativo sobre las perspectivas de integración democrática de las mujeres. Beall indica que es más probable que las mujeres participen en administraciones nacionales que locales porque éstas últimas están más abiertas a sistemas informales que socavan o sortean las normas y los procedimientos formales. Las mujeres tienen menos posibilidades de hacer uso de estructuras informales.

Algunas pruebas indican que el suministro comunitario no se puede sostener o ampliar sin colaborar con una compañía de servicio. En una revisión de distintas organizaciones comunitarias en Tanzania, Dill (2009) demuestra que éstas necesitan apoyo del sector público para proporcionar los servicios según la escala necesaria. Sin embargo, puede que esto también sirva a fines políticos. Las organizaciones comunitarias no suponen una amenaza a la percepción que tiene el gobierno de su propia autoridad si se alía con un representante gubernamental local, como se pone de manifiesto en el estudio de Page en Camerún (Page 2002b). Así, aunque puede que las organizaciones comunitarias sea una solución temporal para cubrir las enormes carencias en el suministro urbano de servicios, éstas deben convertirse en movimientos de incidencia que luchen por un servicio público y universal.

### *Financiación*

Como se ha señalado al principio de este capítulo, el suministro de agua en África se ve paralizado por la falta de fondos. Incluso en los casos relativamente positivos presentados en estas páginas, Burkina Faso y Uganda, las tarifas basadas en la recuperación de los costos sólo llegan para cubrir las actividades y el mantenimiento. Una de las respuestas normativas ha sido recortar los subsidios del consumo para incrementar los fondos disponibles. Sin embargo, las tarifas ya son altas en el contexto de los países en desarrollo, y la tarifa recomendada no varía mucho de la de los países de la OCDE. Además, no está claro que los fondos extraordinarios que se derivan de eliminar los subsidios se traduzcan directamente en una mejora del acceso. Muchos servicios proporcionan sólo un suministro intermitente que, además de las consecuencias para el bienestar, genera tensión sobre las infraestructuras. El abastecimiento regular de la red suele estar más allá de las capacidades reales, por lo que es probable que los fondos adicionales se inviertan en fortalecer el suministro de agua a granel, con lo que se mejorarán los servicios de aquellas personas que ya disponen de conexión.

La respuesta del Banco Mundial a este desafío consiste en incrementar el período de tiempo en que se enmarcan los ODM y perseguir una tecnología que exija menores costos (Foster y Briceño-Garmendia 2010, 83). Pero estas medidas suponen sólo limitar las expectativas, y por tanto el costo, para reducir la brecha de fondos, y no constituyen fuentes reales de financiación.

También están surgiendo en la región algunos enfoques más innovadores para remediar la falta de fondos, aunque éstos aún deben ponerse a prueba. En Uganda, según su director ejecutivo, la NWSC pondrá en marcha un programa de emisión local de bonos, que supondrá unos títulos a medio plazo de unos 100 mil millones de chelines ugandeses (UGX, equivalentes a 60 millones de USD), que se desembolsarán en tramos de aproximadamente 30 mil millones de UGX (18 millones de USD) anuales durante un período de tres años. Puede que un inversor institucional (como el Fondo Nacional de Seguridad Social, NSSF) asuma hasta el 60 por ciento de este programa (Muhairwe 2009a). Otra alternativa pasaría por que a las iniciativas de agua y saneamiento, que normalmente atraen un porcenta-

je muy pequeño del gasto público nacional, se les asignara una partida presupuestaria más sustancial. Hay aún otras opciones, como revisar las estructuras tarifarias de forma que penalicen más a los consumidores de grandes volúmenes y, a la vez, eviten sobrecargar a los hogares que acogen a familias numerosas.

Otras posibilidades podrían basarse en incrementar los fondos de los donantes, pero sin que éstos se sujeten a condicionalidades en materia de políticas. Como ya se ha mencionado, la brecha de fondos se sitúa en torno a los 13.000 millones anuales. Esta cifra parece astronómica para las economías en cuestión, pero parece viable para los gobiernos de los países donantes que se han gastado esta cantidad muchas veces con el rescate a instituciones financieras durante la crisis económica de 2008-2009.

Podría darse una posible tensión entre la independencia financiera y el abastecimiento social, ya que, si el buen funcionamiento se mide en términos económicos, las empresas de servicios se verán atraídas por los consumidores de grandes volúmenes y que pagan con regularidad. El Banco Mundial ha sido uno de los mayores impulsores de la idea de la sostenibilidad financiera para las empresas de servicios, por lo que no es de extrañar que se hayan descuidado las políticas sociales. Este problema se plantea en un informe elaborado para la AICD: “La cultura de muchas compañías de servicios, especialmente de aquellas que no tienen incentivos vinculados con políticas generales para expandir el acceso, tiende a centrarse en torno a los aspectos técnicos del suministro de servicios y a cumplir con los objetivos de rendimiento financiero” (Keener et al 2009, 37). Así, aunque es cierto que se necesitan fondos, urge también una nueva línea de principios, de forma que el acceso universal se convierta en el objetivo más importante, por encima de los ingresos.

### **Conclusión y vías de futuro**

En este capítulo se intentan aglutinar una serie de conclusiones sobre las alternativas a la comercialización del sector del agua en el África subsahariana. El alcance de dichas alternativas es escaso, lo cual es consecuencia directa tanto del predominio de las políticas neoliberales como de una agenda de investigación que, hasta la fecha, ha perpetuado esas mismas políticas, de forma que políticas e investigaciones están estrechamente vinculados (véase Bayliss 2011). Es necesario realizar más estudios, sobre todo con respecto a tres temas clave. Ante todo, y en primer lugar, hay que investigar más sobre los casos recogidos en estas páginas –poniendo el acento en su enfoque social y equitativo, más allá de su rendimiento financiero– y sobre otras posibles alternativas. Han surgido, por ejemplo, casos prometedores en municipalidades de Botswana y Tanzania (como Zanzíbar), así como en Togo y Benín. Esas investigaciones más exhaustivas también deberían examinar qué lugar ocupa el agua en el marco del suministro social, analizando cuestiones como la interrelación existente entre la vivienda y los servicios de salud, así como la mejora de los barrios marginales.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la futura orientación de las políticas, es clave entender las opciones que plantean los partenariados entre servicios públicos. Un buen punto de partida podría ser una evaluación de las distintas

relaciones que se están desarrollando en los acuerdos de colaboración que ya están en marcha: entre la ONEP (Marruecos), que opera en Camerún y Mauritania, y la NWSC (Uganda), que opera en Tanzania y Kenia, y Rand Water (Sudáfrica), que opera en Ghana. Esta línea de estudio ayudaría a comprender mejor cómo sacar el mejor rendimiento de las compañías públicas de la región y reforzar los lazos de solidaridad.

En tercer lugar, cabría investigar el papel y el enfoque de los donantes en la región, identificar las diferencias que demuestran en términos de ética y perspectivas, y determinar cuál sería la mejor forma de que apoyaran el suministro de agua en la zona para crear sistemas de suministro *público* que sean equitativos, participativos, sostenibles y rindan las debidas cuentas.

Para seguir avanzando en el ámbito de la incidencia, debemos poner de relieve los éxitos que se han cosechado y, a la misma vez, reconocer sus limitaciones. En términos generales, en el África subsahariana no se dan ejemplos de 'éxitos' en el suministro de agua y saneamiento que se ajusten a los criterios de referencia fijados para este proyecto de investigación. Aquellos que se consideran un éxito relativo en el contexto regional suspenderían el examen al compararse con los ejemplos procedentes de otras regiones. El dilema aquí es si bajar el listón debido a esa falta de buenos ejemplos en la zona. Los casos que hemos recogido no son sólidos, pero revelan indicios prometedores. Consideramos, por tanto, que es necesario seguir de cerca los ejemplos de éxito, aunque menor, en el África subsahariana, así como los casos de Marruecos y Túnez.

Los casos presentados aquí están mucho más impregnados de neoliberalismo que los de América Latina, que ofrecen alternativas mucho más dinámicas. Sin embargo, desde el punto de vista de la incidencia, opinamos que debemos trabajar dentro de los marcos existentes y no aspirar a importar un modelo alternativo, sin más, de otra región. En este sentido, entendemos que el contexto histórico y político ha determinado el actual patrón de suministro en África y que seguirá haciéndolo. Por tanto, todo impulso que promueva cambios será más eficaz si trabaja con lo que ya existe y no persigue reemplazar los marcos reales con modelos que podrían depender demasiado del contexto como para resultar efectivos en el escenario africano.

Finalmente, las investigaciones que se sigan desarrollando deben asegurarse una buena difusión, pues sólo así ganarán en relevancia práctica e impacto normativo. Por lo tanto, somos partidarios de respaldar a las organizaciones que están trabajando con alternativas. Sería interesante, por ejemplo, colaborar con la Alianza mundial entre empresas de abastecimiento de agua (GWOPA) para explorar y establecer formas concretas de cooperación entre servicios públicos, así como con sindicatos que están promoviendo un modelo público de suministro. También recomendaríamos dar apoyo en el ámbito comunitario para fomentar alternativas al sector privado doméstico, y que ese apoyo incluya acciones de incidencia para presionar a los gobiernos, de manera que éstos proporcionen servicios y mejoren su expansión. El alcance y la influencia de este tipo de estudio

dependerá de la elaboración de información que sea accesible y tenga una buena difusión, lo cual sería un factor clave para poder hacer frente al predominio de la información que ofrecen las organizaciones donantes.

## Referencias

- Adam, A. 2005. "Against The Current: Community-Controlled Water Delivery In Savelugu, Ghana", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.
- AFP. 2008. "One dead, five hurt after Mali authorities open fire on protest". 10 de noviembre: [http://afp.google.com/article/ALeqM5hA40p1aCePt\\_eyliWfiOeq1wH1Qg](http://afp.google.com/article/ALeqM5hA40p1aCePt_eyliWfiOeq1wH1Qg).
- Baietti, A., W. Kingdom y M. van Ginneken, M. 2006. "Characteristics Of Well-Performing Public Water Utilities". Water Supply & Sanitation Working Notes No.9. Washington D.C.: The World Bank.
- Bayliss, K. 2008. "Namibia: Lessons from Commercialisation", en K. Bayliss y B. Fine (eds) *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bayliss, K. 2011. "A Cup Half Full: The World Bank's Assessment of Water Privatisation", en B. Fine, B., E. van Waeyenberge y K. Bayliss, K. (eds) *The Political Economy of Development: The World Bank, NeoLiberalism and Development Research*. Londres: Pluto Press.
- Beall, J. 2005. "Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa: Lessons from the South African Experience". Occasional Paper 8. Ginebra: United National Research Institute on Social Development (UNRISD).
- Berg, S. y Mugisha, S. 2010. Pro-poor Water Service Strategies in Developing Countries: Promoting Justice in Uganda's Urban Project", *Water Policy* 12 (4): 589-601.
- Bensaid, S. 2008. "An Efficient Public Service; A Key Option for Expanding Access To Drinking Water And Sanitation". Ponencia presentada a la International Conference on Water Governance in the MENA Region: From Analysis to Action. Marrakech, 9-13 de junio.
- Boag, G. y McDonald, D.A. 2010. "A critical review of public-public partnerships in water services", *Water Alternatives* 3(1): 25.
- Bohman, A. 2010. "Framing the Water and Sanitation Challenge: A history of urban water supply and sanitation in Ghana 1909-2005". Tesis de Doctorado. Ume University.
- Bond, P. 2007. *Looting Africa: The economics of exploitation* Londres: Zed Books.
- Bond, P. y J. Dugard. 2008. "Water, Human Rights and Social Conflict: South African Experiences", *Law, Social Justice & Global Development Journal* (LGD) 1.
- Cain, A. y M. Mulenga. 2009. "Water service provision for the peri-urban poor

- in post- conflict Angola”, Human Settlements Series, Water 6. Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).
- de Waal, D. y B. Cooksey. 2008. *Why did City Water fail? The rise and fall of private sector participation in Dar es Salaam’s water supply*. Londres: WaterAid.
- Dill, B. 2010. “Public–Public Partnerships In Urban Water Provision: The Case Of Dar Es Salaam”, *Journal of International Development* 22 (5): 611–624.
- Fall, M. 2009. *Improving performance, the role of governance: The case of Burkina Faso*. Ponencia presentada a la Water Week, 17-19 de febrero. Washington D.C.: World Bank.
- Foster, V. y C. Briceño-Garmendia, C. (eds). 2010. *Africa’s Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington D.C.: The World Bank.
- Global Water Intelligence. 2001. “The Politics of PSP”, *Global Water Intelligence* 2 (12).
- Glöckner, H., M. Mkanga y T. Ndezi. 2004. “Local empowerment through community mapping for water and sanitation in Dar es Salaam”, *Environment and Urbanization* 16: 185.
- Hall, D., E. Lobina, R. De la Motte. 2005. “Public resistance to privatization in water and energy” *Development in Practice* 15(3-4): 286-301.
- Hemson, D. y J. Kvalsvig. 2005. *eThekwini Water Customer Service Project Report*. Pretoria: HSRC Press.
- JMP. 2008. *Joint Monitoring Programme Progress Report on Drinking Water and Sanitation*. Ginebra: Joint Monitoring Program (JMP).
- JMP. 2010. *Joint Monitoring Programme Progress Report on Sanitation and Drinking Water*. Ginebra: Joint Monitoring Program (JMP).
- Keener, S., M. Muengo y S. Banerjee. 2009. “Provision of Water to the Poor in Africa Experience With Water Standposts and the Informal Water Sector”. Working Paper 13. Washington D.C.: The World Bank.
- Kouanda, I. y M. Moudassir. 2007. “Social policies and private sector participation in water supply. The case of Burkina Faso”, en N. Prasad (ed) *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply: Beyond Regulation*. Ginebra: United National Research Institute on Social Development (UNRISD).
- Loftus, A. 2005. “Free Water as Commodity: The Paradoxes of Durban’s Water Service Transformations”, en D. McDonald y G. Ruiters (eds) *The Age of Commodity. Water Privatization in Southern Africa*. Londres: Earthscan.
- Marin, P. 2009. *Public-private partnerships for water utilities*. Washington D.C.: The World Bank.
- McDonald, D. y G. Ruiters (eds) 2005. *The Age of Commodity. Water Privatization in Southern Africa*. Londres: Earthscan.
- McKinley, D. 2006. “The Struggle Against Water Privatisation in South Africa”, en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.

- Moretto, L. 2005. "Urban Governance And Informal Water Supply Systems: Different Guiding Principles Amongst Multilateral Organisations". Ponencia presentada a la Conference on the Human Dimension of Global Environmental Governance, International Organizations and Global Environmental Governance. Berlín, 2-3 de diciembre.
- Mugisha, S. y S.V. Berg. 2007. "Turning around struggling state-owned enterprises in developing countries: The case of NWSC-Uganda", en *Going public: Southern solutions to the global water crisis*. Londres: World Development Movement.
- Muhairwe, W. 2008. "Market Finance for Large Service Providers. Presentation by Managing Director of Ugandan Water Utility": [http://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/pa\\_2\\_wm\\_uganda\\_dpdp.pdf](http://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/pa_2_wm_uganda_dpdp.pdf).
- Muhairwe, W. 2009a. "Fostering Improved Performance through Internal Contractualisation". Ponencia presentada a la Water Week, 17-19 de febrero. Washington D.C: World Bank.
- Muhairwe, W. 2009b. "Financing Options for Water and Sanitation Utilities: NWSC's Experience". Ponencia presentada a la Water Week, 17-19 de febrero. Washington D.C: World Bank.
- Mwanamwambwa, C., H. Nkoloma y S. Kayaga. 2005. "Linking community to policy level support: The CARE-Zambia trust model". Ponencia presentada a la 31st WEDC International Conference, Maximizing The Benefits From Water And Environmental Sanitation. Kampala, octubre.
- NWSC. 2009. "Capacity Building for Change Agents from Harar Water Supply and Sewerage Authority". Kampala: NWSC External Services Unit.
- Page, B. 2002a. "Communities as the agents for commodification: The Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon", *Geoforum* 34: 483-498.
- Page, B. 2002b. "Accumulation by dispossession: Communities and water privatization in Cameroon". Ponencia presentada a la PRINWASS conference. University of Oxford, 24-25 de abril.
- Pambazuka. 2009. "Ghanaians deserve better water services", 6 de noviembre: [www.pambazuka.org/en/category/advocacy/56909](http://www.pambazuka.org/en/category/advocacy/56909).
- Prempeh, E.O.K. 2006. *Against Global Capitalism: Africa social movements confront neoliberal globalization*. Londres: Ashgate.
- UN-Habitat. 2006. *The State of the World's Cities: 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat. 2008a. *The State of African Cities: A framework for addressing urban challenges in Africa*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN Habitat. 2008b. *The state of the World's Cities: 2008/2009: Harmonious Cities*. Nairobi: UN-Habitat.
- UNDESA. 2007. *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).

- van Rooyen, C. y D. Hall. 2007. "Public Is As Private Does: The Confused Case Of Rand Water In South Africa". Occasional Paper 15. Kingston: Municipal Services Project (MSP).
- Watasa, S. 2009. *Civil society organization involvement in urban water sector reform*. Londres: WaterAid.
- WaterAid. 2005. *Ghana: National Water Sector Assessment*. Londres: WaterAid.
- Water Dialogues. 2007. "Water and Sanitation Modes of Supply in Uganda". Durban: Water Dialogues.
- Water Dialogues. 2008. "Ugu Case Study". Durban: Water Dialogues.
- Werikhe, P. 2006. "Union Reform Process In Uganda Public Employees Union A Case Study". Ponencia presentada a la 4th World Water Forum. Ciudad de México, 16-22 de marzo.
- WOP. 2009. *Water Operators Partnerships Africa Utility Performance Assessment*. Nairobi: Water and Sanitation Programme.
- World Bank. 2000. "Memorandum Of The President Of The International Development Association And The International Finance Corporation To The Executive Directors On A Country Assistance Strategy Of The World Bank Group For The Republic Of Ghana". 29 de junio. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2002. "*Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation Services in Sub-Saharan Africa*". Decision Markers Workshop. Dakar, Senegal, 13-15 de febrero.
- World Bank. 2008. "Implementation Completion And Results Report (Ida-34760 Ida-3476a) on a Credit in the Amount of SDR 55 Million (US\$ 70 Million Equivalent) to Burkina Faso For The Ouagadougou Water Supply Project". Report. No: ICR0000705. Washington D.C.: The World Bank.
- WSP. 2009a. *Enhancing Water Services through Performance Agreements Performance Improvement Planning*. Washington D.C.: Water and Sanitation Program (WSP).
- WSP. 2009b. *Guidance Notes on Services for the Urban Poor A Practical Guide for Improving Water Supply and Sanitation* Washington D.C.: Water and Sanitation Program (WSP).
- WSP y PPIAF. 2009. "Water Utilities in Africa: Case Studies of Transformation and Market Access: Inputs to the Regional Practitioners' Workshop on "Market Finance for African Water Utilities". Pretoria: Water and Sanitation Program (WSP) y Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).



### XIII. LA ELECTRIFICACIÓN DE ÁFRICA: DEL DESAFÍO CONTINENTAL A LA OPORTUNIDAD PARA LOS PUEBLOS

Terri Hathaway

En 2004, William Kamkwamba, un chico de apenas 14 años, electrificó el hogar de su familia en una comunidad rural de Malawi. La historia de William –de cómo trabajó incansablemente, utilizando como referencia las fotos de un molino que había encontrado en una pequeña biblioteca– saltó a los medios locales y, desde entonces, ha dado la vuelta al mundo a través de internet. Su experiencia, de hecho, ha servido también de inspiración para un libro y un documental, y para que algunas figuras destacadas, como Al Gore, ilustren las posibilidades que existen en África (Kamkwamba y Mealer, 2009, Sheerin 2009).

La increíble historia de William demuestra el enorme potencial para que los saberes indígenas y las innovaciones adecuadas en tecnología lleven la electricidad a las zonas rurales de África. Al igual que William, dos tercios de los habitantes de África viven en áreas rurales, donde sólo el 19 por ciento de la población dispone de acceso a la electricidad. Si se adoptaran las políticas y se destinaran las inversiones apropiadas, la invención de William se podría extender para alcanzar índices mucho mayores de electrificación rural y con sólo una parte de los costos de conexión habituales. Este paso podría potenciar el desarrollo económico rural, la seguridad energética local y reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático.

Sin embargo, casi todos los planes y las inversiones del sector eléctrico en África ignoran a esa mayoría rural y se centran, en cambio, en las grandes ciudades –donde vive aproximadamente un tercio de los africanos– y en sus empresas e industrias comerciales que dependen de las redes eléctricas para suministrar energía para el trabajo, el hogar y el ocio. Esta parte más visible del sector eléctrico de África se basa en redes centralizadas que necesitan más potencia de la que pueden proporcionar pequeñas turbinas eólicas. En el mejor de los casos, estas grandes redes ofrecen el acceso más económico, estable y extendido a la electricidad. Podría decirse que el mejor ejemplo del continente en este sentido es Mauricio. Este país insular de 1,3 millones de habitantes invirtió en un programa público de electrificación rural a través de una red en los años ochenta y, durante muchos años, fue

el único país africano con un nivel de acceso a la electricidad casi universal. Aún hoy, Mauricio sigue siendo uno de los pocos países del continente con un índice de acceso que supera el 50 por ciento.

Sin embargo, en el peor de los casos, las redes eléctricas pueden resultar ser instrumentos muy costosos e ineficaces para alcanzar el desarrollo. En África, se han gastado miles de millones de dólares en sistemas de energía que, por lo general, han caído víctima de la mala gestión, la corrupción y la distribución desigual de los beneficios. El resultado, muchas veces, es un servicio de escasa calidad y unos altos costos para los consumidores. Según un estudio reciente (Foster y Briceño-Garmendia, 2010), producir electricidad en África tiene un costo promedio de 0,18 dólares estadounidenses (USD) por kilovatio-hora (kWh), el doble de lo habitual en otros países en desarrollo, y los costosos generadores de reserva que se utilizan durante los frecuentes cortes eléctricos pueden llegar a costar hasta 0,40 USD por kWh. A pesar de las muchas décadas de inversión, la electrificación de África, ya sea pública o privada, es un auténtico fracaso.

A pesar del éxito de Mauricio y los riesgos con que se ha topado en muchos otros sectores energéticos africanos, el Banco Mundial –el prestamista más influyente en este ámbito en África– sugiere que la forma de avanzar pasar por desarrollar sistemas de energía regionales basados en grandes suministros eléctricos y largas líneas de transmisión. Según un informe elaborado por el Banco Mundial en 2010 (*African Infrastructure: A Time for Transformation*, Foster y Briceño-Garmendia, 2010), África debe gastar 41.000 millones de USD al año en infraestructuras energéticas y en sistemas regionales de comercio de energía. Sin embargo, hasta la fecha, la planificación regional se ha caracterizado por procesos opacos que fomentan grandes proyectos de infraestructuras, especialmente proclives a la corrupción.

En este capítulo se presenta una panorámica de la situación del suministro eléctrico en África, poniendo un especial acento en las ‘alternativas a la privatización’. Aunque las ‘alternativas’ efectivas en el continente siguen siendo muy escasas –debido en gran medida a la corrupción y la falta de rendición de cuentas por parte de los actores estatales, así como las reformas normativas que fomentan la privatización y socavan el suministro público–, sí se encuentran algunos ejemplos innovadores de prestación de electricidad del sector público, a veces en colaboración con organizaciones cívicas. En algunos casos, como el de Sudáfrica, estas reformas del sector público son muy controvertidas, y se da una fuerte oposición a lo que muchos ven como una comercialización del sector público, pero esa misma oposición representa, de por sí, un indicio del anhelo de cambio, con propuestas innovadoras que surgen de grupos de resistencia que luchan por sistemas de suministro eléctrico más democráticos, equitativos y sostenibles. No obstante, el alcance de los cambios necesarios es de proporciones colosales, al igual que el déficit eléctrico del continente, como bien ponen de manifiesto en las páginas que siguen.

## La electricidad en África: panorama general

En la historia de la electricidad en África, el protagonista principal es el acceso o, más bien, la falta de él. Hay más de 500 millones de personas en el continente que carece de acceso a electricidad. En términos de porcentajes, la electrificación en África está por detrás de todas las regiones del mundo: sólo el 38 por ciento de todos los habitantes del continente –y sólo el 26 por ciento en el África subsahariana– dispone de acceso a la electricidad, frente al 52 por ciento de Asia meridional, el 78 por ciento en Oriente Medio, el 89 por ciento en China y el sudeste asiático, y el 90 por ciento en Latinoamérica (OECD/IEA 2007, 567).

Como se muestra en la tabla 13.1, sólo hay siete países que hayan alcanzado un índice de acceso a la electricidad que supere el 90 por ciento de la población; cinco de ellos se sitúan en el norte de África y otros dos son pequeños estados insulares. Sólo hay otros tres países –Cabo Verde, Ghana y Sudáfrica– que registren tasas por encima del 50 por ciento. Otros nueve países del África subsahariana tienen índices de acceso que sobrepasan el 30 por ciento, pero la mayoría presentan unos niveles de electrificación muy por debajo de ese porcentaje. Si se examinan los datos de población y de producto interior bruto (PIB) per cápita

**Tabla 13.1: Países africanos con tasas nacionales de acceso a la electricidad por encima de un tercio de la población (del total de 54 países)**

País	Tasa de acceso total <sup>1</sup>	Población <sup>2</sup>	PIB per cápita <sup>3</sup>	Tasa de acceso rural <sup>4</sup>
<b>Libia</b>	100,00%	6,3 millones	14.802 USD	99,00%
<b>Túnez</b>	99,50%	10,3 millones	3.903 USD	98,50%
<b>Mauricio</b>	99,40%	1,3 millones	7.345 USD	99,00%
<b>Argelia</b>	99,30%	34,4 millones	4.845 USD	98,00%
<b>Egipto</b>	99,00%	81,5 millones	1.991 USD	99,00%
<b>Marruecos</b>	97,00%	31,6 millones	2.812 USD	96,00%
<b>Seychelles</b>	96,00%	0,1 millones	9.580 USD	n/a
<b>Sudáfrica</b>	75,00%	48,7 millones	5.678 USD	55,00%
<b>Cabo Verde</b>	70,40%	0,5 millones	3.193 USD	44,90%
<b>Ghana</b>	54,00%	23,4 millones	713 USD	23,00%
<b>Djibouti</b>	49,00%	0,8 millones	1.030 USD	10,20%
<b>Santo Tomé y Príncipe</b>	48,50%	0,2 millones	1.090 USD	33,70%
<b>Costa de Marfil</b>	47,00%	20,6 millones	1.137 USD	18,00%
<b>Nigeria</b>	47,00%	151,2 millones	1.370 USD	26,00%
<b>Botsuana</b>	45,40%	1,9 millones	6.982 USD	12,00%
<b>Senegal</b>	42,00%	12,2 millones	1.087 USD	18,00%
<b>Comoros</b>	40,10%	0,6 millones	824 USD	n/a
<b>Gabón</b>	37,00%	10,0 millones	10.037 USD	18,00%
<b>Namibia</b>	34,00%	2,1 millones	4.149 USD	13,0%

Fuentes: 1: Legros 2009. 2: Todos los datos procedentes de World Bank's Data Bank Country Profile Pages, 2008. 3: Datos de World Bank's Data Bank Country Profile Pages; PIB per cápita derivado de los datos de PIB y población publicados en cada perfil de país. 4: Legros 2009.

junto con las tasas de acceso, se hace evidente que cada país africano está siguiendo una senda de desarrollo única, y que no se encuentran los patrones que cabía esperar. Por ejemplo, Marruecos tiene un PIB per cápita que está por debajo del de Sudáfrica, Botswana, Gabón o Namibia, pero ha logrado un acceso a la electricidad prácticamente universal, mientras que los otros cuatro países estarían a la zaga. Túnez tiene aproximadamente el mismo número de habitantes que Gabón, y sólo un tercio del PIB per cápita de Gabón, pero más del doble nivel de acceso a la electricidad.

La crisis de acceso en África es especialmente aguda en sus áreas rurales, donde vive dos tercios de los habitantes del continente (véase la tabla 13.2). Apenas el 19 por ciento de la población rural africana dispone de acceso a electricidad, frente al 68 por ciento de la población urbana. Exceptuando al norte de África, sólo el 8 por ciento de los subsaharianos que vive en entornos rurales goza de acceso a la electricidad. Más de 444 millones de africanos en ámbitos rurales están esperando que les llegue dicho acceso, una cifra que cuadruplica, más o menos, el número de africanos sin acceso en entornos urbanos.

**Tabla 13.2: Situación de la electrificación rural en África**

Región	Población rural (y como % del total)	Acceso a electricidad en zonas rurales	Población rural sin electricidad
África	548 millones (61,2%)	18,90%	444,6 millones
Norte de África	71 millones (46,4%)	91,80%	5,8 millones
África subsahariana	477 millones (64,3%)	8,00%	438,8 millones

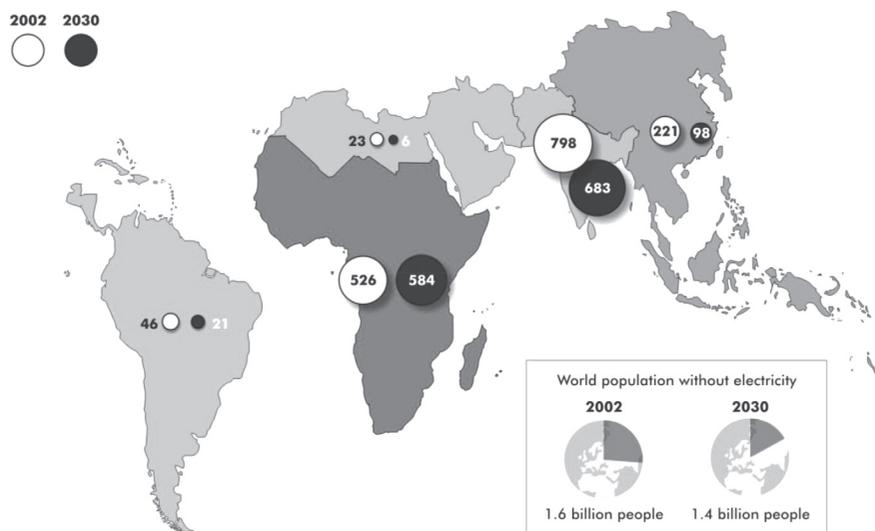
Fuente: OECD/IEA 2007.

África es la única región del mundo donde se espera que aumente el número de personas sin acceso a la electricidad durante las próximas dos décadas (véase el mapa 13.1). El índice de crecimiento de la población sigue superando las tasas de conexión en la mayoría de países; cada año, por cada hogar que obtiene una nueva conexión eléctrica, se crean dos nuevos hogares. Así, aunque se prevé que la *proporción* de africanos *con acceso* se incremente en los próximos 20 años, el *número absoluto* de africanos *sin acceso* aumentará hasta los 584 millones en 2030 (OECD/IEA 2004).

Los sistemas centralizados de red han sido, tradicionalmente, la clave para el desarrollo energético en África y son la pieza fundamental para gran parte del sector industrial y la población urbana no pobre del continente. Muchos de estos sistemas están hoy sumidos en una grave crisis: desprovistos de inversiones, enfrentados a crecientes demandas y víctimas de una mala gestión de las infraestructuras y las finanzas existentes. Los sistemas de red de muchos países africanos, tras años de dejadez en sus infraestructuras y de poca expansión, necesitan un gran volumen de inversiones. Algunos expertos calculan que África debería cuadruplicar

car su capacidad instalada –a la que habría que sumarle 270 gigavatios (GW)– y destinarle unas cifras astronómicas de inversión para 2030, que deberían oscilar entre los 484.000 millones (OECD/IEA 2007, 148) y los 563.000 millones de USD (Derby 2009). Según el Banco Mundial, esto se traduciría en 41.000 millones de UDD en inversiones para el sector eléctrico cada año (Foster y Briceño-Garmendia 2010).

**Mapa 13.1: Población mundial sin electricidad, en millones**



Fuente: OECD/IEA 2004.

Sin embargo, según las previsiones, esas nuevas inversiones en infraestructuras eléctricas no incrementarían necesariamente las tasas de acceso. Mientras que los expertos en el sector sugieren que al menos la mitad de las inversiones en este ámbito se deberían destinar específicamente a las redes de transmisión y generación (OECD/IEA 2007, 95), es sin duda el ámbito de la distribución el que necesita una mayor intensidad de capital. Según el informe *World Energy Outlook* correspondiente a 2004 (OECD/IEA, 208), la inversión que se necesitan en este subsector, 271.000 millones de USD, es casi equivalente a la *inversión conjunta* que se necesita para su generación y transmisión, 292.000 millones de USD. A pesar de ello, las grandes inversiones en infraestructuras energéticas se dirigen actualmente hacia líneas de transmisión de alto voltaje para interconectar sistemas de red nacionales y compartir suministros entre los consumidores existentes, y para racionalizar megacentrales de suministro, muchas de las cuales son grandes plantas hidroeléctricas como las megarepresas Inga en la República Democrática del Congo (RDC). Así, mientras grandes donantes como el Banco Mundial se centran en nuevas centrales de generación y en la transmisión regional, la planifi-

cación de las necesidades de distribución es algo que se suele dejar a los gobiernos nacionales, con un apoyo externo muy limitado.

Los gobiernos persiguen muchas veces nuevos suministros eléctricos que pueden ayudarles a atraer a industrias que requieran un gran consumo energético (por ejemplo, fundiciones de aluminio) o industrias que puedan impulsar el PIB (por ejemplo, petroleras, minerías y madereras). Puede, en efecto, que consideren que es más rentable conectar a los grandes consumidores de energía que invertir debidamente en sistemas de distribución con lo que se podría ampliar la red. Puede también que descuiden el desarrollo de fuentes de energía más pequeñas y descentralizadas, que podrían ayudar a expandir el alcance de la red o mejorar el servicio de aquellas comunidades que se encuentran demasiado apartadas de la red.

Los gobiernos africanos desempeñan dos papeles importantes en el sector de la energía. En primer lugar, crean el marco normativo y regulador mediante el que se rige el suministro eléctrico. En el mejor de los casos, esos marcos pueden crear un entorno *favorable* a un suministro eficaz del servicio que respalde las necesidades de las personas en materia de desarrollo social y económico. Y en el peor, el marco no debería de generar un entorno *desfavorable*, en que el Gobierno cree barreras que bloquean de forma innecesaria el desarrollo de las personas. Lamentablemente, la historia de la gobernanza africana gira a menudo en torno a estados fallidos y frágiles, además de entornos que impiden un desarrollo energético eficaz.

El segundo papel de los gobiernos africanos es en calidad de proveedores de servicios. La mayor parte del suministro eléctrico depende en la actualidad de servicios estatales. Los servicios eléctricos en África se han establecido tradicionalmente como monopolios con una regulación escasa o nula, un arreglo institucional que ha contribuido a la actual situación de precariedad del sector. La corrupción y la mala gestión, exacerbadas por la falta de transparencia y por instituciones mal estructuradas, han limitado la calidad y la expansión de los servicios.

En 1992, el Banco Mundial introdujo una nueva política para el sector energético que destacaba la comercialización de los servicios eléctricos y restaba importancia al acceso por parte de grupos desfavorecidos (Covarrubias 1996). En 1997, el Banco dio un paso más allá, indicando que no concedería préstamos a proyectos eléctricos sin que el Gobierno del país en cuestión manifestara un claro compromiso con la reforma del sector. Aunque es cierto que serían pocas las voces que considerarían que no urge introducir reformas para mejorar la prestación pública de servicios, el objetivo del Banco Mundial era restringir la intervención del Estado en el sector de la energía a dos actividades mínimas: desagregar y privatizar. Las reformas recomendadas por el Banco Mundial abordan fundamentalmente la adopción de mejoras en el rendimiento financiero y técnico de los servicios de energía y, hasta la fecha, se han centrado sobre todo en facilitar la participación del sector privado y no tanto en la expansión del servicio público o el acceso a los pobres. Sin embargo, entre 1990 y 2001, las inversiones en proyec-

tos de energía que supusieran una participación privada alcanzaron apenas 3.100 millones de USD, repartidos en 22 países (World Bank, 2003). En la mayor parte del continente, la participación del sector privado no se materializó como se esperaba, por lo que el sector energético se quedó totalmente desprovisto de capital (Bayliss 2008).

Sin dejar de promover en todo momento la privatización, el Banco Mundial ha destinado una gran parte de sus créditos para el sector de la energía en África al desarrollo de redes regionales interconectadas. Se está dedicando una atención y unos fondos significativos al desarrollo de instituciones e infraestructuras de sistemas regionales para el comercio de energía. No obstante, todas aquellas reformas que puedan mejorar los procesos de rendición de cuentas y fomentar la expansión de la electrificación —especialmente a las comunidades rurales y los pobres urbanos— se deberían ver como algo igual de importante.

Las reformas adoptadas hasta ahora no han tenido prácticamente ningún impacto en lo que se refiere a incrementar el acceso a la electricidad. Las reformas del sector eléctrico no han conseguido solucionar problemas como los abusos de las empresas privadas en un contexto de escaso control gubernamental, las prácticas comerciales corruptas entre las compañías privadas y los gobiernos, y la falta de participación de la sociedad civil. En otras palabras, ha habido pocos esfuerzos para mejorar a los proveedores eléctricos del sector público.

Hay también otras instituciones de crédito que desempeñan un determinado papel. El Banco Africano de Desarrollo cada vez asume una mayor relevancia en la financiación de proyectos de infraestructuras y las inversiones chinas en infraestructuras africanas —gran parte de ellas en el sector de la energía— se han disparado en los últimos años. Según un informe de Frost y Sullivan (2009), los compromisos de China y otros países asiáticos en el sector eléctrico del África subsahariana estarían valorados en 4.440 millones de USD y se prevé que aumenten en otros 2.000 millones de USD para 2014. Los organismos donantes europeos de países como Francia, Alemania y Suecia han dado también una prioridad de financiación al sector eléctrico africano. Además, algunas economías emergentes —como India y Brasil— están empezando a invertir en el sector. La expansión de las agencias y las iniciativas para la electrificación rural en los últimos años ha visto en los últimos años un importante apoyo multilateral y bilateral, aunque las actividades desarrolladas suelen ser una gota en el mar del océano del desarrollo energético. En muchos países africanos, las organizaciones religiosas podrían desempeñar un papel más significativo que el Gobierno a la hora de desplegar pequeños focos de electrificación rural, por lo que dichos grupos podrían asumir un papel cada vez más relevante en este ámbito y en materia de acceso.

### **El suministro del sector público: bases para el estudio**

Con el objetivo de trazar el alcance y el carácter del suministro no comercializado de servicios en el sector de la electricidad en África, se han utilizado varios métodos de estudio. Para empezar, se compilaron datos sobre la situación del suministro eléctrico y las reformas en el sector de la energía en todos los países del

continente para los que existían datos básicos sobre los servicios estatales. A continuación, se buscó por internet información sobre los servicios públicos nacionales debido a las limitaciones en cuanto a tiempo y logística. Esta información se complementó posteriormente con literatura secundaria —en caso de que la hubiera— y con consultas adicionales sobre casos concretos por teléfono y correo electrónico. Se buscó tanto literatura académica como de otra índole, y se entrevistó a una serie de expertos y profesionales por correo electrónico, teléfono o en persona para que éstos aportaran más datos y observaciones.

Debido a la escasez de literatura crítica sobre el sector de la energía en África, el alcance de la investigación sobre el impulso de los servicios ‘públicos’ se vio fundamentalmente definido por los estudios de caso concretos, así como por la opinión de expertos y profesionales. Puede que el Banco Mundial haya elaborado datos al respecto, pero éstos no son de dominio público. Además, muchos de los departamentos gubernamentales del ámbito de la electricidad a los que se les solicitó información se mostraron poco receptivos a las preguntas por correo y teléfono. Puede que las experiencias del África francófona y lusófona no estén lo bastante representadas debido a las barreras lingüísticas en la recopilación de datos. Por otra parte, muchos de los datos recogidos para este estudio no evalúan de forma crítica la aplicación de los objetivos, las políticas y los programas identificados. Éste sería un aspecto importante para futuras investigaciones.

Aunque la situación de dejadez del sector energético africano es bien conocida, puede que resulte más difícil ver los avances y las limitaciones en los años más recientes, y en intervalos de tiempo más breves. Al igual que la mayoría de estadísticas de África, los datos sobre el acceso a la electricidad pueden ser menos fiables que los de otras regiones del mundo. Los datos oficiales pueden estar influenciados por numerosos factores, entre los cuales intereses políticos. Las estadísticas sobre electricidad se pueden basar, por ejemplo, en datos recopilados muchos años antes y los análisis comparativos suelen utilizar datos recogidos en distintos momentos y usando métodos diferentes.

No obstante, a pesar de las limitaciones, este capítulo representa un primer intento por revisar de forma sistemática y exhaustiva las ‘alternativas a la privatización’ en el sector eléctrico de África y profundiza nuestra perspectiva del alcance y el carácter de estos cambios.

### **El suministro no comercializado de electricidad en África**

A pesar de la notable ofensiva del Banco Mundial para favorecer la financiación y la participación de los actores privados en el sector eléctrico africano, la mayor parte del suministro sigue estando en la esfera pública y sin ánimo de lucro. En torno al 90 por ciento de las necesidades en infraestructuras seguirán estando financiadas por el Estado o a través de éste en el futuro más inmediato, por lo que el papel estatal es uno de los más importantes (Bayliss 2007). No obstante, la cantidad y la calidad del suministro eléctrico —sobre todo en los países del África subsahariana— sigue aún en una situación muy frágil.

Como el sector eléctrico africano se caracteriza por unas bajas tasas de acceso, el estudio no sólo se basa en la prestación del servicio, sino también en el papel del Estado a la hora de garantizar un entorno propicio a una buena prestación. El marco jurídico y normativo establecido por el Estado para su sector energético marca las pautas por las que se deben regir las actividades de los proveedores de servicios. Las carencias que manifiestan los servicios de titularidad estatal –tanto en estos momentos como históricamente– a menudo se pueden vincular de forma directa con el entorno normativo en que operaban dichos servicios. El marco normativo también ha desactivado otras opciones para que el Estado cumpliera con sus objetivos en el campo del suministro eléctrico. Además, el Estado también define las líneas del tipo de desarrollo al que dará apoyo el sector de la energía.

Para esta investigación, los proveedores no comercializados de servicios se han clasificado en cuatro tipos: servicios de propiedad estatal, programas estatales de electrificación rural, iniciativas comunitarias y proveedores para un único usuario.

#### *Servicios de propiedad estatal*

Esta categoría abarca, con diferencia, la mayor parte del suministro público de electricidad en África y cuenta con el mayor número total de clientes. No obstante, la mayoría de servicios estatales se han corporatizado o comercializado siguiendo las reformas del sector emprendidas en los últimos años. Muchos de ellos ya han sufrido algún tipo de cambio para potenciar su línea comercial y muchos otros están en pleno proceso de reforma o lo tienen previsto. Son pocos los que han conseguido alcanzar una alta tasa de acceso a la electricidad o un crecimiento rápido de dichas tasas.

Aproximadamente la mitad de todos los países africanos han mantenido un monopolio eléctrico estatal integrado verticalmente (véase la tabla 13.3). En algunos países, como Mozambique y Namibia, cuentan con un sistema estatal que tiene más de un único proveedor institucional, pero no hay propiedad del sector privado hasta el momento. Hay 12 países –entre los que se cuentan Egipto, Ghana y Zambia– con proveedores estatales y no estatales. Al menos 10 países han firmado contratos a largo plazo y/o han vendido todos o parte de sus activos. Muchos países –como Egipto, Guinea, Malí y Rwanda– han puesto en marcha algún proceso de privatización, aunque sólo para que el Estado termine reivindicando su papel. Varios países han concertado en algún momento contratos de gestión que se han rescindido para volverlos a poner en manos públicas. Algunos servicios, como la Agencia de Suministro Eléctrico de Zimbabue (ZESA), se han reestructurado para su venta, pero no han conseguido atraer a los inversores.

Los servicios eléctricos en África se han establecido tradicionalmente como monopolios con una regulación escasa o nula, un arreglo institucional que ha contribuido a la actual situación de precariedad del sector. La mayoría no ha conseguido afrontar el reto de la electrificación para los pobres, ya que sólo nueve países africanos registran tasas de acceso por encima del 70 por ciento. Estos sistemas,

por lo general, alcanzaron sus altos índices de acceso antes de que se introdujeran las reformas por las que se comercializaron los servicios estatales (a continuación, se describen brevemente algunos de ellos).

El norte de África ha logrado unos niveles de acceso casi universales en los últimos años. Libia, por ejemplo, es el único país africano con una tasa de acceso a la electricidad del 100 por ciento. La Compañía Eléctrica Nacional de Libia (Gecol) es la encargada de generar, transportar y distribuir la energía eléctrica en todo el país. El objetivo del Estado ha sido electrificar todos los pueblos y las ciudades de Libia con los mínimos costos operativos posibles y con un nivel aceptable de continuidad y calidad del suministro. Gecol cuenta con una capacidad instalada de 6.284 MW y 1,2 millones de clientes.

**Tabla 13.3: Países africanos según tipo de suministro de servicios eléctricos (estatal y no estatal)**

<b>Países con sistemas de plena titularidad estatal (monopolio o varios proveedores)</b>	Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Chad, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau**, Guinea Ecuatorial, Lesoto, Liberia, Libia, Madagascar**, Malawi, Mauritania**, Mozambique, Namibia, Níger*, República Centroafricana, República Democrática del Congo*, Ruanda**, Seychelles, Sudán, Suazilandia*, Túnez, Zambia, Zimbabue*
<b>Países con proveedores estatales y no estatales</b>	Angola, Argelia, Egipto**, Ghana, Kenia, Marruecos, Mauricio, Nigeria*, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Zambia
<b>Control total o parcial de activos del sector eléctrico por parte de actores no estatales</b>	Camerún, Côte d'Ivoire, Gabón, Kenya, Malí, Marruecos, República del Congo, Reunión, Sierra Leona, Uganda, Zimbabue
<b>* preparado para la privatización, ** recuperación del control del Estado tras un período de ausencia estatal</b>	

Fuente: Elaboración del autor.

Antes de que se comercializara el servicio, en 2002, Argelia disponía ya de 5.930 MW de capacidad instalada, y exportaba la energía excedentaria a Marruecos y Túnez. La compañía de propiedad estatal Sonelgaz –que controla la generación, la transmisión y la distribución de electricidad– se transformó en una empresa privada en 2002, aunque el Gobierno argelino sigue controlando todas sus acciones. Con la ley de 2002 también se creó la Comisión Reguladora de Gas y Electricidad, cuya misión consistía en supervisar la industria que acababa de abrir sus puertas. Argelia tiene la intención de acabar dividiendo las actividades de Sonelgaz en diferentes compañías independientes que se ocupen de la generación, la transmisión y la distribución, aunque estos planes se han topado con una fuerte oposición de los sindicatos nacionales. Desde que se abrió el sector en 2002, se ha destinado una inversión privada considerable a mejorar la capacidad de generación eléctrica.

En Túnez, la Sociedad Tunecina de Electricidad y Gas (Steg) mantiene un monopolio sobre el suministro, la transmisión y la distribución de electricidad. En el año 2009, Steg gestionaba un capacidad total de 3.465 MW y tenía más de tres millones de clientes. Según un informe técnico de la organización Practical Action (2007) sobre la conexión a la red, la decisión de adoptar una tecnología de distribución de menor costo es el factor más importante que explica el éxito del país en su programa de electrificación rural. (Está por ver qué efectos tendrán sobre estos servicios los cambios políticos que tuvieron lugar en Túnez y otros países norteafricanos en 2011, pero puede contribuir a una mayor democratización de dichos servicios.)

Aproximadamente 40 países africanos operan pequeñas redes eléctricas, cada una de ellas con una capacidad inferior a los 1.000 MW. Podría decirse que el servicio más exitoso desde el punto de vista de la tasa de acceso es la Junta Eléctrica Central (CEB) de Mauricio, que se estableció en 1952 y finalizó su programa de electrificación rural en 1981. En 2008, la CEB gestionaba un sistema con una capacidad instalada de 733 MW, aunque el pico de demanda es de sólo 378 MW (CEB 2008). La CEB se reestructuró en 2004 para transformarse en un servicio integrado verticalmente. Se creó también una autoridad reguladora independiente para la industria eléctrica y se contrató a un colaborador externo para que ayudara con la gestión de la Junta. La CEB genera el 40 por ciento del total de necesidades energéticas del país, y compra el otro 60 por ciento a productores independientes que generan *bagasse*, una fuente de energía que utiliza los residuos agrícolas de la industria azucarera. La CEB es la única organización responsable de la transmisión y la distribución de electricidad a los habitantes de Mauricio, que tienen uno de los PIB per cápita más altos de África.

En Sudáfrica, Eskom es el servicio estatal que ha dominado el sector de la energía del país y la región. Eskom es, de hecho, una de las mayores compañías eléctricas del mundo y produce casi la mitad de toda la electricidad de África. Cuando el Congreso Nacional Africano (ANC) llegó al poder, en 1994, se fijó como objetivo establecer 2,5 millones de nuevas conexiones para el año 2000 (450.000 por año), una cifra muy superior al máximo de 25.000 conexiones al año proporcionadas durante los últimos días del apartheid (Greenberg 2009). La financiación llegó a través de los fondos internos de Eskom, pero una serie de factores, como la corporatización de la empresa y los crecientes costos por conexión —ya que las conexiones que entrañaban menos costos fueron las primeras en realizarse—, condujo a una drástica caída de las conexiones después de 2003.

Durante 58 años, la misión de Eskom consistió en “garantizar, mediante el suministro de energía sin fines de lucro, una valiosa y creciente aportación al desarrollo de Sudáfrica y el bienestar de sus pueblos” (Gentle 2009). En 1948, el sector eléctrico del país contaba ya con una capacidad de 2.378 MW, más del doble que la mayoría de sistemas eléctricos africanos hoy en día. Antes de que se derrumbara el régimen del apartheid, Eskom había conseguido un nivel de acceso a la electricidad casi universal para la población blanca, mientras ignoraba de forma

sistemática la financiación de servicios básicos para la mayoría no blanca del país. Y aunque el sector eléctrico del apartheid era muy poco equitativo, su ejemplo ilustra la capacidad de un modelo estatal, en un entorno no comercializado, para alcanzar los objetivos que persigue.

El programa de electrificación de Sudáfrica tras el apartheid ha cosechado algunos éxitos, pero está muy lejos de lograr las metas esperadas. Al mismo tiempo, el programa de electricidad básica gratuita se ha visto obstaculizado por una serie de barreras para su despliegue, lo cual se ha traducido en una situación en que se están beneficiado del programa muy pocas de las personas que más lo necesitan. Ante el incumplimiento de las promesas para proporcionar servicios básicos gratuitos, las comunidades y los activistas organizaron una lucha política a través de la desobediencia civil (Ruiters 2009).

#### *Programas estatales de electrificación rural*

Los programas estatales de electrificación rural en África han dado mucho menos frutos que los desarrollados en entornos urbanos. Allí donde se despliegan, hay organismos rurales a los que se les suele encomendar la tarea de incrementar los índices de conexión, pero puede que éstos no sean considerados como un proveedor de servicios en el largo plazo. Muchos son instituciones separadas, aunque algunos países han creado un departamento dentro de la principal compañía eléctrica. Los programas se suelen financiar a través de una tasa sobre los servicios eléctricos proporcionados por las compañías estatales, complementada con fondos procedentes de bancos de desarrollo y otros donantes. Estos organismos se encargan, por ejemplo, de conectar nuevas comunidades a la red eléctrica nacional, desarrollar pequeñas redes para comunidades rurales o proporcionar sistemas domésticos individuales. Hay muy pocos estudios que evalúen los avances de los programas estatales de electrificación rural en el continente.

La electrificación rural en África se ha visto dificultada por los altos costos financieros que supone conectar las zonas rurales, apenas pobladas, a la red centralizada. En Kenya, por ejemplo, el costo promedio de una nueva conexión para un hogar rural es de siete veces la renta nacional per cápita (REN21 2008). Este alto costo apunta también a una falta de voluntad política para impulsar iniciativas alternativas, a pesar de que los hogares y los pequeños negocios africanos gastan más de 17.000 millones de USD al año –el 30 por ciento de la renta disponible– en queroseno y en otros sistemas de iluminación de combustible (Lighting Africa 2008).

La mayoría de organismos nacionales para la electrificación rural comenzaron a funcionar en África en los años noventa, en el marco de la introducción de reformas en el sector energético (Mostert 2008). Estos organismos se establecieron para abordar las pésimas tasas de acceso a los servicios eléctricos en las áreas rurales e impulsar nuevas fuentes de financiación para hacer frente a estas carencias. Estos organismos, por lo común, se integraron mal en las reformas, que daban prioridad a los servicios urbanos, y se introdujeron en el proceso preparatorio en

una fase tardía. A pesar de que se esperaba que las reformas conducirían a más fondos para iniciativas de electrificación rural, el panorama sigue siendo sombrío. Los inversores privados en la industria de la electricidad tienden a centrarse en los lucrativos consumidores urbanos e industriales.

Un estudio realizado en 2004 por Global Network on Energy for Sustainable Development (GNESD, 2004) identificaba varios factores que habían contribuido al éxito de los programas de electrificación rural en Mauricio, Marruecos y Túnez. Uno de los elementos clave es que los fondos recaudados a través de tasas estaban reservados para este fin específico, es decir, que se usaban procesos transparentes de planificación y selección de los proyectos, y un estrecho control de los fondos predesignados para zonas rurales. Los gobiernos de los tres países demostraron además una resuelta voluntad política para alcanzar la electrificación rural mediante aportaciones financieras y planificando las nuevas conexiones entre todos los grupos socio-económicos, sin dar prioridad a las comunidades menos costosas. Las comunidades rurales participaron en los organismos de toma de decisiones, aportando su propia contribución a la iniciativa de electrificación y colaborando en la selección de los programas.

Otros programas de electrificación rural, sin embargo, no han tenido tanto éxito. En Kenya y Zambia, las tasas recaudadas para la electrificación rural no estaban reservadas, por lo que era muy fácil que los fondos se mezclaran con otros ingresos del servicio o del Estado, sin que se utilizaran para expandir el acceso (Karakezi y Kimani 2002). En Kenya, a pesar de que hace 30 años que se cobra una tasa para la electrificación rural, sólo el uno 1 por ciento de la población rural dispone de acceso a la electricidad (véase la tabla 13.4).

**Tabla 13.4: Programas de electrificación rural en cuatro países**

País	Marruecos	Túnez	Mauricio	Kenia
Duración del programa	27 años	32 años	37 años	31 años
Inversión total estimada sobre el costo de capital (millones de USD)	4.050 millones USD	585 millones USD	22 millones USD	103 millones USD
Número estimado de conexiones	5375000	609000	737000	93080
Índice de electrificación rural	72%	96%	100%	1%
Costo por conexión	753,49 USD	960,59 USD	29,85 USD	1.106,57 USD

Fuente: GNESD 2004.

Algunos programas gubernamentales de electrificación ofrecen incentivos financieros para que las comunidades que cumplen con determinados criterios puedan acceder a servicios eléctricos mediante una vía rápida. Muchas veces, se anima a las comunidades a participar en la iniciativa, ya sea financiando la conexión o proporcionando mano de obra colectiva para construir las infraestructuras

físicas necesarias. Algunos países africanos han apoyado el uso de cooperativas eléctricas para conectar a comunidades rurales. En Burkina Faso y Etiopía —donde las soluciones basadas en modelos cooperativos gozan de un importante respaldo político— se alienta a las cooperativas comunitarias a ayudar a organizar nuevas conexiones como parte de sus respectivos programas de electrificación rural.

En Marruecos, la Oficina Nacional de Electricidad (ONE) se creó en 1963 para cumplir con las necesidades eléctricas del país. Hoy sigue siendo una compañía dirigida por el Estado, con 9.000 empleados y unos 3,5 millones de clientes. En 1997, cuando el 45 por ciento de los marroquíes vivía en áreas rurales pero sólo el 18 por ciento tenía acceso a electricidad, el Gobierno marroquí puso en marcha el Programa Global de Electrificación Rural con el objetivo de conseguir una electrificación rural del 100 por ciento en 10 años. Entre 1997 y 2008, la ONE conectó 4.000 comunidades al año, y el programa de electrificación rural ha conseguido incrementar la tasa de acceso de Marruecos hasta el 99 por ciento. La mayoría de nuevas conexiones se proporcionaron mediante la expansión de la red, mientras que el 7 por ciento quedó garantizada mediante un sistema de electrificación descentralizada, fundamentalmente con energía solar fotovoltaica.

En 1989, el Gobierno de Ghana puso en marcha el Programa Nacional de Electrificación (NES) y el Programa complementario de Electrificación Autónoma (SHEP). El objetivo era conectar a todas las comunidades de más de 500 habitantes a la red nacional para 2020. Cuando el NES inició su andadura, en 1989, Ghana tenía identificadas a 3.743 comunidades como beneficiarias potenciales. En 2004, los programas NES y SHEP habían conseguido llevar la electricidad a más de 3.000 comunidades (Mostert 2008).

Las comunidades situadas dentro de un radio de 20 kilómetros de la red pero que no están en los planes de conexión inmediata pueden solicitar fondos del programa SHEP para acelerar el proceso, aunque primero deben cumplir con algunos requisitos adicionales. Por ejemplo, deben procurar el número de postes que se necesiten para la red de distribución y garantizar que al menos el 30 por ciento de los hogares tenga las conexiones necesarias para el servicio en cuanto llegue el suministro eléctrico. Las comunidades interesadas en esta opción deben establecer un comité especial que tiene varias responsabilidades, como movilizar fondos para comprar postes de bajo voltaje, ayudar con la adquisición de derechos de paso y ofrecer información pública sobre la instalación de conexiones en los hogares.

En Burkina Faso, los programas de electrificación rural se desarrollan a través de cooperativas comunitarias, llamadas Coopel. En el caso de miniredes aisladas, la Coopel es propietaria de todos los activos y, en el caso de proyectos conectados a la red, la Coopel es titular del sistema de distribución y el transformador. En cada Coopel actúan dos comités: el comité de red para todas las decisiones sobre la ampliación de la red y las conexiones a ella, y el comité de control y gestión para todos los temas relacionados con la administración, la fijación de tarifas y la contabilidad. Durante los dos primeros años de funcionamiento, cada Coopel cuenta con la asistencia de un asesor administrativo de la Federación Nacional

de Cooperativas. Sin embargo, están obligadas a adjudicar un contrato de explotación y gestión durante cinco años para desarrollar su proyecto. El operador-gestor privado es quien se responsabiliza del funcionamiento del sistema y de su seguridad, de la facturación, de garantizar el pago de las facturas, de conectar a los nuevos clientes y de expandir la red de distribución. Este operador recibe cada mes una remuneración que es proporcional al número de clientes (Mostert 2008).

En Etiopía, hay registradas más de 200 cooperativas eléctricas. El fondo para la electrificación rural utiliza oficinas energéticas y juntas cooperativas regionales, además de financiación de la deuda del Banco de Desarrollo de Etiopía para dar apoyo a la consolidación de las cooperativas eléctricas. Aunque el servicio nacional etíope subsidia las tarifas en sus redes comunitarias alimentadas con diésel, los sistemas desarrollados a través del fondo de electrificación rural no están subvencionados, lo cual genera una mayor carga financiera a los usuarios de las cooperativas eléctricas. Los costos de combustible han ido aumentando más rápido que las tarifas, y muchos sistemas cooperativos se han visto obligados a reducir las horas de funcionamiento para compensar gastos. Las cooperativas que se están diseñando de cara al futuro han limitado sus dimensiones y prohibido los usos que exigen una alta intensidad energética (Mostert 2008).

Se han encontrado también referencias a algunas pequeñas cooperativas eléctricas de consumidores en zonas rurales, ya existentes, en Kenya, Sudán y Tanzania, y otras previstas, en Uganda.

#### *Iniciativas comunitarias*

Las iniciativas comunitarias proporcionan electricidad a hogares e instituciones en una o varias comunidades cercanas. La electricidad, por lo general, procede de una fuente de energía local o de varias combinadas (algo que se conoce como 'sistema híbrido'). Los sistemas híbridos pueden funcionar a base de distintos tipos de generación (microcentrales hidroeléctricas, eólica, solar y/o diésel).

Se han encontrado cooperativas eléctricas de consumidores, cuyos miembros son propietarios colectivos del sistema, en cuatro países. En total, se han identificado 49 ejemplos de sistemas comunitarios existentes en 16 países, aunque se necesitaría estudiar más este ámbito para determinar la situación actual y la sostenibilidad de cada sistema. El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) ha ayudado a financiar 18 de estos sistemas.<sup>1</sup> Los sistemas se alimentan con una serie de fuentes renovables y no renovables, como se ilustra en la tabla 13.5.

A pesar de lo extenso del continente africano, hay relativamente pocos casos de sistemas comunitarios de electrificación que hayan sido impulsados por comunidades y sigan estando administrados por éstas. Tradicionalmente, la mayoría

---

1. El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) es una iniciativa de financiación intergubernamental establecida para mejorar el entorno global. Desde 1991, el GEF ha destinado 8.800 millones de USD a más de 2.400 proyectos. Los 18 sistemas que se citan aquí se financiaron a través del Programa de Pequeñas Donaciones (SGP), que ha proporcionado más de 10.000 pequeñas subvenciones a ONG y organizaciones comunitarias (GEF, sin fecha).

de sistemas eléctricos comunitarios dependían de generadores con diésel. Con el incremento del precio de los combustibles y la mayor atención que se ha dado a otras tecnologías, cada vez hay más casos de pequeñas iniciativas comunitarias alimentadas con fuentes eólicas, solares y microcentrales hidroeléctricas. Las limitadas opciones en términos de financiación para infraestructuras suelen ser un obstáculo para expandir los sistemas comunitarios.

**Tabla 13.5: Ejemplos de redes descentralizadas**

Tipo de suministro de energía	Total de ejemplos encontrados
Solar	6
Microhidráulica	17
Eólica	6
Diésel	5
Biogás	2
Metano	1
Jatrofa	2
Híbrida	5
Desconocida	4

Fuente: Elaboración del autor

En Camerún, una ONG local, *Action pour un Développement Équitable, Intégré et Durable* (Adeid), ha ayudado a tres comunidades a construir sistemas eléctricos con proyectos basados en microcentrales hidroeléctricas; hay también otros dos en marcha, pero aún no operativos (véase la tabla 13.6) (Nkeng 2009). El proyecto utiliza material y sistemas de ingeniería locales, y Adeid ha colaborado con cada una de las tres comunidades para desarrollar un método de gestión local. Los sistemas se han financiado en parte con subvenciones y en parte con préstamos de financiadores internacionales privados. Cada una de las aldeas ha creado un comité encargado de la gestión, aunque los resultados han sido desiguales.

**Tabla 13.6: Proyectos de electrificación con microcentrales hidroeléctricas desarrollados por Adeid en Camerún**

Comunidad	Potencia	Usuarios	Disponibilidad
Bellah Nganga Fontem	7,5 kW 3 km de transmisión	1 centro de salud 60 hogares	24 horas/día, todo el año
Nefolem-Baleng	5 kW 2 km de transmisión	1 puesto de salud 1 escuela 25 hogares	12 horas/día, 10 meses
Tongou-Baleng	6 kW 2 km de transmisión	1 escuela 50 hogares	12 horas/día, 10 meses
Quibeku Fontem	10 kW 3 km de transmisión	1 escuela 1 iglesia 70 hogares	24 horas/día, todo el año

Fuente: Nkeng 2009.

En Gambia, la ONG Asociación Alemana para la Electrificación Rural (*Dorfelektrik in Gambian E.v*) impulsó una minired para llevar la electricidad al pueblo de Batokunku. En 1999, se conectó una línea de transmisión de seis kilómetros a una línea aérea cercana. Unos 50 hogares y un sistema comunitario para bombear agua comenzaron a recibir electricidad. En 2000, la comunidad recibió un convertidor eólico, con una potencia de 150 kVA y una altura de 41 metros, procedente de Dinamarca, donde había estado funcionando hasta la fecha. La comunidad estableció así un proyecto de energía eólica (Batokunku Wind Power), cuya supervisión depende de un comité elegido. En mayo de 2008, se firmó un contrato de compraventa de energía entre Batokunku Wind Power y la Compañía Nacional de Agua y Electricidad (Nawec), en el que se definen las condiciones del acuerdo entre las dos partes como un proyecto piloto sin fines de lucro para producir energía verde en Gambia. El pueblo solicitó una licencia de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos del país (PURA). Una vez deducidos los costos operativos, los ingresos sobrantes se vuelven a invertir en la red para conectar a más ciudadanos o en otros proyectos sociales locales. Batokunku Wind Power podría acabar dando cobertura a unos 1.000 habitantes.

En Kenya, funcionan al menos cuatro sistemas comunitarios de microcentrales hidroeléctricas, y se cree que en todo el país se podrían generar hasta 3 MGW (megavatios) de este tipo de energía (Legros et al, 2009). Cada uno de los sistemas en funcionamiento es propiedad de una asociación de usuarios que se debe registrar en el Departamento de Servicios Sociales del Gobierno para obtener un permiso con el que extraer agua para generar electricidad (Kirubi 2009). Cada asociación se encarga de fijar y recolectar las cuotas mensuales de afiliación, que se sitúan en torno a los 3 USD, equivalentes al salario diario local. Todas las asociaciones de usuarios siguen la política de establecer las tarifas y los sistemas de control en función de la demanda máxima y no del consumo de energía. Además, se ha desarrollado un mecanismo de asignación energética que utiliza 'paquetes eléctricos' para determinar la demanda de los hogares. Cada 'paquete eléctrico' equivale a 10 vatios, y cada hogar puede elegir, mensualmente, por cuántos paquetes desea pagar. Hay un dispositivo que controla los paquetes contratados y que desconecta automáticamente el servicio cuando se sobrepasa el límite. Para reiniciar el suministro, el usuario debe desenchufar algunas cargas.

En Zambia, el Fondo de Desarrollo del Noroeste de Zambia (NWZDF) es titular y encargado de explotar Zengamina Power, una central hidroeléctrica de 750 kW (kilovatios) y una red de distribución de 35 kilómetros. El sistema se construyó con la idea de sustituir la costosa generación por diésel en el hospital de Kalene y para promover el desarrollo rural en las comunidades vecinas proporcionando electricidad a comercios, hogares y haciendas rurales. La planificación comenzó en 2003, aunque ya en 1964 se habían realizado algunos estudios previos. Las actividades de recaudación de fondos y construcción se iniciaron en 2004. El sistema empezó a funcionar en 2007 y, actualmente, abastece de electricidad a dos ciudades, una gran hacienda, una escuela, dos torres de telefonía

móvil y 130 clientes privados. La demanda eléctrica sólo alcanza el 20 por ciento del suministro, pero los operadores esperan que ésta pueda subir hasta un 40 por ciento, ya que la base de clientes actual incrementará probablemente su uso. Los operadores de Zengamina prevén que la central pueda dar cobertura a hasta 1.000 clientes en el futuro y que alcance su plena capacidad dentro de 10 años. El costo del proyecto, valorado en 2,9 millones de USD, se financió a través de donaciones y de un subsidio de 25.000 USD de la Autoridad para la Electrificación Rural de Zambia. Zengamina Power tiene una plantilla de 10 empleados contratados a jornada completa y de otros 10 a tiempo parcial, que dan apoyo cuando se deben instalar postes eléctricos (Rea 2009).

Aunque sobrepasa el alcance del estudio que se presenta en este capítulo, hay un proyecto muy innovador relacionado con un tema muy polémico: el uso de jatrofa, una planta cuyas semillas sirven para producir aceite para biocombustibles. En Malí, la aldea de Garolo conjuga el cultivo de jatrofa y la generación eléctrica a base de biodiésel, intentando, a la vez, no perjudicar la seguridad alimentaria local (Practical Action Consulting 2009). La minired eléctrica de 300 kW tiene 247 clientes y está vinculada con 326 agricultores que cultivan jatrofa en tierras que no compiten con los cultivos usados para alimentos. La titularidad y la explotación de la red eléctrica dependen de una compañía privada local que se creó a partir de una ONG, Mali Folkcenter. El sistema se desarrolló con la ayuda del organismo nacional para la electrificación rural y con asistencia técnica de una ONG alemana. Los promotores del proyecto consideran que, potencialmente, podría llegar a beneficiar a más de 10.000 habitantes, mejorando los servicios sociales y las actividades que generan ingresos (Morris y Kirubi 2009).

Clarificar y limitar las obligaciones normativas a las que se deben someter los sistemas pequeños puede ayudar a fomentar o desincentivar las iniciativas comunitarias. Algunos países han modificado su marco normativo para promover los modelos comunitarios:

- En Malí, no se necesita ninguna autorización para proyectos con redes independientes que no impliquen una capacidad eléctrica de más de 20 kW.
- En Burkina Faso, los sistemas con una capacidad que no supere los 10 kW no necesitan ninguna autorización; los que están entre 10 y 35 kW sí necesitan una autorización y los que sobrepasan los 35 kW necesitan una concesión.
- En Tanzania, la Ley sobre electricidad de 2008 permite a los sistemas eléctricos comunitarios vender la energía excedente a la red.
- La Ley sobre energía de Kenya, modificada en 2006, acabó con el monopolio estatal sobre la distribución eléctrica al autorizar la generación y la distribución privadas y possibilitó, así, el despliegue de iniciativas comunitarias.

Otro sistema comunitario innovador es lo que se conoce como 'plataforma multifuncional' (PMF), que consiste en un motor diésel montado en una estructura que puede alimentar diversas maquinarias agrícolas, como un molino de gra-

no, una máquina para el descortezamiento de grano, un cargador de baterías, una bomba y equipo de obra y carpintería, y generar electricidad para la iluminación de hogares y el bombeo de agua. Se pueden encontrar PMF en Benín, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Malí y Senegal; se han instalado más de 450 PMF sólo en Malí, donde la Agencia para Energía Doméstica y Electrificación Rural (Amader) subsidia hasta el 80 por ciento del costo de cada plataforma. Las PMF se pueden instalar y explotar utilizando la gestión e ingeniería locales. Muchas veces, se crea un comité de gestión formado por mujeres para encargarse del funcionamiento de las plataformas. Con el tiempo, se pueden añadir maquinarias adicionales a la PMF, a medida que el equipo va adquiriendo la capacidad para financiar nuevos dispositivos. Por lo general, se puede añadir a la plataforma una red de hasta tres kilómetros de longitud, conectando en torno al 80 por ciento de los hogares situados en su área de servicio. Las PMF tienen, como promedio, una vida útil de hasta cuatro años. Su instalación se suele realizar después de haber realizado un estudio de viabilidad en la zona. El costo total, incluida la instalación, es de aproximadamente 7.000 USD, aunque puede que se necesiten otros 5.000 USD para un apoyo complementario en materia de desarrollo de capacidades y administración.

En Burkina Faso, el Gobierno ha cofinanciado el 46 por ciento de las instalaciones de PMF; el otro 10 por ciento lo aportaría el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 9 por ciento de los beneficiarios y el 35 por ciento de otros donantes. La financiación se canaliza a través de un acuerdo entre las ONG que desarrollan los proyectos, la red de cooperativas locales de crédito y ahorro, y el Banco de Solidaridad Regional. El Gobierno y el PNUD se han encargado de potenciar las capacidades de los beneficiarios, así como de controlar y evaluar los resultados de las plataformas. El Banco de Solidaridad Regional concede préstamos a cooperativas de ahorro, que después proporcionan pequeños fondos a personas que lideran una iniciativa que utiliza los servicios de energía de una PMF, como podría ser un molino de grano (Morris y Kirubi 2009). A las PMF se les atribuye la creación de casi 2.500 puestos de trabajo en ocho regiones, además de ahorrar unas dos horas al día de trabajo femenino. El Gobierno de Burkina Faso desearía ampliar el programa de plataformas a otras 13 regiones del país.

Otro modelo singular para la electrificación comunitaria procede de una institución académica situada en la India, Barefoot College. Desde 2004, Barefoot College ha formado a 110 mujeres africanas de entornos rurales, sobre todo mayores, como expertas en sistemas de energía solar. Gracias al programa, las mujeres han llevado la electricidad a 5.500 hogares rurales en zonas remotas de 15 países africanos.<sup>1</sup> El centro de formación funciona con la premisa de que los sectores más pobres tiene el derecho de propiedad y acceso a las tecnologías más sofisticadas para mejorar sus propias vidas. Por norma, Barefoot College sólo acepta en sus cursos de formación a mujeres de mediana edad, analfabetas o semianalfabetas, porque se considera que éstas tienen un especial interés en permanecer en sus

---

1. Véase [www.barefootcollege.org/sol\\_work.asp](http://www.barefootcollege.org/sol_work.asp), consultado el 15 de septiembre de 2010.

comunidades. Las mujeres seleccionadas para seguir los cursos se desplazan al centro de la India durante los seis meses que dura la formación. Los cursos son impartidos por otras mujeres que ya fueron formadas previamente. Al volver a sus aldeas, las mujeres pueden fabricar, instalar, mantener y reparar sistemas solares para uso doméstico.

Antes de que se electrifique una aldea a través de este programa, se crea un Comité de Energía y Entorno Local (VEEC). Este comité es el encargado de determinar la estructura tarifaria para los hogares y de seleccionar a una mujer de la comunidad para que siga los cursos de formación de Barefoot College. Cuando ya se ha instalado el sistema eléctrico, el comité tiene la función de supervisar los fondos y el trabajo de la experta en energía solar. Los hogares que se conectan al sistema solar de la comunidad reciben hasta cuatro horas de luz eléctrica cada noche.

#### *Proveedores para un único usuario*

Esta última categoría se refiere a proveedores de servicios no comercializados creados con el objetivo de generar electricidad para un único usuario y se divide, a su vez, en dos subcategorías: sistema institucional (como un hospital o una escuela) y doméstico. Los sistemas institucionales suelen establecerse para gestionar un solo servicio comunitario sin ampliar dicho servicio a toda la comunidad; a menudo, para instituciones sanitarias y educativas. Estos sistemas dependen muchas veces de organizaciones sin fines de lucro.

A medida que los sistemas de energía descentralizados cada vez son más asequibles y se conocen mejor, crece también la demanda individual para sistemas privados domésticos. La demanda de estos servicios procede, por lo general, de hogares rurales con cierto nivel de ingreso, y se instala para uso doméstico o pequeñas actividades comerciales realizadas en el hogar. Estos sistemas pueden proporcionar una oportunidad excepcional para desarrollar medios de vida locales para técnicos especializados en su construcción (por ejemplo, de microturbinas hidráulicas y eólicas), distribución (paneles solares fotovoltaicos) y mantenimiento. También pueden garantizar un suministro eléctrico muy necesario para el uso cotidiano de los hogares, como sería el caso de William Kamkwamba, con el que comenzábamos este capítulo.

Las iglesias y los grupos de base confesional han contribuido de forma significativa a la integración del suministro eléctrico para hospitales, escuelas y otras instituciones de servicios sociales en entornos rurales (siguiendo una línea parecida a su participación en el sector de la atención de la salud en el continente, como se detalla en el capítulo 11). Este tipo de instalaciones se suele proporcionar a los servicios gestionados por la organización eclesiástica y no suelen conllevar la electrificación de toda la comunidad. En Uganda, por ejemplo, el proyecto Luz solar para las iglesias de África (SLCA) se puso en marcha una iniciativa de 6 millones de USD para electrificar 5.000 iglesias, escuelas, clínicas de salud, centros comunitarios y hogares individuales durante un período de 20 años (US Dept of Energy 2002). La iniciativa fue

financiada por la Iglesia de Uganda y una fundación confesional con sede en Estados Unidos. La instalación y el mantenimiento de los sistemas están proporcionados por la compañía Solar Energy for Uganda, Ltd. En la República Democrática del Congo, hay numerosas clínicas y hospitales de misiones que administran sus propios sistemas eléctricos (Boyd 2010).

Igualmente, el suministro de electricidad para hogares individuales representa un porcentaje cada vez más importante del consumo y acceso eléctrico en África. Los hogares, en concreto, suelen recurrir a especialistas locales, que venden los productos y ofrecen también labores de mantenimiento. Muchas veces, los mercados locales que venden este tipo de bienes han contado o cuentan con el apoyo de proyectos gubernamentales o sin fines de lucro que persiguen promover este tipo de alternativas entre los consumidores.

El sistema solar doméstico es una de las formas más comunes de generar electricidad individual en África. Se calcula, por ejemplo, que la instalación de energía solar fotovoltaica en Sudáfrica alcanza los 8 MW. En la provincia del Cabo Oriental, además, hay planes para instalar 50.000 sistemas solares domésticos y, dentro de unos años, podría haber hasta un millón de hogares que utilicen este mecanismo. Además, se han instalado ya unos 2.000 sistemas de este tipo en escuelas y 200 en clínicas rurales (Ward 2002, 24). En Kenya, se venden cada año unos 30.000 sistemas solares fotovoltaicos, una cifra que convierte a este país en el líder mundial por habitante de ventas de sistemas de energías renovables para uso residencial (Kammen y Jacobson 2005).

Sin embargo, la energía solar fotovoltaica ha sido muy criticada debido a que el mantenimiento de muchos equipos es precario. Las instalaciones fotovoltaicas, por lo general, sólo cubren una iluminación básica y otras pequeñas demandas de energía. La imposibilidad de usarlas para dispositivos domésticos que requieren una carga mayor ha llevado a que se considere que los paneles fotovoltaicos son inferiores a la red eléctrica. En la provincia sudafricana del Cabo Oriental, algunos hogares no han aceptado los sistemas solares domésticos que les ofrecía el Gobierno porque consideran que, de ese modo, tendrán menos probabilidades de poder conectarse a la red pública. Las instalaciones solares fotovoltaicas en entornos rurales también se han criticado porque el suministro es estático y no deja lugar a un aumento del consumo.

Los generadores diésel también han proporcionado durante décadas un acceso individual a la electricidad. Uno de los ejemplos más notorios de África es el de Nigeria, donde los apagones crónicos y la inestabilidad de la red nacional han impulsado el uso de esos generadores independientes. Según un informe de 2008, los nigerianos se gastan unos 140.000 millones de USD al año en combustible para alimentar esos generadores privados en el país, de los que casi 67.000 millones serían para consumo residencial y 13.000, para uso comercial (Omoh y Igbikiowubo 2008).

Las baterías de los automóviles también sirven como una fuente de electricidad relativamente accesible, aunque cara. En Mozambique, se calcula que se venden

unas 25.000 baterías al año para electrificación doméstica. Normalmente, la batería se lleva al lugar donde se empleará —que suele estar bastante lejos— y donde se puede recargar a un determinado precio; la energía en la central de recarga suele depender de un generador diésel o de la red eléctrica. La pequeña cantidad de energía de la batería se utiliza, por lo común, para iluminar el hogar o para hacer funcionar un aparato de televisión o radio. La electricidad que genera una batería de automóvil puede llegar a costar hasta 5 USD por kWh (Greenpeace y ITDG 2002, 60).

## **Lecciones aprendidas**

### *Involucrar a la sociedad civil*

El sector eléctrico en África ha fallado en gran medida a la mayoría pobre del continente, y aún seguirá afrontando grandes obstáculos durante las próximas décadas. Teniendo en cuenta los niveles relativamente bajos de voluntad política, uno de los factores más importantes para acelerar la conexión eléctrica pública en África será la participación, la incidencia y el escrutinio por parte de las comunidades y la sociedad civil.

Aunque raramente se menciona en la literatura crítica más reciente, la sociedad civil está trabajando de forma muy activa en el sector energético para garantizar que los gobiernos rindan cuentas, que se planifique pensando en los grupos pobres y que se desarrollen servicios comunitarios. En 2003, una red mundial de ONG fundó Ciudadanos Unidos por la Energía Renovable y la Sostenibilidad para (CURES) hacer un seguimiento de los procesos internacionales relacionados con la energía que habían surgido de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002. CURES preparó una declaración como posición común de este grupo para influir en la conferencia internacional sobre energías renovables que tuvo lugar en la ciudad alemana de Bonn en 2004 (CURES 2003). Actualmente, hay una red CURES activa en el sur de África y otra en el oeste. En 2003, se creó la red African Rivers Network, que aglutina a comunidades y ONG que están luchando contra grandes represas, sobre todo hidroeléctricas. En 2006, la red publicó un librito que presenta estudios de casos relacionados con los impactos sociales y ambientales de las represas hidroeléctricas en África (ARN 2006). Otro grupo de la sociedad civil con una gran fuerza es South Africa Energy Caucus.

Algunos países, como Tanzania y Camerún, han sido testigo de protestas públicas contra los impactos negativos de la prestación de servicios debido a las privatizaciones. Algunos sindicatos de Argelia, Nigeria y Sudáfrica también se han opuesto a la privatización de los servicios eléctricos. Light Up Nigeria, un movimiento de base que lucha por la mejora del suministro eléctrico, comenzó a movilizarse en agosto de 2009. Sus fundadores elaboraron un proyecto de ley que incorporaba sus demandas al Gobierno nigeriano para un servicio eléctrico sostenible. Utilizando la red social de Facebook, Light Up Nigeria cuenta ahora con más de 28.000 miembros.

Pero puede que el caso más conocido de implicación de la sociedad civil en el sector eléctrico africano proceda de las luchas colectivas de los distritos segrega-

dos de Sudáfrica para no pagar por la electricidad y otros servicios básicos, tanto durante como después del apartheid. En el marco de la lucha contra régimen de apartheid, muchos de esos distritos pusieron en marcha boicots contra la prestación de servicios precarios y desiguales, incluido el de electricidad. Cuando el Congreso Nacional Africano (ANC) llegó al poder, en 1994, su Programa para la Reconstrucción y el Desarrollo prometió ‘servicios básicos gratuitos’ para todos y todas. Sin embargo, en 2000, la compañía pública Eskom empezó una seria campaña para desconectar a los hogares que no estaban pagando el servicio o que tenían una deuda considerable con él. Sólo en el distrito de Soweto, se estaba desconectando hasta 20.000 hogares al mes (Naidoo y Veriava 2009, 324); además, muchos otros centenares estaban siendo desconectados por distribuidores públicos de electricidad municipales (McDonald y Pape 2002).

El Comité de Crisis Eléctrica de Soweto organizó una campaña de resistencia colectiva que recurrió a la reconexión ilegal como herramienta política. Esta resistencia organizada condujo a tres grandes logros. En octubre de 2001, Eskom adoptó una moratoria sobre las desconexiones del servicio en Soweto. Un mes más tarde, Eskom anunció que anularía el 50 por ciento de los atrasos, reformaría el proceso de facturación y no emprendería medidas contra las personas que notificaran conexiones ilegales. En mayo de 2003, Eskom suspendió todos los atrasos de Soweto y los distritos vecinos. Sin embargo, estas victorias fueron seguidas por la instalación de contadores de prepago para el uso de electricidad, una medida que muchos grupos sudafricanos han criticado por desempoderar a los consumidores (Naidoo y Veriava 2009) y los cortes de servicio siguen estando en el orden del día.

### *Objetivos de electrificación*

Para no quedarse atrás, los servicios africanos deben establecer nuevas conexiones a un ritmo más rápido del que se crean nuevos hogares. Sin políticas públicas específicas para abordar las necesidades de las poblaciones rurales más desatendidas, la brecha eléctrica no sólo seguirá aumentando, sino que también lo hará la brecha de equidad entre aquellos con acceso a la electricidad y aquellos sin él. Para la mayoría de países africanos, éste ha sido un importante desafío pendiente durante años, pero, poco a poco, están empezando a establecer objetivos para nuevas conexiones (véase la tabla 13.7). En 2001, la empresa EdM de Mozambique contaba con 279.000 clientes; en 2006, éstos se habían incrementado hasta los 387.000.

Por otra parte, parte de la atención se ha empezado a centrar paulatinamente en las iniciativas regionales para expandir el acceso a la electricidad y la energía en África. En 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se instó a la comunidad internacional a “aumentar el acceso a servicios energéticos fiables y de costo razonable, para el desarrollo sostenible, que faciliten el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (...) teniendo en cuenta que el acceso a la energía facilita la erradicación de la pobreza” (WSSD 2002, 5). En 2005, se había esbozado ya una estrategia de la ONU para “dinamizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), y el Foro de Ministros de

Energía para África (FEMA) se comprometió con tres importantes objetivos para reforzar el acceso a la energía, aunque a un costo subestimado: el 50 por ciento de los africanos que viven en zonas rurales tendrían acceso a servicios de energía modernos como estufas mejoradas para cocinar; el 50 por ciento de los pobres urbanos y periurbanos tendrían acceso a servicios de energía modernos, asequibles y fiables; el 50 por ciento de las escuelas, las clínicas y los centros comunitarios tendrían acceso a servicios de energía modernos para iluminación, refrigeración y tecnología de la información y la comunicación (Bbumba 2005). Desde 2006, la Iniciativa de la UE sobre la energía ha dirigido una serie de esfuerzos a desarrollar estrategias de acceso a escala regional en el África subsahariana. Este esfuerzo se expresa actualmente en un programa trienal (2009-2011) conocido como Iniciativa de Electrificación en África.

En 2006, la Comunidad Económica del África Occidental (ECOWAS) determinó que se debían invertir 52.000 millones de USD para 2015 con el fin de

**Tabla 13.7. Ejemplos de objetivos nacionales en materia de acceso a la electricidad**

<b>País</b>	<b>Acceso total actual</b>	<b>Objetivo nacional</b>	<b>Objetivo rural</b>
República Democrática del Congo	11,00%	67% para 2025	50% para 2025
Ghana	54,00%	100% para 2020	100% para 2020
Malí	17,40%	20% para 2011	8% para 2011
Sudáfrica	75,00%	100% para 2012	100% para 2012
Togo	20,00%	66% para 2016	40% para 2016
Zambia	19,00%	41,8% para 2016	15% para 2016

Fuente: Legros et al. 2009.

dinamizar la región de forma que alcanzara sus ODM. Con esos fondos, la región podría garantizar combustibles modernos para cocinar para todo el mundo, incrementar el acceso eléctrico en las ciudades hasta el 100 por ciento y en las áreas rurales, hasta el 33 por ciento, y poner la energía eléctrica y mecánica a disposición de dos tercios de las comunidades rurales. Con una población regional de 300 millones de habitantes, la inversión necesaria sería de 16 USD por persona y por año. A partir de los cálculos de ECOWAS, el África subsahariana necesitaría 12.000 millones de USD al año de inversiones en servicios energéticos para reducir a la mitad la pobreza, tal como se define en los ODM, lo cual equivaldría a una tercera parte de los 41.000 millones de USD de inversiones anuales estimados por Foster y Briceño-Garmendia (2010). Esta cifra se alinearía con los cálculos publicados en el informe World Energy Outlook, según el cual una inversión de 35.000 millones de USD al año hasta 2030 serviría para garantizar un acceso universal a la electricidad (OECD/IEA 2007).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que puede que los hogares que se encuentran en regiones con red eléctrica sigan sin poder acceder a la electricidad o tener un

uso limitado de ésta. Los hogares pobres, en este sentido, se enfrentan a un doble desafío. En primer lugar, la tarifa de conexión que cobra el servicio puede ser demasiado alta como para que un hogar tenga capacidad para pagarla de una vez. Y en segundo, la vivienda, por lo general, debe cumplir con ciertas normas para hacer viable la conexión, lo cual descarta directamente a los grupos que viven en las infraestructuras más precarias. Como consecuencia de ello, sólo en torno al 10 por ciento de los hogares de las comunidades rurales electrificadas en Tanzania están conectados realmente a la red, incluso una década después de que comenzara su programa de electrificación rural. Además, la inversión necesaria en materia de aparatos y utensilios de cocina apropiados siguen siendo un obstáculo para implantar la cocina eléctrica, incluso en los hogares que disponen de electricidad (Kjellstrom 1994).

### *Políticas eficaces*

Mejorar las políticas del sector energético es una condición sine qua non si se persigue crear un entorno eficaz para unos servicios eléctricos no privatizados. En los últimos años, ha ido ganando fuerza una literatura crítica con las reformas del sector de la energía, con importantes implicaciones para la mejora de la prestación de servicios del sector público. Entre las políticas que cabría destacar estarían:

- Autonomía y competencia de las juntas reguladoras;
- Evaluaciones de rendimiento y renovaciones de licencia de los servicios en función de los resultados técnicos y el cumplimiento de objetivos de conexión;
- Concesión de subsidios específicos para hogares pobres que minimicen o eliminen las tarifas de conexión y los pagos fijos;
- Opciones de electrificación de menor costo y tecnologías apropiadas;
- Mejor supervisión de las compañías de propiedad estatal;
- Nuevos enfoques para solventar las pérdidas del sistema, incrementar los índices de recaudación y mejorar la atención a los usuarios.

Aunque muchos de estos términos se han utilizado para promover la inversión y la participación del sector privado en los programas de electrificación o para presionar para que se comercialicen servicios públicos, podría ser igual de válido aplicar estos principios –o modificarlos– a las entidades públicas no comercializadas en África, la mayoría de las cuales se beneficiaría con una mejor gestión y una mayor transparencia. Es importante, por ejemplo, que las ‘opciones de menor costo’ no sean sinónimo de un suministro de menor calidad para los pobres y que los usuarios sean vistos como miembros activos y participativos del sistema de electrificación y no como meros ‘consumidores’ pasivos. Si no se abordan estos factores normativos e institucionales, las barreras a un suministro de servicios público y eficaz no desaparecerán.

### *Gestión comunitaria*

Cientos de proyectos de demostración y comunitarios ya desaparecidos en todo el continente africano han demostrado que, más allá de instalar el suministro eléctrico, se necesita una gestión sostenible. La supervisión financiera y técnica

de todo sistema eléctrico compartido es fundamental. Hay dos excelentes guías que podrían ayudar a las comunidades como orientación sobre cómo establecer un mecanismo estable de supervisión: *Guides for Electric Cooperative Development and Rural Electrification* (NRECA International, s.f.) y *Organización de servicios eléctricos en poblaciones rurales aisladas* (Sanchez 2007). Estas guías ayudan a identificar buenas prácticas en materia de tarifas, contratos y supervisión de sistemas en los contextos rurales de países en desarrollo y con el objetivo de fomentar el interés público general en el suministro de energía.

### *Sostenibilidad financiera*

Cuestiones como la recuperación de costos y los subsidios son debates clave en el ámbito del suministro eléctrico en África. Los subsidios que se han destinado durante décadas al sector energético en el África subsahariana no han conseguido que la electricidad sea accesible o asequible, en gran medida porque el acceso al servicio se limita casi totalmente a los sectores más acomodados de la sociedad. Unos subsidios adecuados pueden incrementar las tasas de acceso, garantizar que los costos eléctricos sean asequibles para las comunidades pobres, evitar el uso ineficiente y asegurar que los usuarios industriales no se beneficien de forma desproporcionada del sistema. Poner punto y final a los subsidios para los grupos con rentas más elevadas podría servir para redistribuir los recursos, de manera que éstos se utilicen para subvencionar la ampliación de las redes eléctricas hacia comunidades rurales con rentas menores y comunidades periurbanas.

Los sectores pobres se ven muchas veces atrapados entre la falta de acceso a servicios energéticos modernos y sus posibilidades limitadas para financiar la adquisición de tales servicios. Algunos estudios recientes indican también que lo más prohibitivo para los usuarios de rentas bajas es la infraestructura en sí, y no los pagos mensuales por su uso. Los subsidios dirigidos a establecer conexiones y cubrir sus costos iniciales llegarán a los consumidores pobres mejor que las tarifas subsidiadas. Tras estudiar varias experiencias en Burkina Faso, Kenya y Tanzania, Morris y Kirubi (2009) llegaron a la conclusión de que se puede aumentar el acceso a servicios energéticos modernos a través de opciones de financiación a pequeña escala, y que el gobierno puede desempeñar un papel catalizador poniendo todas las piezas en su lugar.

Las tecnologías de alto costo suponen también un impedimento. La adopción de tecnologías de bajo costo en las zonas rurales que se estaban electrificando fue otra medida importante utilizada con éxito en Túnez, Marruecos y Mauricio. Entre los estándares que podrían ayudar a garantizar una buena relación entre costo y eficacia estarían el 'retorno a tierra con un único cable' y ubicaciones para transformadores que se determinen según cada línea, dependiendo del crecimiento de la demanda actual y futura (GNESD, 2004)

En Sudáfrica, la política de Electricidad Básica Gratuita (FBE) supone que los hogares pobres tienen derecho a recibir una cantidad mínima de 50 kWh de electricidad al mes sin ningún costo. La prestación de suministros básicos de sustento como la FBE ha sido muy criticada por el Banco Mundial y otras instituciones

involucradas en reformas sectoriales por socavar, según afirman, la sostenibilidad financiera de los servicios estatales, dejándoles sin capacidad para cubrir gastos o mantener –por no decir ya expandir– su sistema. Sin embargo, los subsidios focalizados que se aplican correctamente pueden ayudar al Estado a cumplir con sus objetivos de bienestar. El incremento de las tasas pagadas por los usuarios que consumen más puede servir a varios objetivos, como generar fondos para ayudar a cubrir los costos para más conexiones y subvencionar los costos para los usuarios más pobres (que, por lo general, también consumen menos). El incremento de las tasas también puede animar a los usuarios a utilizar mejor la energía.

En el caso de las iniciativas comunitarias, Kirubi (2009, 57) sostiene que el diseño del sistema tarifario depende de si los costos variables y fijos son altos o bajos: “Un sistema con altos costos variables (p. ej., un sistema diésel) exige un seguimiento razonablemente exacto de la energía consumida, de manera que se pueda facturar a los usuarios por cada unidad de energía usada. Este tipo de tarifa se suele conocer como ‘tarifa basada en la energía’. En cambio, cuando un sistema tiene bajos costos variables y altos costos fijos (p. ej., una microcentral hidroeléctrica), tiene mucho más sentido establecer una ‘tarifa basada en la capacidad’, ya que el costo marginal de consumo es insignificante”. Las redes comunitarias en las zonas rurales, en concreto, pueden beneficiarse de dispositivos limitadores de carga, como cuadros eléctricos. Estos dispositivos se pueden emplear para aplicar tarifas basadas en la capacidad, concebidas para limitar la energía máxima consumida.

La recaudación de ingresos es una cuestión legítima. Si bien en algunos países se ha puesto el acento en medidas de recaudación residencial, como la instalación de los controvertidos contadores de prepago, las instituciones gubernamentales también se retrasan muchas veces en los pagos, y tienen muchas menos posibilidades de que se les exija. En la República Democrática del Congo, las compañías públicas debían a la empresa eléctrica estatal 500 millones de dólares. En 2005, el servicio estatal de Zimbabwe, Zesa, debía 110 millones de dólares a otras empresas eléctricas de los países vecinos (entre ellas, 27 millones a Mozambique; 11 millones a Sudáfrica y 5 millones a la República Democrática del Congo y Zambia; Chanakira 2005). A pesar de reducir los pagos atrasados hasta la mitad en 2006, la cantidad debida a los países vecinos ha vuelto a subir de nuevo hasta los 100 millones de dólares (Chronicle 2010).

### *Planificación anticipada*

En los últimos años, un sinnúmero de países africanos se ha enfrentado a una inesperada falta de energía. En algunos casos, se ha debido a la escasez hidroeléctrica durante períodos de sequía y, en otros, a la escasez de carburante importado por motivo del incremento de los precios. Otro de los factores se halla también en el mal estado de las centrales eléctricas y el ritmo lento de las ampliaciones de la red. Estas crisis han puesto sobre la mesa la necesidad de planificar con la debida anticipación un sector eléctrico nacional de bajo riesgo, con el objetivo de garantizar que se aborden tanto nuevos riesgos que se plantean –especialmente el cambio cli-

mático— como aquellos riesgos que, históricamente, se han pasado por alto. Una planificación energética adecuada debe identificar los riesgos a largo plazo y dar prioridad a los proyectos que presentan riesgos menores. La carga financiera que suponen las importaciones de combustibles fósiles y la nueva atención prestada a las emisiones de carbono han ayudado a muchos países a reconocer las ventajas de desarrollar fuentes de energía autóctonas y diversificar sus fuentes de suministro eléctrico. Una cartera energética diversificada es importante para cubrir los riesgos de todo suministro energético.

Esto es especialmente relevante en el caso de la generación hidroeléctrica a gran escala. Ya son más de 11 los países africanos que dependen en más de un 80 por ciento de fuentes hidroeléctricas (EIA 2006). Países como Camerún, Etiopía, Ghana, Kenya, Malawi, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe han presenciado episodios de escasez de energía debido a las sequías que han menguado el abastecimiento de las centrales hidroeléctricas (UNECA 2007). Estas crisis energéticas han llevado a los países a firmar unos costosos acuerdos para garantizar el suministro con generadores diésel. Sin embargo, en la planificación energética de toda África sigue siendo muy influyente la idea de que los grandes proyectos hidroeléctricos constituyen la solución más rentable, incluso para uso regional. Este intento de explotar el potencial hídrico africano no tiene en cuenta los numerosos riesgos que, en última instancia, podrían minar la relación entre costo y eficacia de estas opciones, especialmente la excesiva dependencia de las fuentes hidroeléctricas y la limitada diversificación de la cartera energética, y los impactos del cambio climático (independientemente de si los servicios son públicos o privados). Estos proyectos también se enfrentan a un creciente riesgo de corrupción y mala gestión.

### *Energía renovable*

El establecimiento de objetivos nacionales para energías renovables puede indicar la visión proactiva de un país para garantizar un sector energético diversificado y sostenible. Al menos 13 países africanos han adoptado objetivos nacionales en materia de energías renovables, aunque dichos objetivos contemplan, en algunos casos, grandes centrales hidroeléctricas. Entre estos países, se encontrarían Argelia, Egipto, Kenya, Madagascar, Malí, Marruecos, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Túnez y Uganda. Egipto se ha marcado la meta de generar un 20 por ciento de su energía a partir de fuentes renovables para el año 2020. En 1994, la Agencia para Energías Nuevas y Renovables del país presentó el Programa para la producción de energía eléctrica renovable con el fin de potenciar el desarrollo a gran escala de energía solar y eólica. Egipto cuenta con un parque eólico en fase piloto de 5 MW, y está construyendo otros dos con una capacidad de 60 MW.

Una tarifa de alimentación garantizada puede ser uno de los mejores catalizadores para impulsar proyectos de energía renovable. Este tipo de tarifa, por lo general, exige a los servicios de la red que compren suministros de electricidad renovable de proyectos que cumplan con una serie de requisitos y garantiza a los proveedores de renovables cosas como acceso a la red para el suministro de ener-

gía, contratos de larga duración para la compra de energía renovable del proyecto, y un precio de compra justo. El primer país africano en introducir una tarifa de alimentación garantizada fue Mauricio, seguido por Argelia en 2002, Uganda en 2007, Kenya en 2008 y Sudáfrica en 2009. Egipto y Nigeria están en el proceso de elaboración de este tipo de tarifas. Actualmente, Mauricio genera el 40 por ciento de la electricidad del país a partir de *bagasse*, residuos agrícolas de la industria azucarera, en parte debido a estas políticas.

La medida en que los servicios eléctricos públicos están en mejor posición para proporcionar fuentes de energía renovables que el sector privado es un asunto que no ha sido debatido de forma continuada en el contexto africano, pero debería ser una pieza fundamental de toda iniciativa para crear 'alternativas a la privatización' en el continente.

### *Eficiencia energética*

Invertir en un uso más eficiente del suministro energético podría conducir a importantes ahorros de costos y aplazar la construcción de costosas fuentes de nuevos suministros. Las iniciativas para mejorar la eficiencia energética y la gestión de la demanda son cada vez más populares, pero están lejos de alcanzar su pleno potencial en África. En 2008, la Junta Eléctrica Central (CEB; 2008, 4) de Mauricio señalaba: "Es evidente que la central eléctrica más respetuosa con el medio ambiente, barata y fiable es la que no tenemos que construir porque ya hemos ayudado a nuestros clientes a ahorrar energía".

La industria del suministro eléctrico en África se caracteriza también por las altas pérdidas en el sistema; es decir, por energía que se produce pero que se pierde durante la transmisión y distribución. En comparación con la meta internacional de que estas pérdidas representen del 10 al 12 por ciento del total, en África se dan cifras récord de hasta el 30 por ciento (Karekezi y Kimani 2002). Una de las mejoras en eficiencia más significativas sería la reducción de las pérdidas de carga, muchas veces mediante el mantenimiento y la mejora de la red. No hay razón para invertir en una nueva fuente de energía cuando ya se puede 'encontrar' una cantidad equivalente disminuyendo las pérdidas de los sistemas existentes de los proveedores de servicios públicos.

La iluminación eléctrica consume más del 19 por ciento de la electricidad del mundo y representa hasta un 10 por ciento del consumo total de energía. Sustituir de forma generalizada las bombillas incandescentes por lámparas fluorescentes compactas (LFC) podría reducir la demanda energética de iluminación en casi un 40 por ciento. El Banco Mundial, que promueve la adquisición al por mayor y la distribución de LFC, ha ayudado a financiar la distribución de dos millones de LFC en Etiopía, Rwanda y Uganda, con el fin de reducir la demanda máxima de cada país en 100 MW, mientras que el gobierno de Ghana distribuyó por su cuenta seis millones de LFC (World Bank 2008, 52). Un préstamo de emergencia del Banco Mundial a la República Centroafricana, donde el acceso a la electricidad se limita casi exclusivamente a la capital, incluye 300.000 dólares para la distribución de 80.000 LFC, con lo que se espera ahorrar 2 MW. La Comunidad del

África Meridional para el Desarrollo (SADC) también ha puesto en marcha un programa de tres años, en colaboración con los servicios de los países miembros, para distribuir más de 40 millones de LFC, lo cual supondrá un suministro evitado de 1.750 MW (SAPP 2009). Una vez más, los proveedores de servicios públicos pueden desempeñar un papel pionero en el ámbito de la eficiencia energética.

### *Creación de empleo*

Según la Organización Internacional del Trabajo (ILO 2007), el 37 por ciento de los africanos vive en la extrema pobreza, una cifra que sólo se ha reducido un 1 por ciento con respecto a hace una década. En términos absolutos, el número de africanos que vive en la pobreza extrema se ha incrementado, de hecho, en 55 millones de personas durante ese mismo período. Existe un fuerte consenso de que no se están generando suficientes oportunidades de empleo digno en África. En cambio, más del 80 por ciento de los trabajadores de África sigue dependiendo de medios de vida marginales, principalmente en la agricultura de subsistencia y la economía informal. La población joven del continente –de 15 a 24 años– también está creciendo a un ritmo mucho más rápido que la creación de empleos. El promedio de desempleo juvenil en África es del 20 por ciento, el doble que el porcentaje promedio mundial. África deberá crear 11 millones de empleo cada año hasta 2015 sólo para alcanzar unos índices de desempleo que se correspondan con el promedio mundial de alrededor del 6 por ciento.

Gran parte de la evolución del sector energético hasta la fecha ha reflejado las necesidades de un desarrollo industrial basado en materias primas, que sigue impulsando el crecimiento económico en muchos países africanos. Sin embargo, un alto crecimiento económico puede también ser reflejo de unos altos precios y/o un aumento de las ventas de las materias primas para la exportación, pero con la creación de pocos puestos de trabajo y unos beneficios limitados para el resto de la población. Con demasiada frecuencia, sin embargo, el sector energético no responde a los objetivos de desarrollo de creación de empleo o reducción directa de la pobreza.

Las nuevas industrias de uso final no son la única manera de que los planes de energía influyan en la creación de empleo. La OIT (2007, 3) ha apuntado que el desarrollo de infraestructuras puede optimizar la creación de empleos locales: “Garantizar fuertes vínculos entre los proyectos de infraestructura y las economías locales requiere una inversión equivalente en mejores instalaciones de infraestructura social, como apoyo a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y cooperativas rurales”. La OIT también ha sugerido que el avance hacia el acceso universal para las necesidades básicas crea puestos de trabajo en el sector energético y en otros sectores. Sin embargo, se siguen perdiendo oportunidades clave. En Sudáfrica, un estudio realizado en 2006 por la Corporación Internacional para el Desarrollo, constató que una parte significativa de las inversiones de Eskom, incluido el uso de fondos públicos, se utilizaba para adquirir bienes importados, desperdiciando así una oportunidad excelente para destinar esas mismas inversiones a impulsar la producción local (UNECA 2007).

Muchos expertos coinciden en que el sector de las energías renovables, especialmente el de la eficiencia energética, genera más empleo que los combustibles fósiles (Abate 2004, ILO 2008). Según un estudio realizado en Sudáfrica, las fuentes de energía renovable generarían el triple de puestos de trabajo que los combustibles fósiles (AGAMA Energy 2003).

Los sistemas de energía eléctrica descentralizados y de menor escala también pueden crear más puestos de trabajo en los sectores de la fabricación y el mantenimiento entre la población local. Dos empresas de Kenya han sido pioneras en la fabricación local de motores y generadores eólicos en el país: Bobs Harries Engineering Limited fabrica motores eólicos para bombear agua y Craftskills Enterprises fabrica turbinas eólicas diseñadas para utilizar ráfagas de viento menos potentes. Se calcula que el 90 por ciento de los materiales utilizados para la fabricación de las turbinas proceden de la zona; para producir las máquinas se emplean metales reciclados y los únicos componentes importados son los imanes (GTZ, s.f.). Craftskills proporciona además mantenimiento técnico y gestiona un servicio de atención directa para resolver los problemas más inmediatos. Empresas como Deng Limited, en Ghana, y Zara Solar, en Tanzania, son líderes locales en la venta, la instalación y el mantenimiento de sistemas solares fotovoltaicos y han recibido prestigiosos premios internacionales por sus logros en materia de energía sostenible (Ashden Awards 2007a,b).

La creación de capacidad local para analizar las opciones y las políticas energéticas es también importante para promover un suministro sostenible y a largo plazo. La Red Global sobre Energía para el Desarrollo Sostenible (GNESD) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha identificado tres 'centros de excelencia' en África: la Red de Investigación sobre Políticas y Energía de África (AFREPREN), en Nairobi, Kenya; Environnement et Développement du Tiers Monde, en Dakar, Senegal; y el Centro Investigación sobre Energía en la Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica (GNESD, 2004). En África occidental, ECOWAS tiene previsto poner en marcha un Centro Regional para Energías Renovables y Eficiencia Energética. El gobierno de Kenya también tiene la intención de crear un Centro para la Eficiencia y la Conservación Energética.

Aunque no existe ningún estudio sobre el potencial de creación de empleo en las energías renovables del sector público en comparación con los sectores privados en África, cabría argüir que la inversión coordinada del sector público podría crear más puestos de trabajo que la inversión ad hoc del sector privado.

#### *Servicios modernos de energía para el desarrollo*

Si bien este capítulo pretende centrarse en el suministro de electricidad, el abastecimiento de otras formas modernas de energía puede ser igualmente vital para el desarrollo humano y económico de África, y para la búsqueda de modelos innovadores de prestación pública. Los servicios estatales y los organismos financiadores, centrados en la red eléctrica, no suelen tener debidamente en cuenta las necesidades de energía para uso doméstico y actividades generadoras de ingresos

en la mayoría de las zonas rurales de África. En noviembre de 2009, la ONU publicó una revisión exhaustiva de los objetivos fijados por los gobiernos africanos en materia de acceso a la electricidad y otros servicios modernos de energía, incluido el acceso a la energía mecánica, combustibles modernos para cocinar, y cocinas mejoradas (Legros et al 2009). Estas formas de servicios energéticos suelen perder con respecto a las iniciativas de electrificación en la carrera por hacerse con los escasos fondos de los donantes.

Incluso cuando se dispone de electricidad, ésta no suele desplazar el uso tradicional de biomasa para cocinar y calentar la vivienda. Unos 579 millones de africanos —el 76 por ciento de la población rural y el 47 por ciento de la urbana— dependen de la leña, el carbón y el estiércol como principales fuentes de energía para cocinar (OECD/IEA, 2007). En lugar de pasarse al uso de la electricidad cuando se dispone de ella, los hogares suelen seguir un proceso de ‘agregación de combustibles’:

Las formas modernas de energía se suelen aplicar con moderación al principio, y para servicios concretos, en lugar de suplantar por completo una forma existente de energía que ya presta un servicio adecuado. La actividades que consumen más energía en el hogar —cocina y calefacción— son las últimas en cambiarse. El uso de varios combustibles proporciona una sensación de seguridad energética, ya que la dependencia total de un único combustible o tecnología hace que los hogares sean vulnerables a las variaciones de precios y a servicios poco fiables. Ciertas renuencias a dejar de cocinar con leña también pueden deberse a preferencias de gusto y a la familiaridad de cocinar con tecnologías tradicionales (OECD/IEA, 2007, 422).

El uso tradicional de biomasa para la energía doméstica representa un problema de salud significativo. Las concentraciones de contaminación en los hogares rurales africanos pueden llegar a ser hasta 100 veces superiores a las observadas en las zonas urbanas de muchos países industrializados (Kammen y Jacobson 2005). La Organización Mundial de la Salud calcula que alrededor de 1,5 millones de personas mueren cada año por la contaminación interna del aire que se produce al cocinar con energía tradicional de biomasa; el mayor porcentaje de dichas muertes se concentra en el África subsahariana. La falta de fuentes eficientes de energía también afecta a los sistemas de salud en la región (Enskat y Liptow, 2008). Las cocinas mejoradas son una forma de servicio de energía moderna que podría incrementar la eficiencia del combustible y la salida de humo de la biomasa tradicional, lo que reduciría tanto la demanda de biomasa tradicional como sus efectos sobre la salud.

El uso de biomasa tradicional —principalmente leña y carbón— es una fuente importante de problemas ambientales. Con la desaparición de los recursos forestales, está surgiendo una ‘brecha de leña’. En Mozambique, por ejemplo, se estima que el consumo total de combustible de madera es de unos 640 m<sup>3</sup> por persona

al año. La tala ilegal para abastecer la demanda urbana de carbón vegetal sigue estando muy extendida a pesar de que está sancionada con multas importantes (Greenpeace y ITDG 2002, 60). Esta fuente 'tradicional' de energía rara vez suele ser prioritaria en las políticas energéticas o en las estrategias de reducción de la pobreza; hay pocas estrategias nacionales exhaustivas para el uso tradicional de biomasa en el sector energético (EUEI y GTZ, 2008).

Al menos un tercio de los países africanos tiene programas para cocinas mejoradas de biomasa, y muchos más se han comprometido a ayudar a desarrollar la tecnología, difundir información, promover proyectos y, en general, fomentar el acceso a energía moderna para las comunidades rurales que actualmente utilizan la biomasa tradicional. Se cree que hay en circulación más de ocho millones de cocinas mejoradas. Kenya ha sido el líder en este sentido, donde la cocina de Kenya Ceramic Jiko se encuentra en más de la mitad de los hogares urbanos y aproximadamente el 20 por ciento de los hogares rurales. Hay también constancia de un número significativo de estufas mejoradas en Burkina Faso, Eritrea, Etiopía, Ghana, Níger, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Zimbabwe (REN21 2008). Varios países africanos han establecido metas para aumentar el acceso a combustibles modernos para cocinar y cocinas mejoradas.

La energía solar fotovoltaica y la energía eólica para bombear agua de riego y agua potable están ganando cada vez mayor aceptación, y se están generando muchos proyectos e in versiones. En el continente africano se está usando un gran número de motores eólicos para el bombeo de agua (entre ellos, cabe destacar 300.000 en Sudáfrica, 30.000 en Namibia, 800 en Cabo Verde, 650 en Zimbabwe y aproximadamente 2.000 más en varios otros países). Se estima que hay 1.000 bombas de agua solares en uso en África occidental. También han aparecido programas donantes para agua potable bombeada con energía fotovoltaica en Namibia, Níger, Túnez y Zimbabwe (REN21 2008).

### **Perspectivas de futuro**

África sigue siendo el continente del mundo con la mayor concentración de población sin acceso a la electricidad. En este capítulo se ofrece un marco y algunos ejemplos que demuestran cómo los sistemas públicos, comunitarios y otros modelos no comercializados serán fundamentales para proporcionar un acceso generalizado a la electricidad en el continente. Es necesario replantear las reformas del sector de la energía que han guiado el fracasado cambio de rumbo hacia la privatización, y revisar los objetivos de bienestar social —especialmente los consagrados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio— será importante. ¿Cuántas más mentes creativas como la de William Kamkwamba se podrían empoderar para conseguir innovaciones con recursos locales? ¿Qué se debe hacer para aprovechar este impulso y llevar la electricidad a comunidades, escuelas y hogares? ¿Y cómo se puede hacer esto sin recurrir a la privatización y comercialización?

A partir de la información presentada en este capítulo, se sugieren algunas acciones:

- Teniendo en cuenta la historia de servicio precario, el suministro estatal de electricidad no puede tener éxito sin que los gobiernos y los servicios públicos rindan cuentas y garanticen que se crea un entorno propicio para el éxito de modelos públicos y comunitarios. Una mayor transparencia de los sistemas eléctricos estatales, así como de sus objetivos, finanzas y procesos de planificación permitirá una mayor rendición de cuentas por parte de las comunidades y la sociedad civil, así como por parte de la comunidad de donantes. A medida que los estados intensifican su participación en la planificación energética a escala regional, deben garantizar también la participación de la sociedad civil.
- Las reformas del sector energético deberían ser favorables a los pobres y mejorar la gestión técnica y financiera. Se deberían priorizar las estructuras y los mecanismos para abordar la electrificación rural antes de la privatización (de lo contrario, puede que este tema no se aborde en absoluto). Las reformas también deberían adoptar enfoques innovadores para alcanzar las metas de electrificación.
- Las leyes nacionales en materia eléctrica deberían establecer una supervisión independiente para los fondos de electrificación rural.
- La información recopilada sobre acceso a la energía se deberían estandarizar e incluir los datos necesarios para poder analizar factores socio-económicos. Por ejemplo, los datos sobre nuevas conexiones deberían distinguir entre hogares rurales y urbanos. Las evaluaciones sobre servicios y organismos de electrificación rural deberían reflejar datos sobre el número de nuevas conexiones.
- El desarrollo económico en África debe fomentar el empleo y actuar en beneficio de los pobres. Un buen suministro eléctrico debería contemplar estrategias energéticas nacionales que apoyen a las industrias que crean puestos de trabajo dignos, promueven la resiliencia de las comunidades y no amenazan la seguridad alimentaria, ya sea en entornos urbanos o rurales. El enfoque debería incluir la cadena de valor agrícola y el sector de la producción. También se debería dar prioridad a la producción local de componentes y sistemas de energía que utilicen materiales y conocimientos técnicos locales.
- Empoderar a las comunidades para que sean participantes activas en los procesos de electrificación, así como facilitarles su involucración en dichos procesos, es uno de los elementos que más se ha descuidado hasta la fecha. Las comunidades pueden y deben tomar iniciativas para la electrificación. Los estados deberían dar a conocer sus objetivos e implicar a los ciudadanos en el seguimiento de los avances. Los estados también deberían limitar las barreras normativas a las que se enfrentan las comunidades y posibilitar que éstas reciban apoyo financiero del gobierno.

- Los ministerios de Energía en África han puesto sobre la mesa un gran regalo: objetivos de electrificación basados en un calendario concreto. La sociedad civil debería utilizar estos objetivos, marcados por los propios gobiernos, para exigir que se rindan cuentas, y colaborar con gobiernos y donantes para garantizar que los recursos se asignen de forma adecuada para cumplir con los objetivos.
- En muchas de las experiencias comunitarias identificadas, uno de los retos comunes ha sido crear y mantener un sistema de gestión para el proveedor del servicio eléctrico. En muchos ejemplos, se cuenta con algún tipo de comité de usuarios elegidos que se encarga de las operaciones técnicas y financieras. Es necesario crear mecanismos para compartir información entre experiencias comunitarias, y generar una mayor sensibilización sobre las iniciativas existentes. Crear una base de conocimientos con ejemplos y expertos podría ser una forma eficaz de compartir información entre países y comunidades. Internet y las redes sociales ofrecen un sinfín de posibilidades para recopilar datos, intercambiar experiencias y hacer un seguimiento de los objetivos gubernamentales.
- La voluntad política para electrificar las comunidades africanas está ausente. Los africanos deberán crear esa voluntad a través de la acción pública. Compartir experiencias de sistemas comunitarios exitosos y construir redes de activistas y técnicos puede fortalecer a los movimientos públicos y comunitarios que trabajan a favor del desarrollo energético y ayudar a demostrar las infinitas posibilidades del poder dirigido por las comunidades. Para promover la labor de incidencia política, se necesita más educación sobre la planificación energética nacional y sus instituciones, comprender los objetivos e interactuar con organismos nacionales, regionales y continentales, y de financiación.
- Las fuentes de energías renovables serán una parte importante de la solución para diversificar la cartera energética de África. Ya está en marcha una iniciativa encabezada por la Unión Africana para elaborar una estrategia continental de cara a 2030. Éste podría ser un espacio clave para promover objetivos de energías renovables. Desarrollar una gama variada de fuentes de energía de diversas escalas también puede contribuir a cubrir los posibles riesgos y acercar dichas fuentes a las personas, promoviendo así el carácter ‘público’ del suministro estatal.

## Referencias

- Abate, T. 2004. “Plan to junk oil, add Jobs. New coalition pushes renewables”. *San Francisco Chronicle*, 14 de abril.
- AGAMA Energy. 2003. *Employment Potential of Renewable Energy in South Africa*. Johannesburg: Earthlife Africa.
- ARN. 2006. *Voices from the ground: Case studies of hydro power and dams in Africa*. Pretoria: African Rivers Network (ARN).
- Ashden Awards. 2007a. “Affordable solar energy for the rural poor: Deng Ltd,

- Ghana": [www.ashdenawards.org/winners/deng](http://www.ashdenawards.org/winners/deng).
- Ashden Awards. 2007b. "Affordable solar energy for the rural poor: Zara Solar Ltd, Tanzania": [www.ashdenawards.org/winners/zara](http://www.ashdenawards.org/winners/zara).
- Bayliss, K. 2008. "Water and Electricity in Sub-Saharan Africa", en K. Bayliss y B. Fine (eds) *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bbumba, S. 2005. "Fema position paper: Energy and the MDGs. Heads of state dinner UN Millennium Summit". Nueva York. 14 de setiembre. Mimeo
- Boyd, J. 2009. Correspondencia personal via email. 9 de abril.
- CEB. 2008. *Annual Report*. Port Louis: Central Electricity Board (CEB).
- Chanakira, N. 2005. "Zesa arrears climb to US\$110m". *The Independent*. 19 de junio.
- Chronicle. 2010. "Zesa needs US\$383m to import power", 12 de marzo.
- Covarrubias, A.J. 1996. *Lending for Electric Power in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: The World Bank.
- CURES. 2003. "The future is renewable: Declaration for the International Conference for Renewable Energies (Renewables 2004)". Bad Honnef: Citizens United for Renewable Energy and Sustainability (CURES).
- Derby, R. 2009. "Sub-Saharan Africa Needs \$563 Billion Spent on Power Generation". *Bloomberg*. 12 de mayo..
- ECOWAS. 2006. *A white paper for a regional policy geared towards increasing access to energy services for rural and peri-urban populations in order to achieve the Millennium Development Goals*. Abuja, Economic Community Of West African States (ECOWAS).
- EIA. 2006. "World Electricity Installed Capacity by Type", en *International Energy Outlook 2005*. Paris: International Energy Agency (EIA).
- Enskat, M. y H. Liptow. 2008. "Energy in Africa: facing a double challenge", in *Energising Sustainable Development Concepts and Projects*. Bonn: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- EU EI y GTZ. 2008. *The BEST Initiative: Biomass Energy Strategies for African Countries*. Eschborn: European Union Energy Initiative (EU EI) y Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Foster, V. y C. Briceño-Garmendia (eds). 2010. *Africa's infrastructure: A time for transformation*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Frost & Sullivan. 2009. *The Asian Influence in the Sub-Saharan African Electricity Industry*. Mountain View, CA: Frost & Sullivan.
- Gentle, L. 2009. "Escom to Eskom: From racial Keynesian capitalism to neo-liberalism (1910-1994)", en D.A. McDonald (ed) *Electric Capitalism*. Londres: Earthscan.
- GNESD. 2004. "Energy access: Making power sector reform work for the poor (Summary for policymakers)". Roskilde: Global Network on Energy and Development (GNESD).

- Greenberg, S. 2009. "Market liberalisation and continental expansion: The repositioning of Eskom in post-apartheid South Africa", en D.A. McDonald (ed) *Electric Capitalism*. Londres: Earthscan.
- Greenpeace y ITDG. 2002. *Sustainable Energy for Poverty Reduction: An action plan*. Ámsterdam: Greenpeace e International Technology Development Group (ITDG).
- GTZ. n.d. "Local Manufacture of Wind Energy Systems, Kenya - Best Practice: Wind. Eastern Africa Regional Energy Resource Base": [http://regionalenergy-net.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=104&Itemid=117](http://regionalenergy-net.com/index.php?option=com_content&task=view&id=104&Itemid=117).
- ILO. 2007. "Conclusions of the 11th African Regional Meeting". Addis Ababa, 24-27 de abril. Ginebra: International Labour Organization (ILO).
- ILO. 2008. *Green Jobs Initiative: Facts and Figures*. Ginebra: International Labour Organization (ILO).
- Kammen, D. y A. Jacobson. 2005. "Science and engineering research that values the planet", *The Bridge* 35(1): 11-17.
- Kamkwamba, W. y B. Mealer. 2009. *The boy who harnessed the wind*. Nueva York: HarperCollins Publishers.
- Karekezi, S. y J. Kimani. 2002. *Status of Power Sector Reform in Africa: Impact on the Poor*. Nairobi: Afrepren.
- Kirubi, C.G. 2009. "Expanding access to off-grid rural electrification in Africa: An analysis of community-based micro-grids in Kenya". Tesis de Doctorado. University of California Berkeley.
- Kjellstrom, B. 1994. "Rural Electrification in Tanzania", *Energy for the Household* 32.
- Legros, G., I. Havet, N. Bruce y S. Bonjour. 2009. *The energy access situation in developing countries: A review focusing on the least developed countries and sub-Saharan Africa*. Ginebra: United Nations Development Programme (UNDP) y World Health Organization (WHO).
- Lighting Africa. 2008. "About Us": [www.lightingafrica.org/node/23](http://www.lightingafrica.org/node/23).
- McDonald, D.A., y J. Pape (eds). 2002. *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*. Londres: Zed Press.
- Morris, E. y G. Kirubi. 2009. *Bringing Small-Scale Finance to the Poor for Modern Energy Services: What is the role of government?* Nueva York: United Nations Development Program (UNDP).
- Mostert, W. 2008. "Review of experiences with rural electrification agencies: Lessons for Africa". Eschborn: Energy Initiative Partnership Dialogue Facility (EUEI-PDF).
- Naidoo, P. y A. Veriava. 2009. "From local to global (and back again?): Anti-commodification struggles of the Soweto electricity crisis Committee", en D.A. McDonald (Eed) *Electric Capitalism*. Londres: Earthscan.
- Nkeng, C. 2009. Comunicación personal por vía telefónica. 20 de marzo.
- NRECA International. s.f. *Guides for Electric Cooperative Development and Rural Electrification*. Arlington, VA: NRECA International, Ltd.
- OECD e IEA. 2004. *World Energy Outlook 2004*. París: Organization for Econo-

- mic Co-operation and Development (OECD) e International Energy Agency (IEA).
- OECD e IEA. 2006. *World Energy Outlook 2006*. París: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) e International Energy Agency (IEA).
- Omoh, G. y H. Igbikiowubo. 2008. "Nigerians Spend N16.408 trillion on fueling Generators", *Vanguard Newspaper*. 28 de enero.
- Practical Action. 2007. "Grid Connection". Rugby: Practical Action.
- Practical Action Consulting. 2009. *Small-Scale Bioenergy Initiatives: Brief description and preliminary lessons on livelihood impacts from case studies in Asia, Latin America and Africa*. Rugby: Practical Action Consulting.
- Rea, C. 2009. Comunicación personal vía email. 19 de setiembre.
- REN21. 2008. *Renewables 2007 Global Status Report*. París: Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21) y Worldwatch Institute.
- Ruiters, G. 2009. "Free Basic Electricity in South Africa: A strategy for helping or containing the poor?", en D.A. McDonald (ed), *Electric Capitalism*. Londres: Earthscan.
- Sheerin, J. 2009. "Malawi windmill boy with big fans". *BBC News*. 1 de octubre.
- Sanchez, T. 2007. *Electricity services in remote rural communities*. Rugby: Practical Action.
- SAPP. 2009. "A SADC Residential Compact Fluorescent Lamps Rollout Programme by Southern African Power Pool (SAPP)". Pretoria: Southern African Power Pool (SAPP).
- UNDESA. 2006. "Urban and Rural Areas Dataset", en *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).
- UNECA. 2007. *Making Africa's power sector sustainable: An analysis of power sector reforms in Africa*. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa (UNECA).
- US Department of Energy. 2002. "Uganda: Solar Light for the Churches of Africa (SLCA)", en *Energy and Water for Sustainable Living: A Compendium of Energy and Water Success Stories*. Washington D.C.: US Department of Energy.
- Ward, S. 2002. *The Energy book for urban development in South Africa*. Ciudad del Cabo: Sustainable Energy Africa.
- World Bank. 2003. *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2008. *Development and Climate Change: A Strategic Framework for the World Bank Group*. Washington D.C: The World Bank.
- WSSD. 2002. *Poverty Eradication: Implementation Plan*. Nueva York: United Nations.

# PANORÁMICA REGIONAL: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Susan Spronk

*Es América Latina, la región de las venas abiertas. Desde el descubrimiento hasta nuestros días, todo se ha trasmutado siempre en capital europeo o, más tarde, norteamericano, y como tal se ha acumulado y se acumula en los lejanos centros de poder.*

Eduardo Galeano, escritor y activista uruguayo (1973, 12)

Los ciudadanos y ciudadanas de América Latina y el Caribe (ALC) se enfrentan a dos importantes desafíos en la lucha para cubrir las necesidades de sus comunidades. En primer lugar, la región en su conjunto exhibe la más aguda desigualdad en la distribución de los ingresos del mundo y la concentración extrema de los recursos y del poder produce situaciones de profunda y extendida pobreza. En segundo lugar, durante los años ochenta, los servicios públicos de la región fueron los que se privatizaron más rápidamente a escala mundial. Desde entonces, sin embargo, las luchas de los movimientos sociales han conseguido devolver servicios básicos a manos públicas, especialmente en los sectores del agua y la electricidad en países gobernados por ‘la nueva izquierda’, como Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela.

Aunque África, Asia y la región de ALC comparten una historia común de colonialismo, ésta última se distingue del resto por su pronta independencia y por su larga historia de revoluciones y luchas sociales. Las Américas fueron testigo del desarrollo de civilizaciones indígenas avanzadas, como los mayas, los aztecas y los incas. Las islas que ahora conforman Cuba fueron invadidas por exploradores españoles en 1492, mientras que exploradores portugueses desembarcaron en la costa este del Brasil actual en torno a 1500. Debido a la colonización europea, a fines del siglo XVI sólo quedaba en el continente en torno al 10 por ciento de la población originaria (Galeano 1973). A causa de la falta de brazos para trabajar en las plantaciones que poblaban las islas caribeñas y las zonas costeras de América del Sur, se calcula que entre el siglo XV y XVII ‘se importaron’ a la región unos cinco millones de esclavos procedentes de África (Curtin, 1969), hecho que explica su herencia ‘racial’ mixta.

El legado de la exclusión racista y clasista engendrada por el colonialismo propició una constante ebullición política en los siglos XIX y XX. La primera revuelta de esclavos triunfante desembocó en el establecimiento de la República de Haití en 1804. El resto de América Latina y el Caribe consiguió la independencia

entre 1810 y 1825 (excepto Cuba, que siguió siendo una colonia norteamericana hasta 1898, y Puerto Rico, que es hasta la fecha un protectorado estadounidense). Aunque los primeros dirigentes a favor de la independencia se inspiraron en las ideas liberales de la revolución francesa, las repúblicas de nuevo cuño siguieron siendo sociedades muy segregadas y con rígidas jerarquías sociales, basadas en las castas y en la explotación de la mano de obra indígena y negra, lo cual llevó a más sacudidas y revoluciones sociales. La primera revolución moderna de las Américas se produjo en México en 1910, seguida por la revolución nacional-popular de Bolivia en 1952, la revolución cubana en 1959 y la revolución sandinista de Nicaragua en 1979.

Las décadas centrales del siglo XX se caracterizaron por un proyecto de desarrollo encabezado por el Estado e inspirado por un grupo de analistas de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), conocido como 'industrialización por sustitución de importaciones' (ISI), con la que los Estados buscaban 'modernizar' sus economías para superar el legado de dependencia y subdesarrollo (Cardoso y Faletto 1979). Con las políticas de la ISI, los Gobiernos nacionales centralizaron cada vez más su control sobre servicios básicos como el agua, la electricidad y la atención de la salud. La expansión del sector público fue apoyada por decisiones de gobiernos e instituciones internacionales que asumían que se necesitaba una decidida intervención gubernamental en la economía para maximizar el bienestar social mediante el crecimiento económico. En sintonía con el pensamiento keynesiano que imperaba en la época, las infraestructuras y el suministro de servicios básicos se veían como elementos fundamentales para mantener la acumulación del capital, contribuir a la reproducción de la mano de obra y ayudar a preservar el consenso entre clases. La presión política ejercida por las organizaciones de las clases trabajadoras sobre el Estado forzó a éste a gastar más en necesidades básicas, lo cual se tradujo en mejoras en la calidad de vida de la población trabajadora (Weisbrot et al 2002).

A pesar de estos logros, la estrategia de desarrollo dirigido por el Estado generó resultados desiguales. En primer lugar, las políticas de la ISI no pudieron superar la enquistada desigualdad entre razas y clases que ha predominado en la región de ALC desde la época colonial (Thorp 1998). En segundo lugar, la ISI fomentó una urbanización acelerada y caótica, y un desarrollo irregular: en 1980, el 65 por ciento de la población vivía en zonas urbanas, mientras que los trabajadores rurales asumían la carga de producir alimentos baratos para los trabajadores urbanos pero sin gozar del mismo acceso a servicios básicos (Lefebvre 1980). Este desfase en el suministro de servicios continúa en la actualidad, especialmente en las zonas periurbanas y rurales de la región.

Los legados más significativos de la ISI han sido el autoritarismo y la deuda externa. La etapa 'fácil' de crecimiento se había agotado ya a fines de los años cincuenta. Consecuencia de ello fue un ciclo de violencia patrocinada por el Estado contra la población civil. El primer golpe militar tuvo lugar en Brasil en 1964

y, a fines de la década siguiente, 18 de los 21 países latinoamericanos estaban controlados por gobiernos no constitucionales. Los gobiernos autoritarios, que no rendían cuentas a su población y contaban con el apoyo del imperialismo estadounidense, contrajeron grandes sumas de deuda externa de fuentes de capital públicas y privadas, que después dejaron a sus países a merced de las instituciones financieras internacionales (McMichael 2008).

Aplicadas en un primer momento *manu militari* tras el golpe pinochetista en Chile en 1972, las políticas neoliberales desplegadas en los años ochenta y noventa influyeron profundamente en las relaciones políticas y económicas en la región de ALC y acabaron con muchos de los logros de la era anterior. Los mercados se abrieron al capital internacional privado, los mercados de tierras se liberalizaron, las empresas estatales se privatizaron y los subsidios sociales de servicios y alimentos básicos se recortaron de forma espectacular. Los índices de pobreza se exacerbaban entre 1980 y 1990, pasando del 40,5 por ciento al 48,3 por ciento. El problema de la pobreza se agravó de forma más pronunciada en las zonas rurales; en 2005, la pobreza rural era del 58,8 por ciento, frente al 34,1 por ciento en las zonas urbanas (ECLAC 2008, 52).

Debido a su relativa riqueza y su alta población urbanizada, la región de ALC ha presentado tradicionalmente un mejor índice de acceso a servicios de agua y saneamiento que Asia y África. En 2008, sólo el 9 por ciento de la población carecía de servicios de agua, y el 21 por ciento no disponía de acceso a saneamiento (WHO y UNICEF 2000). Sin embargo, es precisamente por este motivo por el que la región era especialmente atractiva para las empresas privadas, las que inundaron el continente bajo los auspicios de las políticas de privatización fomentadas por el Banco Mundial. No obstante, tras varios episodios de devaluaciones monetarias y movilizaciones sociales, los ‘contratos estrella’ de privatización en Buenos Aires (Argentina) y La Paz-El Alto (Bolivia) fueron rescindidos, devolviendo el agua al control público y abriendo espacios para el debate sobre alternativas reales.

La oleada de privatizaciones en el sector eléctrico, siguiendo un modelo parecido al del agua, comenzó en Chile a principios de los años ochenta. No obstante, las compañías de generación y distribución que se privatizaron en los años noventa pronto dejaron de ser rentables, lo cual llevó a una reestructuración del sector en la década siguiente. Debido al declive de la rentabilidad, la ofensiva privatizadora ha ido decayendo en los últimos años, seguida por una tendencia hacia la renacionalización en países como Venezuela y Bolivia. Incluso en Colombia, donde la privatización tuvo una incursión más profunda, más de la mitad de los grupos empresariales del sector eléctrico permanecen en manos públicas (Hall 2007).

En lo que respecta a la atención de la salud, el modelo de la ISI permitió la creación de sistemas incompletos de bienestar en los años sesenta y setenta, que promovieron el establecimiento de instituciones de seguro social y atención médica que sólo cubrían a los trabajadores del sector formal. Este

sistema excluía a la mayoría de la población de muchos países ocupada en actividades informales, tanto en áreas urbanas como rurales (Fleury et al 2000). Cuba y Costa Rica, dos países con acceso universal a los servicios de salud, eran la excepción. Con las políticas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa, la mayoría de los países adoptó medidas para limitar el gasto social, especialmente en salud y educación, fomentando a la vez el crecimiento del sector privado. De esta forma, se fueron canalizando cada vez más fondos al sector privado mediante medidas como la introducción de programas de seguro médico de prepago y la subrogación.

En resumen, el debate sobre alternativas en el ámbito de los servicios básicos en América Latina y el Caribe se debe entender en el contexto de la historia de colonialismo, autoritarismo y formas excluyentes de desarrollo capitalista en la región. Las duras luchas y las victorias de los movimientos sociales que volvieron a situar a la región en la órbita constitucional en los años ochenta y noventa también han influido de forma significativa en los debates sobre alternativas. Entre algunos sectores de los movimientos sociales prevalece la desconfianza hacia las instituciones estatales, lo cual indica la necesidad de prestar particular atención a los debates en curso en la región sobre la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. A pesar de ser una región muy urbanizada, el resurgimiento de movimientos sociales indígenas también ha introducido en la agenda política la cuestión de las alternativas no estatales.

### **Agradecimientos**

Gracias a Luis Ortiz Hernández, Daniel Chavez, Iliana Camacho Cuapio, Catalina Eibenschutz Hartman y Silvia Tamez González por sus comentarios sobre este texto.

### **Referencias**

- Cardoso, F.H y E. Faletto. 1979. *Dependency and development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Curtin, P.D. 1969. *The Atlantic Slave Trade*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- ECLAC. 2008. *Social Panorama of Latin America 2007*. Santiago, Chile: Economic United Nations Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Fleury, S., S. Belmartino y E. Baris (eds). 2000. *Reshaping Health Care in Latin America: A Comparative Analysis of Health Care Reform in Argentina, Brazil and Mexico*. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC).
- Galeano, E.H. 1973. *Open veins of Latin America; five centuries of the pillage of a continent*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Hall, D.. 2007. "Electricity companies in Latin America 2007". Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).

- Lefebvre, L. 1980. "Spatial population distribution: urban and rural development", en L. Lefebvre y L. North (eds) *Democracy and development in Latin America*. Toronto: CERLAC-LARU.
- McMichael, P. 2008. *Development and social change: a global perspective*. Los Angeles: Pine Forge Press.
- Thorp, R. 1998. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (IAD).
- Weisbrot, M., D. Baker, E. Kraev, y J. Chen. 2002. "The scorecard on globalization 1980-2000: Its consequences for economic and social well-being", *International Journal of Health Services* 32 (2):229-253.
- WHO y UNICEF. 2000. *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*. Ginebra: World Health Organization (WHO) y United Nations Children's Fund (UNICEF).



## XIV. ALTERNATIVAS PROGRESISTAS EN EL CAMPO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD EN AMÉRICA LATINA

Luis Ortiz Hernández, Iliana Camacho Cuapio, Catalina Eibenschutz Hartman y Silvia Tamez González

La atención primaria de salud (APS) en América Latina tiene una historia compleja, que se ha visto profundamente influida por la adopción de políticas neoliberales desde los años setenta. Los casos de éxito a escala nacional son pocos, y aunque aún funcionan programas piloto progresistas en algunas zonas de la región, estas iniciativas han tenido nulo o escaso respaldo nacional y no han sido muy eficaces a la hora de frenar las tendencias de comercialización en el sector.

Este capítulo explora cuatro espacios de la región donde hay servicios de APS en manos públicas, que han sido bien financiados por gobiernos y que se han integrado en un conjunto más amplio de formulación y aplicación de políticas sociales y económicas. En cuanto a los países, Cuba y Costa Rica se destacan por unos programas nacionales de salud que priorizan la APS y que persiguen explícitamente acabar con los operadores de salud del sector privado o mantenerlos al margen. Estos programas llevan en marcha muchas décadas y ofrecen unos datos históricos muy útiles sobre qué se necesita para desarrollar ‘alternativas a la privatización’ en el sector de la APS y sobre los retos que plantea garantizar estos sistemas en una era de neoliberalismo.

Más recientemente, Venezuela y la Ciudad de México han adoptado iniciativas de APS no comercializadas de base más local, impulsadas en parte por el deseo de integrarlas en sistemas de gestión participativa local (en el caso de Venezuela) y, en parte, por las limitaciones de colaboración ideológica y fiscal con instancias de gobierno superiores (en el caso del Distrito Federal mexicano).

Los resúmenes ofrecidos en estas páginas distan mucho de ser exhaustivos, pero presentan una panorámica general de los principales éxitos (y fracasos) de estas iniciativas e intentan situarlas en un contexto más general de normas sociales, económicas y políticas que se están desplegando en la región. Lo que está claro en todos los casos es que, sin un fuerte y decidido apoyo del Estado –idealmente acompañado de una interacción participativa con ciudadanos y proveedores y usuarios de servicios de salud– es difícil, por no decir imposible, crear y sostener una prestación eficaz de servicios públicos de APS.

En cada uno de los casos se presenta información de fondo, seguida por un análisis de su 'éxito', basado en parte en los criterios sugeridos para todos los estudios que forman parte de este volumen (véase el capítulo 2 para una explicación detallada de la metodología). Nos centramos especialmente en cuestiones de *participación, equidad, calidad y eficiencia*. Lo que resulta evidente de nuestra revisión es que ninguno de los casos obtiene buenas notas en todos los criterios de éxito y que hay tensiones inherentes en y entre los criterios aplicados (por ejemplo, las mejoras en eficiencia pueden producirse a expensas de cierta pérdida de equidad o sostenibilidad). Sin embargo, nuestro objetivo no era encontrar modelos perfectos o internamente coherentes, sino investigar de forma metodológicamente transparente y comparativa los tipos de criterios que propician alternativas exitosas a la privatización en el sector de la APS en América Latina. El hecho de que nos planteemos tantos interrogantes como los que respondemos es indicio de las tensiones que existen en el seno del movimiento por las 'alternativas', así como de las fricciones que crean dichas alternativas con el capitalismo neoliberal.

### **De la 'APS integral' a la 'APS selectiva' en América Latina**

La Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud que tuvo lugar en Alma Ata, Kazajstán en 1978 culminó con un acuerdo firmado por 134 naciones por el que se comprometían a incorporar la APS en los procesos de planificación de sus respectivos países. La Declaración de Alma Ata se considera un hito en el contexto de la APS progresista y estableció los criterios siguientes para lo que se denomina 'APS integral' (WHO y UNICEF 1978):

- La salud es un derecho humano fundamental.
- Hay enormes desigualdades entre los países en desarrollo y los desarrollados, así como dentro de cada país.
- Se necesita un Nuevo Orden Económico Internacional.
- Los gobiernos deberían asumir la obligación de cuidar la salud de sus pueblos.
- Desde el punto de vista de la justicia social, la APS debería ser la principal estrategia para alcanzar la meta de 'salud para todos y todas' para el año 2000.
- Los estados deberían desarrollar modelos de atención de la salud que abarquen servicios de promoción y prevención, y no sólo de tratamiento.
- La APS se debería integrar en sistemas nacionales de salud más amplios con miras a incrementar la cobertura de la atención de salud integral.
- La participación comunitaria en la planificación, la organización, el funcionamiento y el control de la APS es de vital importancia.
- Es importante garantizar la cooperación entre gobiernos, trabajadores y comunidades.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) también se comprometieron con esta declaración y ofrecieron asesoramiento sobre la APS a los países involucrados (WHO y UNICEF 1978). El entusiasmo por la declaración fue manifiesto en todo el

mundo. Con la ayuda de instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), la estrategia fue adoptada por casi todos los países de Latinoamérica, entre los que Cuba, Costa Rica y Brasil demostraron una participación comunitaria y un compromiso gubernamental excepcionales (Werner et al 2000, Giovannella et al 2009). En la América Latina de hoy en día, hay aún muchos equipos locales de APS que siguen inspirándose en los principios de esta declaración y gestionan sistemas integrados de salud en que participan proveedores profesionales de atención a la salud y comunidades. Dos ejemplos de ello serían la clínica comunal Ana Manganaro Guarjila, en El Salvador (Barten 2009), y la organización comunitaria en un sistema de salud local en la región de Marqués de Comillas, en el estado mexicano de Chiapas (Heredia 2007).

La Declaración de Alma Ata, no obstante, contradecía los dictados neoliberales que estaban emergiendo en la mayor parte de América Latina en los años ochenta, especialmente con la implantación de los programas de ajuste estructural creados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que fomentaban la privatización en el sector de la salud y la reducción de las inversiones estatales en los ámbitos de la salud y la educación (World Bank 1993). La mayoría de los países latinoamericanos cedió ante estas presiones, minando sus servicios públicos de salud y permitiendo que éstos pasaran a estar dominados por operadores privados y principios comerciales. La única excepción notable de esta tendencia fue Cuba (debido a su sistema socialista), aunque Costa Rica y, en cierta medida, también Brasil demostraron una resistencia considerable a la puesta en marcha de las políticas de salud neoliberales.

Según la ortodoxia neoliberal de la época, la versión de la APS integral articulada en la Declaración de Alma Ata era ‘demasiado cara y poco realista’, por lo que los defensores del mercado sugerían que sería más eficiente redirigir el gasto de los gobiernos hacia ámbitos de bajo coste y gran impacto, como la inmunización. Llegado 1983, UNICEF también había sustituido la idea de la APS integral por un conjunto de intervenciones específicas orientadas a incrementar la supervivencia infantil. Esta situación dio lugar a una política mucho más limitada, conocida como GOBI, siglas que en inglés se corresponden a ‘vigilancia del crecimiento, rehidratación oral, lactancia materna e inmunización’ (Wisner 1988). Esta nueva versión, más restringida, del suministro de servicios es lo que se conoce como ‘APS selectiva’ (Wisner 1988, Werner et al 2000). Como resultado de ello, no se consiguió la meta de ‘salud para todos y todas’, que fue posteriormente reemplazada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Comenzaron así toda una serie de intervenciones neoliberales en materia de políticas de salud, introducidas principalmente por el Banco Mundial y el FMI, que fueron relegando paulatinamente la influencia, algo más progresista, de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Entre estas intervenciones, se encontraría la campaña por una provisión de servicios público-privada, por la que se desarrollaron políticas nacionales de salud encabezadas por los respectivos ministerios y departamentos gubernamentales, pero en que la financiación

y la propiedad de los servicios eran tanto públicas como privadas (Eibenschutz 2007). Casi 30 años después de que se produjera este giro neoliberal, el sector privado ha crecido en todos los países de la región, pero no se ha conseguido la equidad en el acceso a los servicios.

En América Latina, el gasto privado en salud –como porcentaje del producto interno bruto (PIB)– se incrementó del 3,2 por ciento en 1980 al 3,8 por ciento en 1990, debido principalmente al aumento del gasto directo de los hogares y al crecimiento de los seguros de salud privados y los planes médicos con pago anticipado (OPS 2007, 317). Desde entonces, sigue observándose una tendencia general hacia los gastos pagados por el usuario de su bolsillo y los planes con pago anticipado (véase la tabla 14.1). México, Venezuela y Costa Rica son destacables en este sentido; en el caso mexicano, es más evidentemente resultado de la privatización.

Por otro lado, Cuba se distingue por su nivel relativamente bajo de gasto directo de los hogares (que se refiere, básicamente, a programas para extranjeros) y su elevado nivel de gasto público en la atención de la salud (que casi se ha duplicado desde 2005 y es dos veces y media superior al promedio de los países que se enumeran en la tabla 14.1).

**Tabla 14.1: Gasto en atención de la salud en países latinoamericanos seleccionados (como porcentaje del PIB): 1995, 2000 y 2007**

	Gasto general del gobierno en salud			Planes con pago anticipado y seguros de riesgo			Pagos privados procedentes directamente del bolsillo de los hogares		
	1995	2000	2007	1995	2000	2007	1995	2000	2007
Argentina	5	5	4,6	0,9	1,3	2,7	2,3	2,5	2,1
Belice	2,8	2,4	2,8	NA	NA	NA	2,2	2,6	2,1
Brasil	2,9	2,9	4,9	1,2	1,5	1,2	2,6	2,7	2,4
Barbados	4,3	4,1	4,2	0,5	0,5	0,5	1,5	1,7	1,9
Chile	2,5	3	3	1,5	1,6	1,2	1,6	1,5	1,4
Colombia	4,3	6,2	6,4	0,5	0,6	0,6	2,6	0,9	0,4
Costa Rica	5	5	5,9	0	0	0,2	1,3	1,3	1,9
Cuba	5,2	6,1	9,9	0	0	0	0,5	0,6	0,6
Ecuador	2,3	1,3	2,4	0,3	0,1	0,2	1,3	2,4	2,7
Guatemala	1,3	2,2	2	0,1	0,1	0,2	2,2	3	4,1
Haití	3,1	2,6	6,2	NA	NA	NA	3,5	3,2	2,3
México	2,4	2,6	3	0,1	0,1	0,2	3,2	2,8	3,3
Nicaragua	4,8	3,7	4,9	0	0,2	0,1	1,3	3,1	5
Panamá	4,8	5,3	5,7	0,4	0,5	0,4	1,9	2	1,7
Perú	2,2	2,5	2,6	0,2	0,4	0,4	2	1,8	1,5
Paraguay	2,4	3,7	2,6	0,4	0,6	0,5	3,9	4,9	4
República Dominicana	1,2	2,2	1,9	0,8	0,8	0,6	3,2	3	2,1
El Salvador	2,5	3,6	3,6	0	0,2	0,3	3,9	4,1	2
Uruguay	4,6	3,5	3,5	2,6	5,2	3,2	2	1,8	1,4
Venezuela	2,3	3,2	2,7	0,1	0,1	0,1	2	2,5	2,4
Promedio	3,3	3,6	4,1	0,5	0,8	0,7	2,3	2,4	2,3

Elaborado con datos de WHO 2009.

### **La APS en tiempos de crisis**

Hay, sin embargo, señales de cambio. Desde que abandonaron los principios de Alma Ata, la OPS y los gobiernos de la región vuelven a hablar sobre el replanteamiento de la APS integral. A esta corriente se está sumando también un creciente número de académicos, profesionales del sector de la salud y ONG. Es además significativo que la OPS (Macinko et al 2007, 75) manifestara recientemente que “los principios que se requieren para mantener un sistema de esta naturaleza son la capacidad para responder equitativa y eficientemente a las necesidades sanitarias de los ciudadanos, incluida la capacidad de vigilar el avance para el mejoramiento y la renovación continuos, la responsabilidad y obligación de los gobiernos de rendir cuentas, la sostenibilidad, la participación, la orientación hacia las normas más elevadas de calidad y seguridad, y la puesta en práctica de intervenciones intersectoriales”.

Sin embargo, a pesar de estos entusiastas esfuerzos, las realidades sociales, económicas y políticas de la crisis estructural de largo plazo en América Latina plantean obstáculos importantes a cualquier cambio significativo. Con esto no pretendemos minusvalorar las medidas adoptadas por varios gobiernos de la región que parecen comprometidos con una APS integral, sino más bien apuntar a las dificultades que se deben superar, como la ofensiva proprivatizadora, el desafío de cumplir con los derechos de los ciudadanos, y la limitada capacidad normativa y de suministro de los estados de la región tras tres décadas de liberalización. De especial interés aquí sería la cuestión de cómo estimular la participación comunitaria en un contexto donde los servicios dependen de distintas instituciones públicas/privadas de salud, y de cómo conseguir la participación entre una población polarizada (cada vez más dividida entre aquellas personas que disponen de un seguro privado de salud y aquellas que carecen de él).

### **La búsqueda de alternativas**

En nuestra búsqueda de alternativas del sector público, hemos centrado nuestra atención en programas de ámbito nacional que han intentado explícitamente prohibir –o al menos minimizar– la participación del sector privado en la APS. El caso de Cuba es ejemplar en este sentido, pero Costa Rica también se distingue por sus iniciativas para crear sistemas de salud liderados por el sector público. También examinamos los casos de Venezuela y Ciudad de México (que es una jurisdicción separada dentro del Estado nacional mexicano), donde se han producido importantes cambios de Gobierno –con posturas antineoliberales y antiimperialistas–, creando así la oportunidad de modificar las políticas de salud. Estos dos casos, a pesar de no tener la larga historia de Cuba y Costa Rica, ofrecen visiones muy valiosas sobre un dinámico proceso de cambio.

En todas estas experiencias, analizamos la prestación de salud por parte de un organismo estatal formal, que trabaja en parte con comunidades locales, pero fundamentalmente como proveedor único. Aunque se da cierta colaboración entre distintos organismos estatales, no se observan los ‘partenariados público-públicos’ cada vez más frecuentes en otros sectores en América Latina (especialmente en el

del agua) ni las colaboraciones entre Estado y ONG que se encuentran en otras zonas del mundo (véanse los capítulos 8 y 11 sobre Asia y África). A pesar de ello, los casos presentados en este capítulo demuestran cómo se pueden garantizar los principios de Alma Ata a través de sistemas de salud dirigidos por el Estado a escala nacional o subnacional porque pueden proporcionar los tres niveles de atención (clínicas, hospitales generales y hospitales especializados), así como aprovechar economías de escala y reducir las desigualdades entre regiones geográficas y grupos sociales, algo que no pueden conseguir de por sí proveedores privados dispares ni ONG de base dispersas. Además, a diferencia de las iniciativas no comercializadas en otros sectores como el del agua, que se prestan más fácilmente a modelos autónomos de gestión, los servicios de APS exigen intervenciones coordinadas y multidisciplinarias por parte de profesionales calificados a escala estatal. En este sentido, las 'alternativas a la privatización' en la APS en América Latina son más limitadas y están más estrechamente definidas que en otros sectores/regiones analizadas en este libro, pero no resultan necesariamente menos eficaces.

La recopilación de información sobre los cuatro casos se realizó principalmente a través del uso de bases de datos digitales en internet (por ejemplo, Academic Search Premier, Scielo, Medline), revistas especializadas de salud, datos de ministerios y departamentos de salud de los países seleccionados y textos relevantes de las bibliotecas de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM-X). También efectuamos consultas con los coordinadores regionales de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social (ALAMES) y, muy especialmente, con representantes de Cuba y Costa Rica.

Esta información, sin embargo, es muy esquemática; sobre todo el material que se encuentra en internet, por lo que es difícil encontrar detalles concretos sobre los procesos y la aplicación de estrategias en materia de políticas de salud pública y experiencias locales. Esta dificultad demuestra la ausencia de una sistematización de los datos a escala local y nacional, y pone de relieve el reto que supone realizar estudios comparativos sobre este tema, así como la necesidad de mejorar la coordinación de información para poder compartir políticas y experiencias progresistas en el campo de la APS en la región. En este sentido, el presente estudio se debería entender como un punto de partida para (re)construir experiencias 'alternativas' en América Latina, y un paso adelante en la recopilación, organización y análisis de información, pero aún queda mucho trabajo por hacer con respecto a casos de estudio específicos.

### **El sistema nacional de salud de Cuba**

Desde el triunfo de la revolución cubana en 1959, la organización y consolidación del sistema público de salud en Cuba ha atravesado varias fases. Antes de la revolución, la atención de la salud estaba estructurada en tres sectores: el estatal, el privado y el mutualista (o seguridad social) (Delgado 1996). Durante la etapa posrevolucionaria, se desarrolló una organización del sistema de salud universal y totalmente público, orientada por el principio de un servicio gratuito como forma

de garantizar un acceso universal. Las primeras medidas que se adoptaron fueron la nacionalización de las clínicas y las farmacias privadas, la reducción del precio de los fármacos y la creación de un Servicio Médico Social Rural con el objetivo de facilitar el acceso a las comunidades más apartadas del país (Delgado 1996).

En 1961 el Ministerio de Salud Pública asumió la dirección de todos los servicios de salud, con lo que el Sistema Nacional de Salud y el Estado cubano se convirtieron en el único proveedor de servicios de atención de salud en el país. En los años setenta, los servicios se reorganizaron, y se crearon 'áreas de salud' en las 14 provincias y 169 municipios de la isla, con lo que se implantó un nuevo modelo de policlínicos comunitarios (De Vos 2005). Durante esa década, también se incorporó la medicina herbaria a los servicios oficiales de salud.

En la década de 1980 se inauguró la etapa del modelo de medicina familiar, conocido como 'modelo del médico y la enfermera de la familia', dando a la APS un mayor sentido de prioridad dentro del sistema nacional de salud (Rojas 2009). En los años noventa, tras la pérdida de su principal socio comercial y aliado político debido al derrumbe de la Unión Soviética, se inicia el 'período especial', que conlleva diversas medidas de contención económica, entre las que estaría el estancamiento del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, los programas de salud y educación siguieron siendo prioridades nacionales.

En la segunda mitad de los años noventa, la economía empezó a crecer de nuevo, lo cual fortaleció los servicios de salud (De Vos 2005). En 2002, el Ministerio de Salud Pública puso en marcha el proyecto 'Revolución', que comporta, entre otras medidas: mantenimiento de las infraestructuras de los centros; modernización de tecnologías y servicios; formación de personal directivo y reciclaje formativo del resto de personal; ampliación a los policlínicos de servicios que hasta entonces sólo estaban disponibles en hospitales (ultrasonido, endoscopias y drenajes biliares) o en algunas clínicas (optometría, odontología, medicina natural y tradicional) (Sansó 2005).

La APS se proporciona a través del sistema de médicos de familia y sus consultorios; la atención secundaria, a través de los policlínicos y, la terciaria, de hospitales e institutos médicos. En Cuba, la APS comenzó a funcionar en 1984 con el modelo del médico y la enfermera de la familia. En 1988, se estableció el 'Programa de trabajo del médico y enfermera de la familia, el policlínico y el hospital' con el objetivo de "mejorar el estado de salud de la población mediante acciones integrales dirigidas al individuo, a la familia, la comunidad y el ambiente, a través de una íntima vinculación con las masas" (MINSAP 1988, 3). El trabajo de los médicos y las enfermeras de familia perseguía fundamentalmente el fomento de la salud, la prevención de enfermedades y riesgos, y la rehabilitación mediante la mejora, entre otras cosas, del saneamiento ambiental, la enseñanza y la investigación.

El médico de familia y la enfermera trabajan en equipo y viven en la comunidad en que está situado su consultorio. Por las mañanas, realizan consultas médicas en el consultorio y, por las tardes, visitas a domicilio. En lo que se refiere al

fomento y la prevención de la salud, desarrollan actividades educativas que buscan limitar los factores de riesgo para la salud y mejorar la pronta detección de enfermedades. También se encargan de realizar el seguimiento dietético de las familias y efectúan programas de vacunación. Además, organizan actividades para grupos específicos, como personas mayores, adolescentes, niños y mujeres embarazadas, para promover el ejercicio físico, la integración social y el bienestar emocional.

En lo que se refiere a la asistencia médica, garantizan una atención periódica y sistemática para toda la comunidad en el consultorio, una atención periódica para las embarazadas y consultas para recién nacidos (MINSAP 1988). Los equipos del médico y enfermera de la familia deben proporcionar una atención adecuada a las necesidades de la comunidad, ofrecer consultas especializadas y asistencia de urgencia en el consultorio o en el hogar, y acompañar al paciente al policlínico u hospital en caso de ser necesario. También desarrollan actividades de rehabilitación para mujeres que acaban de dar a luz, pacientes psiquiátricos y personas con minusvalías. Las tareas de enseñanza conllevan fundamentalmente la realización de actividades científicas con estudiantes de medicina y con médicos de familia que aún no han iniciado su especialización.

### *Participación*

Después de la revolución, la participación social y comunitaria se hizo muy extensiva y ha atravesado varias etapas, según la organización social, económica y política del país. Organizaciones sociales como los Comités de Defensa de la Revolución y la Federación de Mujeres Cubanas contribuyeron de forma muy importante a la educación en salud de las personas y a la evaluación de los servicios. En 2009 se comenzaron a organizar también 'consejos de salud'. Estas acciones han generado un conjunto de actividades para resolver problemas de especial interés social, como las muertes por enfermedades transmisibles y evitables (Sanabria 2001).

A mediados de los años noventa, se creó el Centro Nacional de Promoción y Educación para la Salud (CNPES), con el objetivo de fomentar la participación social y la intersectorialidad. El CNPES está formado por consejos de salud en distintos ámbitos de gobierno: nacional, provincial, municipal y local. Cada uno de los tres niveles de gobierno participa no sólo en la planificación, sino también en la prestación de los servicios (el Consejo Nacional de Salud, las Asambleas Provinciales del Poder Popular y, a escala municipal, los Consejos Populares). Estas entidades se crearon como parte de un proceso de descentralización administrativa y para promover la participación comunitaria.

Es evidente que el sistema no es perfecto. Según un estudio realizado en varias comunidades de la ciudad de La Habana y su provincia, la participación social presentaba varios puntos débiles: falta de conocimientos adecuados de los mecanismos de participación individual creados en la comunidad o por ciertos grupos, prominencia de la participación individual e influencia limitada de la comunidad en las áreas de planificación y ejecución de los programas de salud (Sanabria 2001). Se encontró que había una falta de formación y de datos sobre mecanismos concretos de participación entre los trabajadores de la salud y la co-

munidad. Igualmente, la práctica de los médicos y las enfermeras se centra sobre todo en acciones curativas, a expensas de la salud comunitaria.

Sin embargo, también ha habido experiencias exitosas de participación social en todo el país. Según un estudio realizado en un barrio vinculado al consejo popular Balcón de Arimao, en el municipio de Lisa (Martínez 1998), la salud y los indicadores socio-económicos mejoraron notablemente a raíz del trabajo desarrollado con el Consejo de Salud, el Consejo Popular y el equipo de salud de la comunidad.

En otro caso de la provincia de La Habana, se recurrió a la educación popular como forma para incrementar la participación comunitaria en la lucha contra la fiebre del dengue. Se fomentó la participación de la comunidad en actividades para conocer e investigar una serie de problemas, encontrar sus causas e identificar y poner en marcha posibles soluciones. Durante los dos años en que se desarrolló este proceso (2002-2004), se redujo la densidad de vector del dengue y no se diagnosticó ningún nuevo caso. En esta experiencia, “el liderazgo del personal de salud pasó de ser paternalista a compartirse con los líderes de la comunidad, ya que se tuvieron en cuenta sus opiniones en el planeamiento de las acciones” (Sánchez et al 2008, 71).

### *Equidad*

El Gobierno cubano define la equidad como la igual oportunidad de acceso a recursos, la distribución democrática del poder y el conocimiento en el sistema de salud, y una política sanitaria que beneficie a todos y todas independientemente de su raza, género, nacionalidad, discapacidad o cualquier otro tipo de rasgo individual o colectivo (Gorry 2005). Debido al carácter universal e integral del Sistema Nacional de Salud de Cuba, el modelo cubre prácticamente a toda la población (99,4 por ciento), con 33.015 médicos en 14.074 consultorios (Presno 2007, OPS 2001). En lo que respecta al acceso, “no existen defunciones sin ningún tipo de asistencia médica” (OPS 2001, 19) y, en 2004, el 99,9 por ciento de los partos contaron con la asistencia de un equipo de salud profesional (Gorry 2005).

En cuanto a los fármacos, aunque hay cierta escasez de suministros, se han dado esfuerzos sostenidos para garantizar que la población pueda acceder a ellos (Granma 2008). En la actualidad, la lista de medicamentos esenciales consta de 866 fármacos, el 63 por ciento de los cuales se fabrica internamente. En 2007 se invirtió más de un millón de dólares en la compra de fármacos que no están incluidos en la lista para tratar a ciertos pacientes, y la producción de medicamentos aumentó un 26 por ciento en comparación con 2006; se introdujeron asimismo 25 nuevos fármacos, de los que 15 pasaron a sustituir a otros importados.

Los servicios de salud están financiados directamente por el presupuesto nacional, con fondos de los impuestos generales, lo cual significa que son gratuitos para el público (WHO 2009). Las estadísticas de la OMS indican que en el año 2006 el gasto total en salud como porcentaje del PIB fue del 7,7 por ciento. Los recursos externos para salud como porcentaje del gasto total en salud representan un 0,2 por ciento del PIB (WHO 2009).

### *Eficiencia*

Desde una perspectiva macroeconómica, Cuba ha alcanzado un alto nivel de eficiencia, ya que es el país con los mejores indicadores de salud de América Latina, a pesar de que su nivel de renta es relativamente bajo (OPS 2007). Si el análisis se realiza desde un punto de vista microeconómico, la situación es más desigual. En una evaluación de la eficiencia de los servicios en la provincia de Matanzas, entre el 60 y el 80 por ciento de los policlínicos se clasificaron como eficientes en 7 de las 14 municipalidades (Varadero, Jovellanos, Perico, Los Arabos, Calimete, Ciénaga y Pedro Betancourt), mientras que en dos municipalidades (Martí y Limonar) todos los policlínicos se clasificaron como ineficientes, seguidos de Jagüey, con el 66 por ciento de unidades ineficientes. El estudio llegó a la conclusión de que entre las causas de la ineficiencia se encontraban “debilidades gerenciales (...) el inadecuado seguimiento de los grupos de población más vulnerables, la deficiente preparación de los recursos humanos y la falta de participación de la comunidad en las acciones de salud desarrolladas en el área” (García et al 2007, 107).

La asignación de recursos tiene en cuenta la evaluación de los servicios y se ha ido modificando en función de la eficiencia del modelo de atención. Entre 1990 y 1994, el gasto en atención hospitalaria se redujo, mientras que el gasto en APS se incrementó (Cárdenas y Cosme 2000). En 1998, gracias al sistema de atención domiciliaria, las hospitalizaciones se redujeron notablemente. El número de visitas a los servicios de urgencias hospitalarias disminuyó y las visitas de urgencias a los policlínicos aumentaron.

Los indicadores de salud demuestran que, entre 1994 y 2004, se produjo una disminución en la tasa de mortalidad infantil (del 9,9 al 5,8 por ciento por cada 1.000 nacidos vivos), la mortalidad materna (del 57,0 al 38,5 por ciento por cada 100.000 nacidos vivos) y la prevalencia de recién nacidos con bajo peso (del 8,9 al 5,5 por ciento) (Gorry 2005, OPS 2001).

### *Calidad*

Los datos con respecto a la calidad proceden fundamentalmente de estudios de caso. Entre junio de 1998 y octubre de 1999, por ejemplo, se evaluó la estructura y el proceso de la atención médica a los trabajadores y las trabajadoras en centros laborales del municipio de Santiago de Cuba (Sánchez et al 2002). El estudio llegó a la conclusión de que la disponibilidad de materiales para la atención y el número de médicos y enfermeras en los consultorios de médicos de familia eran adecuados, mientras que los equipamientos (por ejemplo, pesas con tallímetros, mesas multipropósito, autoclave, lámparas de cuello flexible, esfigmomanómetros y estetoscopios) eran inadecuados. Para evaluar la competencia profesional del personal médico, se realizó un examen sobre conocimientos y procedimientos relevantes relacionados con los problemas de salud específicos de la comunidad. En este caso, los resultados de 10 de los 11 indicadores resultaron inadecuados.

En un policlínico del municipio de Playa se estudió la satisfacción de las familias, los pacientes y el personal de salud en el ámbito de la atención domiciliaria

(Márquez 2002). En este caso, el 83,5 por ciento de los pacientes y/o familias manifestaron estar satisfechos con la atención, aunque el 16,4 por ciento dijo sentirse insatisfecho debido a la falta de sistematización de los cuidados médicos. Por otro lado, la mayoría de médicos estaba satisfecho con la atención domiciliaria, ya que les permitía realizar un seguimiento más cercano de las enfermedades y mejorar las relaciones entre el médico, la familia y el paciente; sin embargo, un número importante expresó también su insatisfacción por los limitados recursos, la sobrecarga de tareas burocráticas y la falta de apoyo de especialistas.

En uno de los policlínicos del municipio de Yaguajay, se registró que la mayoría de los pacientes estaba satisfecho con el servicio de atención de las enfermeras (68,5 por ciento), que el 98,4 por ciento manifestaba confiar en la enfermera y que el 96,2 por ciento estaba satisfecho con el nivel de interés que las enfermeras demostraban por el paciente (Pérez de Alejo y García 2005). Los indicadores de amabilidad y eficiencia presentaban índices más bajos, del 70 y el 63,1 por ciento respectivamente, mientras que el 64 por ciento de las personas entrevistadas hacía más de tres años que conocía a su enfermera.

Lo que indican estas estadísticas es un sistema público de atención de la salud que aún necesita mejoras, pero que tiene una notable trayectoria de éxito y una predisposición a autoestudiarse y autoevaluarse con una mirada crítica.

### **El sistema de seguro social de Costa Rica**

Durante la década de 1940 se crearon en Costa Rica varias instituciones que comenzaron a integrar gradualmente el sistema de salud del país. En 1941 se estableció la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) mediante la aprobación de la Ley de Creación de los Seguros Sociales Obligatorios, que instauró una cobertura universal de salud (Gómez 2003). El posterior Código Sanitario de 1949 dispuso que “la protección de la salud es función del Estado” y encargó al Ministerio de Salubridad Pública “la organización y suprema dirección de los servicios de higiene y asistencia médica de la República, así como la centralización y coordinación de todas las actividades nacionales, municipales y particulares de salubridad pública” (Villegas de Olazábal 2005, 25).

En 1961 se decretó una ley que universalizaba el seguro social obligatorio, con lo que la CCSS debía garantizar una cobertura total en la prestación del seguro social, así como un acceso oportuno, integral y equitativo a los servicios de salud (Gómez 2003). Sin embargo, a fines de los años sesenta, los servicios de salud estaban dirigidos por varias instituciones autónomas (la CCSS, las juntas de protección social, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Seguros), que raramente coordinaban entre sí sus iniciativas, por lo que a veces se duplicaban las acciones sin que se produjera una mejora en los resultados.

En 1975 la CCSS asumió la responsabilidad de la administración del sistema de pensiones no contributivas para proteger a los ciudadanos de bajos ingresos. En los años ochenta, se puso en marcha un proceso de integración entre la CCSS y el Ministerio de Salud y, en 1993, la CCSS asumió plenamente las tareas de fomento de la salud y prestación de servicios preventivos, curativos y de rehabilitación.

A fines de los años noventa, el sistema de salud costarricense se sometió a una reforma que incluyó el fortalecimiento de la APS, proporcionando recursos en función de la eficiencia, y la desconcentración de los hospitales y las clínicas de la CCSS con el objetivo de otorgarles una mayor autonomía para la gestión de los presupuestos, las contrataciones administrativas y la administración de los recursos humanos (Rodríguez 2006).

La CCSS, construida sobre los principios de universalidad, solidaridad y equidad, es responsable de la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la rehabilitación, así como de los programas de discapacidad, para personas mayores y de las pensiones por defunción. Los servicios de salud se planifican mediante niveles jerárquicos y administrativos de la CCSS y están compuestos por seis direcciones centrales, siete regiones de salud y 81 áreas rectoras de salud (OPS et al 2004).

El nivel de atención primaria se proporciona a través de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS). El nivel de atención secundaria se cubre con 11 clínicas, 14 hospitales periféricos y siete hospitales regionales. La atención terciaria se desarrolla en tres hospitales nacionales generales y cinco hospitales especializados. La APS está organizada en 94 áreas de salud y ofrece los servicios mediante los EBAIS, formados por un médico, una enfermera auxiliar y uno o varios auxiliares técnicos sanitarios. En 2002, la CCSS contaba con 812 EBAIS asignados; sin embargo, no todas las áreas de salud disponen de un equipo completo (OPS et al 2004, 29).

El objetivo de los EBAIS es garantizar un verdadero acceso a los servicios de salud, centrándose en el proceso salud-enfermedad, y fomentando la promoción, la prevención y la participación comunitaria. Los EBAIS abarcan un área geográfica con una población que oscila entre los 2.500 y los 6.000 habitantes. El área está definida por criterios de demografía, medios de transporte y comunicación y accesibilidad, asignación de recursos según las necesidades, uso de infraestructuras con un costo menor y mejores economías de escala (CCSS 2009c). Los principales servicios y actividades de los EBAIS son consultas médicas generales, charlas educativas, vacunaciones, visitas a domicilio y programas de atención de la salud para niños, adolescentes, mujeres, adultos y personas mayores.

### *Participación*

La junta directiva de la CCSS define la participación social como un proceso de interacción, negociación y concertación que se establece entre la población, la CCSS y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales (CCSS 2004, 61). Las juntas de salud son los principales mecanismos responsables de organizar la participación en la salud, y se definen como un organismo auxiliar de los servicios de salud. Las juntas están integradas por siete miembros: tres representantes de las personas aseguradas, dos representantes del sector de asociaciones y organizaciones pro-salud, y dos representantes del sector de los patronos de la zona de atracción del centro de salud. Son elegidos por votación durante un período de dos años, con la posibilidad de optar a la reelección (CCSS 2004). A pesar

de estas estructuras formales, en un estudio realizado por el Ministerio de Salud (MS 2004) sobre el nivel de atención primaria proporcionado por los EBAIS, la participación era el elemento que presentaba peores resultados, una situación que no ha mejorado desde entonces.

### *Equidad*

En 2002, a través del modelo de APS, 812 EBAIS cubrieron a 3.547.401 habitantes (90 por ciento de la población). Costa Rica presenta uno de los mayores niveles de cobertura de América Latina, con un 81,8 por ciento. Sin embargo, no hay cobertura universal, y la población excluida tiende a pertenecer a los sectores más pobres, indígenas e inmigrantes (OPS et al 2004, 38).

Es importante señalar que esa cobertura se amplía con otras estrategias, pero siempre bajo la dirección de la CCSS (Homedes y Ugalde 2002). Una de ellas es la de seis cooperativas (ONG) a las que la CCSS compra servicios. Otra estrategia es la de 'medicina mixta', por la que la persona asegurada paga la consulta con un médico privado registrado por la CCSS y esta institución realiza las pruebas de laboratorio y suministra los medicamentos indicados por el médico privado. Una tercera estrategia es la del 'médico de empresa', por la que la empresa privada contrata a un médico que atiende a los trabajadores en el centro laboral y la CCSS proporciona los servicios de diagnóstico y los medicamentos. A diferencia del proceso cubano, donde predomina el sector público, la situación en Costa Rica refleja una tendencia hacia la privatización.

Según un estudio efectuado en Barrio Nuevo, en la región de San José, los índices de cobertura de los distintos servicios eran los siguientes: 100 por ciento para la primera consulta prenatal, 82 por ciento para el control del crecimiento y el desarrollo, 47,8 para la consulta preventiva y 7 por ciento para la planificación familiar (Bonilla et al 2006). En lo que se refiere al acceso físico o geográfico a los servicios de salud, el 50 por ciento de los costarricenses reside a un kilómetro o menos de un establecimiento de salud primaria, pero sólo el 8 por ciento vive a esta distancia de un hospital (Rosero y Güell 1998). La distancia promedio de un hospital está por encima de los cinco kilómetros. El umbral de cuatro kilómetros identifica al 9 por ciento de la población con escaso acceso a la APS y al 13 por ciento con escaso acceso a atención médica. La reducción de la diferencia estadística en el acceso está relacionada con la creación de los EBAIS durante las reformas de los años noventa. Así, en el año 2000, el acceso inadecuado a servicios de salud se redujo del 30 al 22 por ciento en las zonas en que se aplicó la reforma, mientras que, en las zonas en que ésta no se puso en marcha, este porcentaje aumentó del 7 al 9 por ciento (Rosero y Güell 1998).

La CCSS se financia con las aportaciones de trabajadores asalariados y no asalariados (35,3 por ciento del total en 2004), empleadores (51,5 por ciento), pensionistas (4,1 por ciento) y el Gobierno (8,9 por ciento) (Rodríguez 2006). Parte de las aportaciones del Gobierno representan subsidios para empleados asalariados y no asalariados, y pensionistas.

### *Eficiencia*

Entre 1990 y 2004, el número de consultas por habitante se incrementó en el caso de los servicios médicos generales (de 1,19 a 1,56) y los servicios de odontología (de 0,21 a 0,46). Las consultas con especialistas, sin embargo, disminuyeron (de 0,72 a 0,64) (Rodríguez 2006). Puede que estas tendencias sean un reflejo de la mejor capacidad para resolver problemas en el nivel de la APS. No obstante, el número de consultas de urgencias aumentó (de 0,51 a 0,95), lo cual es preocupante, ya que, además de ser más caro, también podría significar que los demás servicios no resuelven los casos o que las personas utilizan los servicios de urgencias para evitar la burocracia administrativa de la APS.

Desde una perspectiva histórica más larga, en 1941 la tasa de mortalidad infantil era de 123,5 por cada 1.000 nacidos vivos (32,3 de mortalidad neonatal y 91,2 de mortalidad posneonatal), mientras que, en 2003, esta cifra había bajado hasta un 10,10 (6,98 de neonatal y 3,13 de posneonatal) (Villegas de Olazábal 2005). Según el Ministerio de Salud, en 2008 la tasa de mortalidad infantil volvió a bajar hasta 8,9 por cada 1.000 nacidos vivos (IPS 2009). Las cifras sobre mortalidad materna son, sin embargo, mucho menos positivas, ya que, entre 2007 y 2008 se produjo un aumento significativo del 85 por ciento (de 14 a 25 muertes por cada 100.000 nacimientos), cuyas causas aún no se conocen (IPS 2009).

### *Calidad*

En 2004, el Ministerio de Salud llevó a cabo una encuesta comunitaria para evaluar la calidad de los servicios de salud proporcionados por los EBASIS (MS 2004). Los índices utilizados para puntuar el grado de adecuación de los servicios fueron los siguientes: menos del 70 por ciento del cumplimiento se consideraba un nivel crítico; del 70 al 79 por ciento, un nivel bajo; del 80 al 89 por ciento, un nivel aceptable; y del 90 al 100 por ciento, un nivel adecuado. A escala nacional, se obtuvieron los resultados siguientes: 82 por ciento para estructuras físicas, 78 por ciento para recursos humanos, 93 por ciento para recursos materiales, 82 por ciento para normas y procedimientos, 62 por ciento para programación y administración, 95 por ciento para suministros y 84 por ciento para educación para la salud. Aunque los usuarios están, en general, satisfechos con los servicios públicos de salud, están insatisfechos con las largas listas de espera para las intervenciones quirúrgicas y los servicios especializados, la desorganización de los servicios y los tiempos de espera para servicios o farmacias (Homedes y Ugalde 2002). Según una encuesta nacional de opinión realizada en 2006, el 70,3 por ciento de los costarricenses estaba de acuerdo con que “la CCSS es irresponsable al no contar con las medicinas que se necesitan para los asegurados” y el 70,8 por ciento coincidía en que “los servicios hospitalarios se han deteriorado” (Poltronieri 2006).

En general, el público reconoce el importante papel que desempeña la CCSS en el desarrollo del país. Según una encuesta de opinión (Poltronieri 2006), el 70,4 por ciento de la población no estaba de acuerdo con que “el servicio social debe privatizarse”, el 72,3 por ciento de los encuestados consideraba que “la

CCSS es demasiado importante como para que esté gestionada por los políticos”. El 40,3 por ciento no coincidía con que “está bien que la CCSS compre servicios privados de salud” y el 40,2 por ciento estaba de acuerdo con que “los médicos están destruyendo la CCSS para establecer sus propias clínicas”.

### **La Secretaría de Salud del Distrito Federal de México (2000-2006)**

México es una federación formada por 31 estados y un distrito federal (Ciudad de México), a menudo con marcos normativos enfrentados entre sí y con respecto al Gobierno federal. A partir de los años ochenta, los gobiernos nacionales comenzaron a aplicar políticas neoliberales promovidas por el Banco Mundial y el FMI, como la privatización y la comercialización de la atención de salud. En cambio, la administración local del Distrito Federal impulsó entre 2000 y 2006 una serie de medidas que perseguían recuperar las instituciones públicas. Aunque ese Gobierno no fue reelegido en 2006, merece la pena analizar las políticas que puso en marcha durante ese período.

Para situar estas reformas en contexto, cabe señalar que los servicios públicos de salud en México han mejorado notablemente desde los años cuarenta, pero nunca han alcanzado una cobertura universal, y que están organizados en torno a la situación laboral de las personas: los trabajadores de los sectores público y privado están cubiertos por instituciones de seguro social, mientras que los trabajadores del sector informal o no asalariados y las zonas rurales cuentan con servicios proporcionados por los gobiernos locales (llamados ‘estados’). Según el censo de 2005, la cobertura de estos dos grupos de servicios era sólo del 45,8 por ciento de la población total (INEGI 2005). La institución responsable de suministrar estos servicios es la Secretaría de Salud.

Desde los años ochenta, se han puesto en marcha varias iniciativas que han influido drásticamente en estos servicios, tales como la descentralización de la APS del ámbito nacional a los estados, la reducción del presupuesto destinado por el Gobierno a la salud –del 3,4 por ciento del PIB en 1980 al 2,6 por ciento del PIB en 2000 (Tamez y Valle 2005)–, la introducción de un paquete con 12 intervenciones concretas de salud –en contraposición a la atención ‘integral’– que incluye, entre otras cosas, atención prenatal, vigilancia del crecimiento, planificación familiar, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea en el hogar y manejo de infecciones respiratorias, y prevención y control de la diabetes, la hipertensión arterial y las lesiones (Gomez-Dantes et al 2004), y, finalmente, la promoción de un seguro de salud –el ‘seguro popular’– financiado por el Gobierno pero que puede utilizarse tanto en servicios públicos como privados (Laurell 2007). Estos cambios en el sector público se han producido en paralelo al aumento de los servicios privados de salud (Eibenschutz et al 2007).

El estudio de diagnóstico realizado como base a partir de la que construir el gobierno local de la política de salud en la Ciudad de México identificó una serie de problemas: calidad escasa y desigual de los servicios debido a la falta crónica de financiación y a las infraestructuras deficientes y/o deterioradas de las insti-

tuciones públicas; altos niveles de corrupción y malversación de recursos; una cultura institucional que ve los servicios de salud como una limosna y no como un derecho; y desigualdad en el acceso a las prestaciones del sistema de salud del Distrito Federal, dado que la población no asegurada debía pagar directamente por los servicios y los fármacos (SSDF 2002).

Por consiguiente, la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) apostó por que el grupo prioritario de intervención fuera la población sin seguridad social, que representaba hasta 3,9 millones de personas (Laurell et al 2004). Además, la población no asegurada es mayor en los barrios con niveles más altos de marginalización (Laurell et al 2004, COPODF 2000). Entre los objetivos establecidos por la administración estaban: la reducción de la desigualdad en salud entre grupos sociales y zonas geográficas; el aumento de un acceso adecuado al tratamiento necesario; la disminución de la desigualdad de acceso a servicios suficientes y de calidad; y la puesta en marcha de mecanismos de financiación estables, suficientes y equitativos (SSDF 2002). En consonancia con la política de inclusión social del Gobierno de Ciudad de México, el principio de la política de salud pública contempla “el derecho a la salud como un derecho cívico y, por tanto, responsabilidad del Gobierno para garantizar el interés colectivo o común” (SSDF 2002, 21). Así, el programa de salud para este período definía seis estrategias (SSDF 2002, Mussot 2007):

- El Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), destinado a la población sin seguridad social, totalmente gratuito y que incluía todos los servicios suministrados por las unidades médicas de la SSDF, así como los fármacos de la tabla institucional autorizada de medicamentos esenciales. El programa de VIH/SIDA y los servicios de urgencias también eran gratuitos, independientemente de que la persona dispusiera de seguro y de su lugar de residencia.
- Se creó el Sistema de Regionalización por Unidades Territoriales para intentar ubicar e identificar grupos altamente marginalizados con el objetivo de brindarles atención intensiva y, de este modo, asignar recursos en función de la demanda.
- Se puso en marcha un nuevo Modelo de Atención Ampliada a la Salud. El modelo consiste en una serie de acciones integradas que abarcan cuatro áreas básicas: vigilancia sanitaria y epidemiológica, promoción y fomento de la salud, construcción de un Sistema Integral de Urgencias Médicas (SIUM) y ampliación de la participación ciudadana. El gobierno local se comprometió con una total transparencia en el uso de los recursos públicos y, por tanto, promovió la participación de los ciudadanos para supervisar la aplicación de los programas y la definición de las prioridades de salud en los barrios.
- Mejoras en los centros de salud y mantenimiento o sustitución de equipos. Mejora de la calidad técnica de la atención y cambios en la cultura organizativa de las instituciones. La nueva cultura organizativa se basaba en la honestidad, la vocación de servicio y los valores de lealtad a la institución; una

- buena planificación en lugar de reparar malas intervenciones; y fomento de la racionalidad y los criterios de transparencia en el empleo de recursos.
- Hacer el proceso administrativo más simple y transparente, y optimizar los suministros médicos.
  - Fomento de la participación ciudadana y las auditorías sociales.

### *Participación*

Los mecanismos de participación de los usuarios de los servicios de salud se formalizaron a través de las unidades territoriales, de las que se crearon 1.325 (SSDF 2005). Formalmente, la participación social se desarrollaba en la asamblea de barrio, cuyo principal objetivo era informar y hacer transparente la gestión del presupuesto y la correcta aplicación de los programas sociales. Otro nivel de participación tenía lugar dentro de estas asambleas, que elegían comités locales por voto universal. El fin de estos comités era involucrar a los ciudadanos en tareas concretas de ámbitos como el medio ambiente, la salud y la prevención del delito, entre otros. En lo que se refiere a la salud, los comités locales contaban con dos niveles (local y regional), a través de los que se fomentaban y ponían en práctica las iniciativas y propuestas ciudadanas presentadas ante las asambleas.

La información sobre los programas y la rendición de cuentas de los programas pasaría en un primer momento por las asambleas locales, que también eran responsables de publicarla y distribuirla puerta a puerta. Algunos datos de 2006 dan una idea del acceso a la información y su disponibilidad en términos cuantitativos: desde 2001 hasta el primer trimestre de 2006, se entregaron aproximadamente 11,4 millones de cartas a domicilio. En ellas se informaba a los ciudadanos de los programas sociales para cada unidad territorial, del presupuesto asignado a cada uno de dichos programas, del número de intervenciones y beneficiarios, y de las instituciones encargadas de administrarlos. Sin embargo, estos datos cuantitativos no dicen nada sobre el nivel de comprensión de la información recibida por parte de los beneficiarios ni sobre si la población podía hacer llegar sus opiniones a las personas responsables de los programas.

Aunque la participación social fuera una de las estrategias del programa de salud, no hay ninguna prueba de que su puesta en práctica fuera exitosa. Los empleados gubernamentales encargados de la política de salud han explicado las dificultades a las que se enfrentaban en este terreno, reconociendo que “la carencia de organizaciones democráticas y representativas impidió la plena institucionalización de las comisiones de salud” (Laurell 2008, 178). Igualmente, no hay evidencias de si las decisiones, iniciativas u observaciones de los ciudadanos durante las actividades de participación se tenían o no en cuenta a la hora de elaborar o modificar los programas.

### *Equidad*

En el marco del programa de salud de este Gobierno, la equidad era definida como un igual acceso a los servicios para aquellas personas con las mismas necesidades, lo cual conlleva un compromiso de garantizar el mismo nivel de servicios para todos y todas (SSDF 2002). Una de las estrategias utilizadas para promover

la igualdad de acceso fue el convenio firmado por las instituciones públicas de salud de la Ciudad de México para crear un Sistema Integral de Urgencias Médicas (SIUM), que autorizaba a los equipos médicos de emergencias a examinar a todos los pacientes, independientemente de su seguro y situación de residencia. Gracias al SIUM, se redujo el número de visitas rechazadas y el tiempo necesario para llegar a un hospital.

El Gobierno también inició un programa universal de pensiones a través de una ley que disponía el derecho a una pensión alimenticia para todas las personas mayores (Gaceta Oficial 2003), y que consistía en una transferencia monetaria a todos los ciudadanos de más de 70 años que residían en la Ciudad de México, tuvieran o no un seguro y/o un empleo activo. En 2006 la cobertura de este programa era del 93,6 por ciento.

En los departamentos donde se detectó una mayor demanda, se establecieron dos hospitales especializados. Uno de ellos estaba situado en una zona con una gran densidad de personas sin seguridad social y un alto grado de marginalización (delegación de Iztapalapa), y un transporte adecuado y buena comunicación con otras delegaciones.

El PSMMG, con el objetivo de enfrentar las barreras económicas para acceder a los servicios de salud, simplificó el procedimiento de afiliación, que se podía realizar incluso en el momento de recibir un servicio (Gaceta Oficial 2006). Se calcula que, entre 2002 y 2006, este programa representó un ahorro de unos 356 millones de dólares estadounidenses para las familias afiliadas (Laurell 2008). El principio de gratuidad del programa se consiguió mediante un gasto en salud procedente de recursos fiscales, con lo que se garantizaba la sostenibilidad del sistema. En 2001, el Gobierno del Distrito Federal repartió fondos fiscales locales entre programas sanitarios y sociales gestionados por la SSDF de un orden de 27,3 millones de dólares, lo cual representó un incremento del 171 por ciento con respecto al año anterior (SSDF 2005).

### *Eficiencia*

Al modificar las normativas, la SSDF consiguió reducir las esperas para la compra de fármacos, disminuir la cantidad de productos no utilizados y ahorrar en la adquisición de materiales (SSDF 2005). Para asegurar el acceso a los servicios y aplicar una política antidiscriminatoria, el programa de VIH/SIDA se asumió como prioritario, lo cual llevó a reducir en cuatro años la mortalidad por SIDA en un 16 por ciento, así como a una mejora en la detección temprana y la prevención (Laurell 2008).

### *Calidad*

Según una evaluación realizada sobre el PSMMG, el tiempo de espera notificado por sus beneficiarios era igual al de las personas no aseguradas (Laurell et al 2004). En general, un alto porcentaje de los usuarios asegurados calificó el tratamiento recibido en los servicios públicos de salud como bueno o muy bueno (>85 por ciento). Sin embargo, no había ninguna diferencia entre los beneficiarios del pro-

grama y otros servicios (por ejemplo, servicios de seguridad social) en la calidad de la atención.

### *Transparencia*

La administración de la SSDF prestó una especial atención a corregir la cultura de corrupción imperante. Esta cultura se reflejaba en prácticas como el clientelismo, la herencia de puestos o los pagos a cambio de un determinado empleo o posición burocrática.

Entre las diversas estrategias empleadas para luchar contra la corrupción, cabría citar: la aplicación del reglamento de escalafón para el nuevo personal contratado; la aplicación de exámenes de selección basados en el perfil del puesto de trabajo; la agilización de los sistemas de pago y de las prestaciones (al descentralizar el sistema de nóminas de la SSDF, se redujo el tiempo de espera para recibir el primer pago del personal recién contratado); la mejora de los programas de capacitación y desarrollo; la garantía del cumplimiento de las obligaciones por parte de los trabajadores, la permanencia en el servicio a través de la aplicación de la normatividad laboral, y el fomento de una relación con las representaciones sindicales basada en el diálogo y el respeto (SSDF 2005). Finalmente, con miras a cumplir con la Ley de Transparencia, la SSDF estableció en enero de 2004 la Oficina de Información Pública (SSDF 2005), encargada de proporcionar datos sobre los servicios proporcionados a aquellas entidades que así los solicitaran.

### **La ‘Misión Barrio Adentro’ de Venezuela**

En Venezuela, la atención de la salud ha sido suministrada tradicionalmente por el sector privado. En 1997, el sector privado proporcionaba el 73 por ciento de todos los servicios de salud (Muntaner et al 2006). La llegada de Hugo Chávez a la presidencia del Gobierno representó un giro radical en este sentido. La nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional, 1999) estableció que la salud “es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida” (artículo 83), que “el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad” y que “los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados” (artículo 84). El artículo 84 también dispone la participación de la comunidad organizada en el planificación, ejecución y control del sistema de salud.

Las principales propuestas de salud implementadas por el Gobierno del presidente Chávez desde 1999 son la aplicación del Modelo de Atención Integral de Salud (MAI) en ese mismo año y la formulación del Plan Estratégico Social (PES) en 2003 (Alvarado et al 2008). El MAI se creó para promover los principios de la APS en los establecimientos públicos que existían en aquel momento y fue reemplazado en 2003 por el programa Misión Barrio Adentro. El PES era un instrumento normativo creado para definir las estrategias para mejorar la calidad de vida

y salud, entre las que estarían reorientar las políticas públicas, cambiar el modelo de atención de la salud y formar a nuevos líderes comprometidos con la salud pública. El PES estableció los principios para el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 y la creación de un nuevo sistema nacional de salud.

El programa Misión Barrio Adentro surgió a raíz de una iniciativa solidaria de un grupo de médicos cubanos cuando, en diciembre de 1999, llegaron al estado venezolano de Vargas para ayudar a las comunidades afectadas por unas inundaciones. Tras esta experiencia, la alcaldía del municipio Libertador firmó un acuerdo con el Gobierno cubano para desarrollar este proyecto en barrios pobres de Caracas (MPPS 2009). El proyecto se extendió posteriormente a otros estados y, en diciembre de 2003, el presidente Chávez creó una comisión presidencial –la Misión Barrio Adentro– cuyo objetivo era la ejecución y la coordinación institucional del Programa Integral de prestación de Atención Primaria de Salud. Esta comisión especial estaba formada por la Secretaría de Salud y Desarrollo Social (actualmente Ministerio del Poder Popular para la Salud), el presidente de Petróleos de Venezuela, el presidente del Fondo Único Social, los alcaldes de los municipios de Libertador y Sucre, y representantes del Frente de luchadores sociales Francisco de Miranda (MPPS 2009).

El concepto de Barrio Adentro alude a la idea de llegar al corazón de los barrios marginalizados y se caracteriza por las medidas siguientes (Armada et al 2009, MPPS 2009, Alvarado et al 2006):

- Se crean clínicas populares para prestar atención de nivel primario. En ellas se ofrecen servicios de medicina general, consultas de pediatría, atención a personas mayores, consultas de control prenatal y posnatal, y servicios de urgencias. Algunas clínicas ofrecen también servicios de vacunación, odontología y citología. Hay áreas de cobertura establecidas en las que cada unidad atiende entre 250 y 400 familias, que representan en torno a 1.250 personas.
- Se trata de un modelo de atención integral, en que los médicos y enfermeras ofrecen seis horas de consulta en la clínica popular y, después, realizan visitas a domicilio. También participan en él dentistas y líderes comunitarios.
- Se realizan actividades de promoción de la salud en los módulos de salud, las escuelas y los centros de trabajo.
- Se fomenta la participación social a través de los comités de salud, integrados por líderes formales e informales elegidos por la comunidad y respaldados por el personal médico. Los comités de salud formulan intervenciones específicas para la promoción de la salud, que pueden ser subvencionadas por el Gobierno.
- Cada unidad médica proporciona formación para promotores comunitarios de salud y técnicos de salud, tanto a nivel profesional como de postgrado.
- Integra una acción intersectorial, ya que busca mejorar las condiciones de vida coordinando las medidas en salud con otras intervenciones sociales.

La Misión Barrio Adentro está articulada con otras misiones centradas en ámbitos como la educación (Simoncito, Ribas y Sucre), la tenencia de la tierra (Zamora), el empleo y la capacitación (Vuelvan Caras), la seguridad alimentaria (Mercal y Programa de Alimentación Escolar), la vivienda (Hábitat), y el deporte y recreo (Barrio Adentro Deportivo).

La Misión Barrio Adentro tiene cobertura nacional, con 13.000 médicos, 8.500 enfermeras auxiliares y 4.600 dentistas; proporciona atención en 8.500 puntos de consulta y sirve a casi 17 millones de personas (MPPS 2009). Hay también aproximadamente 200 líderes comunitarios de la Estrategia Promocional de Equidad en Calidad de Vida y Salud, que trabajan sobre las necesidades de unas 150 comunidades en el área metropolitana de Caracas. Cada una de estas comunidades recopila información socio-demográfica e identifica sectores de alto riesgo entre la población. Esta información se debe utilizar como base para desarrollar los planes y proyectos en dichas comunidades.

Estas reformas, sin embargo, no se han llevado adelante sin resistencias. En 2002 la Federación Médica Venezolana organizó una huelga porque el Gobierno había prohibido que se cobraran honorarios médicos en establecimientos públicos (Alvarado et al, 2006). En 2003, la Federación instó a sus miembros a que no trabajaran en la Misión Barrio Adentro y, desde entonces, se ha opuesto a la participación de médicos cubanos en las misiones.

A pesar de estas protestas, el Gobierno venezolano ha mantenido su postura de defensa de una atención de la salud pública y gratuita, y ha intentado mejorar su reglamentación de los costes de las clínicas privadas y fortalecer su supervisión de las empresas privadas de seguros. Hasta la fecha, el sector privado no ha opuesto demasiada resistencia a estas últimas iniciativas, seguramente porque se trata de un ámbito formado fundamentalmente por pequeñas compañías médicas.

### *Participación*

Los comités de salud son el órgano de participación social en el campo de la salud, y son elegidos a través de las asambleas de barrio. Entre sus principales tareas está identificar los problemas de salud de la comunidad para priorizarlos y, después, definir las medidas que se deben adoptar (Alvarado et al 2006). Realizan también tareas administrativas de apoyo al trabajo de la clínica popular y el centro de diagnóstico integral. En 2006, había 8.951 comités registrados, que habían celebrado 41.639 asambleas comunitarias de salud.

Las actividades desplegadas en el municipio de Libertador, pionero de la Misión Barrio Adentro, ofrecen una ilustración de la participación social en esta iniciativa. En 2008, mantuvieron reuniones con comunidades de distintos barrios del municipio con el objetivo de identificar y priorizar los problemas locales, y construir una estrategia de incidencia política en el gobierno municipal. El resultado fue una agenda ciudadana que se propuso a los candidatos que se presentaban a las elecciones de aquel año. En la elaboración de esta agenda participaron consejos comunitarios, habitantes de los distintos

barrios, un grupo ambientalista, una asociación vecinal y una institución técnica (Unión Vecinal 2008).

Por otro lado, según un estudio efectuado en una unidad de salud situada en el municipio de Campo Elías, en el estado de Mérida, no había cultura de la solidaridad ni de la participación a la hora de resolver los problemas en el seno de la comunidad (Romero y Zambrano 2007). No obstante, algunos miembros de la comunidad empezaban a observar también señales de una incipiente toma de conciencia de sus obligaciones y derechos como ciudadanos. La población también demostró estar convencida de que la salud era una tema de “responsabilidad compartida entre el Estado y la comunidad”. Algunos estudios sobre el personal médico ponen también de manifiesto la necesidad de una mayor comunicación entre éste y las comunidades a las que sirven.

### *Equidad*

La Misión Barrio Adentro se creó para proporcionar atención a los habitantes de zonas marginalizadas que, por lo general, tienen un menor acceso a servicios de salud; la equidad, por tanto, es la pieza clave del programa. El artículo 85 de la Constitución de Venezuela dispone que “el financiamiento del sistema público de salud es obligación del Estado”, mientras que el 86 establece que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo (...) La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección (...) Las cotizaciones (...) podrán ser administradas sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado”.

En cuanto al acceso a la prescripción de fármacos, en 2003 se crearon una serie de módulos con la finalidad de distribuir 106 medicamentos esenciales de forma gratuita. Funciona también un programa de distribución quincenal mediante el que se entregan fármacos a las clínicas populares en función de la demanda del personal médico, que se basa en las necesidades en salud de su área (Alvarado et al 2006).

### *Sostenibilidad*

Los recursos del programa proceden del presupuesto general del Ministerio de Salud, así como de fondos extraordinarios derivados de la venta de petróleo y un fondo de desarrollo (Alvarado et al, 2006). Esto es algo preocupante, ya que las últimas dos fuentes no son recursos estables y plantean dudas sobre la sostenibilidad del programa a largo plazo.

### *Eficiencia*

El número de visitas médicas ha aumentado a raíz de estas reformas. Mientras que al inicio de la Misión Barrio Adentro se registraban menos de 10.000.000 visitas médicas al año, en 2004 la cifra pasó a 76.152.978 (Muntaner et al 2006) y, en 2007, a aproximadamente 236.458.980 (MPPS 2009). La mortalidad infantil cayó entre 1998 y 2005 de 21,4 a 15,5 casos por cada 1.000 nacidos vivos, mientras que la mortalidad maternal aumentó de 50,6 a 59,9 por cada 1.000 nacidos

vivos (MPPS 2009) (esta última cifra se debe seguramente al mayor índice de notificaciones que se ha derivado de la ampliación del suministro formal de atención de la salud y no necesariamente a un incremento real en la incidencia de mortalidad materna). A pesar de todo ello, sería conveniente realizar una evaluación de largo plazo de la Misión Barrio Adentro.

### **Conclusiones**

Teniendo en cuenta las estructuras sociales, políticas y económicas de los países elegidos para esta revisión, nos encontramos con cuatro experiencias muy diferentes. Cuba es un país socialista que ha basado su política social y sanitaria en el bienestar colectivo y la distribución social de los recursos, y que ha otorgado durante cinco décadas una total prioridad a la acción pública. Venezuela es un país que, bajo la presidencia de Chávez, ha intentado poner en práctica una iniciativa de socialismo en un contexto de pocos aliados internacionales y una dura resistencia empresarial interna. Costa Rica cuenta con políticas sociales más avanzadas que otras economías capitalistas de la región, pero aún experimenta problemas en su intento por contener los efectos del neoliberalismo. México, por su parte, es un país marcado por una adopción casi ciega de las políticas del FMI y el Banco Mundial durante más de 30 años y que, aún así, vio la elección de un Gobierno socialdemócrata en el Distrito Federal, basado en los principios de la participación civil y la justicia social. Esto significa que los sistemas nacionales de salud en general, y sus programas de salud primaria en particular, no se pueden analizar de forma aislada ni se pueden entender como una simple cuestión de abordar los perfiles de salud-enfermedad de los países. Los servicios de atención de la salud están determinados por estructuras socio-económicas, las trayectorias históricas de un país y la distribución del poder en la sociedad.

Cuba y Costa Rica destacan en la medida en que han logrado un alto nivel de cobertura mediante el suministro de servicios públicos financiados a través de los impuestos generales (Cuba) y de las cotizaciones de empleados y empresarios (Costa Rica). Estos dos ejemplos son prueba de cómo se pueden alcanzar los principios de solidaridad y equidad en países periféricos, ya sea a través de un sistema socialdemócrata (Costa Rica) o socialista (Cuba y, más recientemente, Venezuela). La experiencia de estos países también parece indicar que sólo se pueden establecer sistemas de atención de la salud equitativos y/o universales cuando existe un sector público dominante que garantiza el acceso a servicios médicos y que dispone de suficientes recursos.

Los cuatro casos presentados en estas páginas tienen en común unos recursos financieros limitados, que restringen la prestación de servicios públicos en ámbitos fundamentales como la salud. Así, a pesar de situar la salud como un punto importante de la agenda gubernamental, en todos estos casos la financiación del servicio público sigue siendo una restricción. La capacidad de Venezuela para obtener ingresos del petróleo le ha permitido incrementar su gasto social de forma muy notable, pero ello también plantea dudas sobre la sostenibilidad a largo plazo

de las iniciativas del Gobierno nacional. Por otro lado, el caso de Costa Rica –y especialmente de Cuba– demuestra que incluso países periféricos con rentas bajas pueden garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios nacionales de salud, asegurando un acceso a la salud en el largo plazo.

En lo que se refiere a la eficiencia, encontramos que Cuba y Costa Rica, con los sistemas públicos de salud más robustos, se hallan entre los países con mejor rendimiento en cuanto a indicadores. También presentan los mejores perfiles epidemiológicos, producto no sólo de los servicios de salud que han estado desarrollando durante los últimos 40 años, sino también de las mejores condiciones de vida que se dan generalmente en estos países en comparación con otros de la región.

El uso de la ‘eficiencia’ para medir el buen funcionamiento de un sistema, sin embargo, puede ser problemático, ya que se trata de uno de los principales argumentos empleados para promover reformas neoliberales en el sector de la salud, en que los servicios de salud se evalúan mediante unos estrechos principios de costo-beneficio y porcentajes de tiempo-intervención. Desde la perspectiva de la medicina social, la eficacia –es decir, la mejora de la salud– tiene prioridad sobre la eficiencia. Y aún más: es posible aumentar la eficiencia de los servicios realizando un gran número de actividades que tienen un impacto directo mínimo sobre la salud de la población (por ejemplo, charlas educativas sobre salud).

Aunque en todos los casos examinados en este capítulo hay estructuras formales de participación, los datos disponibles dan poca prueba de que la población ejerza algún control determinante sobre la programación y la prestación de los servicios de salud. La participación social adecuada sólo se observa en casos aislados (ciertos municipios o ciudades), pero la evaluación general demuestra que la participación ha ido en declive. La ausencia de participación social podría ser el resultado del carácter conservador o no democrático de algunos estados latinoamericanos (Barba 2008). En consecuencia, sólo algunos segmentos de la población habrían alcanzado una verdadera ciudadanía social (es decir, pueden hacer efectivos sus derechos económicos, sociales y políticos), mientras que otros quedan excluidos. Este carácter conservador podría explicar también la falta de información sobre cuestiones como la rendición de cuentas y la transparencia.

La ciudadanía se podría construir mediante la participación en organizaciones que son independientes del Estado, como organizaciones que luchan por la salud a escala individual y colectiva, y por el derecho a la salud en términos generales y colectivos. Este aumento de la conciencia cívica es también uno de los objetivos de la APS, pero no siempre se tiene en cuenta (Eibenschutz 2000). En resumen, una ciudadanía incompleta representa un obstáculo y un reto para la APS.

Conviene también tener en cuenta el papel de los colegios de médicos. Por ejemplo, en los inicios de la revolución en Cuba –y más recientemente en Venezuela–, muchos médicos se mostraron reacios a participar en servicios de APS porque, por lo general, se valoraba más el trabajo en un hospital. Además, en Venezuela, la práctica privada se ha protegido por encima de la pública. En ambos

países, parte de la solución encontrada para abordar el sesgo de los médicos ante la APS ha pasado por incorporar actividades de investigación y enseñanza en sus servicios.

Es un hecho conocido que las experiencias exitosas del llamado modelo mixto público-privado en la atención de la salud se basan en la capacidad reguladora del Estado para garantizar la complementariedad de los servicios privados y la calidad de los públicos, respaldándolos con un presupuesto razonable para gestionarlos. Por otro lado, la experiencia de los países latinoamericanos indica que el fomento del sector privado casi siempre conlleva el progresivo deterioro de los servicios públicos, ya que parte de los recursos gubernamentales se asignan al sector privado.

En futuros debates, se debería plantear la cuestión de la regulación, a la que algunos autores aluden con el término ‘modulación’ (Londoño y Frenk 1997). En otras palabras: aunque puede que en la mayoría de las sociedades no sea viable eliminar la participación del sector privado en el suministro de servicios médicos, esta participación debe ser complementaria al papel regulador que desempeña el Estado en la financiación, la gestión y la prestación de servicios de salud. Por lo tanto, en paralelo a la apertura de los sistemas de salud para convertirlos en estructuras más amplias y diversas, es necesario también fortalecer las normativas.

El proceso normativo se debe desarrollar de forma transparente y a través de organismos públicos que actúen con neutralidad. Además, los organismos que participen en esta actividad deben ser fundamentalmente públicos. La regulación debe incluir cuestiones como la construcción de políticas, la planificación estratégica, el establecimiento de prioridades para la asignación de recursos, medidas intersectoriales, la movilización social a favor de la salud –incluida la participación comunitaria– y el desarrollo de criterios y normas para evaluar el funcionamiento de las agencias financieras y coordinar organizaciones y prestaciones individuales e institucionales. La realidad, sin embargo, es que algunos estados latinoamericanos carecen de la capacidad de gobernanza para alcanzar este objetivo.

## Referencias

- Alvarado, C., C. Alvarado, C. Arismendi, F. Armada, G. Bergonzoli, R. Borroto, R. y P.L. Castellanos. 2006. *Barrio Adentro. Derecho a la salud e inclusión social en Venezuela*. Caracas: Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).
- Alvarado, C., M. Martínez, S. Vivas-Martínez, N. Gutiérrez, y W. Metzger W. 2008. “Cambio social y política de salud en Venezuela”, *Revista Medicina Social* 3(2).
- Armada, F., C. Muntaner, H. Chung, L. Williams-Brennan, y J. Benach. 2009. “Barrio Adentro and the reduction of health inequalities in Venezuela: an appraisal of the first years”, *International Journal of Health Services* 39(1): 161-187.
- Asamblea Nacional. 1999. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Asamblea Nacional.
- Barba, C. 2008. “Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, en R. Cordera y C. Cabrera (eds) *Política social*.

- Experiencias Internacionales*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barten, F., M. Rovere y E. Espinoza. 2009. *Salud para todos, una meta posible. Pueblos movilizados y gobiernos comprometidos en un nuevo contexto global*. Buenos Aires: IIED-América Latina.
- Bonilla, L., A. Díaz, G. Piedra, A. Guerrero, A. Mora, y F. Castillo. 2006. "Caracterización de los determinantes de la salud del sector 9 de la localidad de José María Zeledón, Curridabat, perteneciente al Equipo Básico de Atención Integral de salud (EBAIS)", *Enfermería Actual en Costa Rica* 5(9): 20.
- Cárdenas, R.J. y J. Cosme. 2000. "Eficiencia en la Atención Primaria de Salud. OPS-OMS". La Habana: Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS).
- CCSS. 2004. "Reglamento de las Juntas de Salud". *La Gaceta. Diario Oficial*. San José. 30 de enero.
- CCSS. 2009. "Perfil EBAIS". San José: Caja Costarricense de Seguridad Social.
- COPO-DF. *Breviario 2000*. México, D.F.: Consejo de Población del Distrito Federal (COPO-DF).
- Delgado, G. 1996. "Etapas del desarrollo de la salud pública revolucionaria cubana", *Revista Cubana de Salud Pública* 22(1): 21-22.
- De Vos, P. 2005. "No one left abandoned: Cuba's national health system since the 1959 revolution", *International Journal of Health Services* 35(1): 189-207
- Eibenschutz, C. 2000. "México: Gobierno Autoritario, Ciudadanía Incompleta", en *Proceedings of the LASA XXI International Conference*. Miami: Latin American Studies Association (LASA).
- Eibenschutz, C. 2007 "Atención médica, neoliberalismo y reforma sanitaria en México", en R. Molina (ed) *La Seguridad Social: retos de hoy*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Eibenschutz, C., S. Tamez, L. Ortiz-Hernández, e I. Camacho. 2007. *Justicia, desigualdad y exclusión en la salud de los mexicanos*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- García, F.A., Z. Sánchez, M. Chaviano, y M Muñiz. 2007. "Niveles de eficiencia de las policlínicas de Matanzas, Cuba, según el método de análisis envolvente de datos", *Revista Panamericana de Salud Pública* 22(2): 100-109.
- Giovanella, L, M.H. Magalhães de MendonçaI, P. Fidelis de Almeida, S. Escorel, M. de Castro Maia Senna, M.C. Rodrigues Fausto, M. Mendonça Delgado, C. Lourenço Tavares de Andrade, M. Silva da Cunha, M.I. Carsalade Martins, y C. Pacheco Teixeira. 2009. "Family health: limits and possibilities for an integral primary care approach to health care in Brazil". *Ciencia & Saude Coletiva* 14(3): 783-94.
- Gómez, O. 2003. *Salud pública y políticas nacionales de salud en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.

- Gomez-Dantes, O., J. Gómez-Jáuregui y C. Inclán. 2004. "La equidad y la imparcialidad en la reforma del sistema mexicano de salud", *Salud Pública de México* 46(5): 399-416.
- Gorry, C. 2005. "MDGs & Health Equity in Cuba", *MEDICC Review* 7(9): 2-4.
- Granma. 2008. "El Gobierno garantiza acceso a los medicamentos". *Granma*. 18 de febrero.
- Heredia J. 2007. Salud y desarrollo comunitario. Estudio de caso: Marqués de comillas,
- Chiapas. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Homedes N. y A. Ugalde. 2002. Privatización de los servicios de salud: las experiencias de Chile y Costa Rica", *Gaceta Sanitaria* 16(1): 54-62.
- INEGI. 2005. *II Censo de Población y Vivienda 2005*. México D.F.: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- IPS. 2009. "Salud. Costa Rica: Sostenida caída de mortalidad infantil": <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=91538>.
- Gaceta Oficial. 2003. "Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México. 18 de noviembre.
- Gaceta Oficial. 2006. "Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los Servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social Laboral", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 22 de mayo.
- Laurell, A.C. 2007. "Health system reform in Mexico: A critical review", *International Journal of Health Services* 37(3): 515-535.
- Laurell, A.C. 2008. "La reforma de salud en la Ciudad de México, 2000-2006". *Revista de Medicina Social*, 3(2): 170-183.
- Laurell, A.C., M. Mussot, E. Velteis, y G. Satines. 2004. *Reducción de la exclusión en salud, removiendo el obstáculo económico. La experiencia del gobierno del Distrito Federal*. México, D.F.: Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).
- Londoño, J.L. y J. Frenk. 1997. "Structured pluralism: towards an innovative model for health system reform in Latin America", *Health Policy*, 41(1): 1-36.
- Macinko, J., H. Montenegro, C. Nebot Adell, C. Etienne y Grupo de Trabajo de Atención Primaria de Salud de la Organización Panamericana de la Salud. 2007. "La renovación de la atención primaria de salud en las Américas", *Revista Panamericana de Salud Pública* 21 (2/3): 73-84.
- Márquez, N. 2002. "Grado de satisfacción con el ingreso en el hogar", *Revista Cubana de Medicina General Integral* 18(5).
- Martínez, P. M. 1998. "Sistematización de la experiencia en dos años de trabajo. Consejo popular Arimao", *Revista Cubana de Enfermería* 14(2): 124-30.
- MPPS. 2009. "Misión Barrio Adentro". Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS).
- MINSAP. 1988. "Programa de trabajo del médico y la enfermera de la familia, el policlínico y el hospital". La Habana: Ministerio de Salud Pública (MINSAP).

- MS. 2004. *Evaluación de la Atención Integral del nivel I. Sede EBAIS. Encuesta comunitaria 2004*. San José: Ministerio de Salud de Costa Rica (MS).
- Muntaner, C., S.R. Guerra, S. Rueda, y F. Armada. 2006. "Challenging the neoliberal trend. The Venezuelan Health Care Reform Alternative", *Canadian Journal of Public Health* 97(6): 19-24.
- Mussot, L. 2007. "Universalizar y Territorializar las Políticas en Salud en el Distrito Federal. Premisa para garantizar la Equidad e Igualdad". Ponencia presentada al Congreso de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. México D.F., 4-6 de octubre.
- OPS. 2001. *Perfil del sistema de servicios de salud de Cuba*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).
- OPS. 2007. *Health in the Americas*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).
- OPS, Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, OMS. 2004. *Perfil del sistema de servicios de salud de Costa Rica*. San José de Costa Rica: Ministerio de Salud.
- Pérez de Alejo, B. y P. García. 2005. "Grado de satisfacción de la población con los servicios de enfermería en un área de salud", *Revista Cubana de Enfermería* 21(2).
- Poltronieri, J. 2006. "Proyecto de Investigación Estructuras de la Opinión Pública. Encuesta 2006. Panorama global". San José: Universidad de Costa Rica.
- Presno C. y L. González. 2007. "Medicina Familiar en Cuba: comienzo, presente y futuro", *Atención Primaria*, 39 (5): 265.
- Rodríguez, A. 2006. *La reforma de salud en Costa Rica*. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Rojas, F. 2009. "La Salud Pública Revolucionaria Cubana en su aniversario 50", *Revista Cubana de Salud Pública* 35(1): 1-15.
- Romero, Y. y D. Zambrano. 2007. "Participación social en salud en la comunidad de Bella Vista, Municipio Campo Elías, Estado Mérida", *Revista Venezolana de Sociología y Antropología* 17(48): 181-209.
- Rosero, L. y Güell, D. 1998. *Oferta y acceso a los servicios de salud en Costa Rica: estudio basado en un sistema de información geográfica (GIS)*. Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Salud (INISA).
- Sanabria G. 2001. "Participación social y comunitaria. Reflexiones", *Revista Cubana de Salud Pública* 27(2): 89-95.
- Sánchez, I., T. Bonne, C. Pérez, M. Botín. 2002. "Evaluación de la calidad de la atención médica integral a trabajadores del Municipio de Santiago de Cuba", *Revista Cubana de Salud Pública* 28(1): 38-45.
- Sánchez, L., D. Pérez D., L. Alfonso, M. Castro, L.M. Sánchez, P. Van der Stuyft y G. Kourí. 2008. "Estrategia de educación popular para promover la participación comunitaria en la prevención del dengue en Cuba", *Revista Panamericana de Salud Publica* 24(1): 61-69.
- Sansó, F. 2005. "Veinte años del modelo cubano de medicina familiar", *Revista Cubana de Salud Pública* 31(2).

- SSDF. 2002. *Programa de Salud del Gobierno del Distrito Federal al 2006*. México DF: Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal.
- SSDF. 2005. *Informe de Trabajo 2004*. México DF: Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal.
- Tamez, G. y R. Valle Arcos. 2005. "Desigualdad social y reforma neoliberal en salud", *Revista Mexicana de Sociología* 67(2): 321-356.
- Unión Vecinal. 2008. "Agenda Ciudadana del Municipio Libertador". Caracas: Unión Vecinal para la Participación Ciudadana.
- Villegas de Olazábal, H. 2005. "Atención primaria de salud y Salud para Todos: Costa Rica y Centroamérica. Escenarios, participación, desafíos siglo XXI", en *Atención Primaria de Salud en Costa Rica 25 años después de Alma Ata*. San José: Ministerio de Salud, Caja Costarricense de la Seguridad Social, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.
- Werner, D., D. Sanders, J. Weston, S. Babb, y Rodriguez, B. 2000. *Cuestionando la solución: Las Políticas de Atención Primaria de Salud y Supervivencia Infantil. Con una crítica detallada de la Terapia de Rehidratación Oral*. Palo Alto, CA: Health Rights.
- WHO. 2009. *National Health Accounts. Country information*. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- WHO y UNICEF. 1978. *Primary Health Care, Report of the International Conference on Primary Health Care. Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978*. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Wisner, B. 1988. "GOBI versus PHC? Some dangers of selective primary health care", *Social Science & Medicine* 26(9): 963-9.
- World Bank. 1993. *Development Report 1993. Investing in health*. Nueva York: World Bank y Oxford University Press.



## XV. LAS LUCHAS POR LA JUSTICIA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA: ALTERNATIVAS PÚBLICAS Y ‘PÚBLICO-SOCIALES’

Susan Spronk, Carlos Crespo y Marcela Olivera

América Latina fue la primera región en adoptar el neoliberalismo como modelo hegemónico, así como también la primera en desarrollar e implementar alternativas concretas. En América Latina, las luchas contra la privatización del agua han jugado un rol esencial en la deslegitimación del modelo neoliberal, como bien ejemplifican la famosa ‘guerra del agua’ en Cochabamba en el año 2000 y la reforma constitucional en Uruguay en el año 2004 (Kohl y Farthing 2006, Taks 2008). Gracias a éstas y otras luchas por la defensa del agua como un derecho humano y un bien común, América Latina ha pasado de ser una región en que el modelo neoliberal era dominante a un territorio de inestabilidad hegemónica en el que las alternativas se están dando pero, al mismo tiempo, confrontan serios desafíos (Sader 2009). Por este motivo, el mundo tiene los ojos puestos en América Latina y en sus modelos alternativos de abastecimiento de servicios que desafían la lógica mercantilista del capitalismo neoliberal.

Debido a estas movilizaciones populares, los contratos privados de agua en Argentina, Bolivia y Uruguay han sido cancelados, y el servicio ha vuelto a manos públicas y control estatal (Hall y Lobina 2006, Lobina y Hall 2007). Tampoco es coincidencia que éstos sean países en los cuales el electorado ha optado por gobiernos de centro izquierda y que hicieron campaña activa contra el neoliberalismo, el que es percibido como una forma de desarrollo no democrático. Como bien dice un comunicado de la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, organización que liderizó las protestas por el agua en Cochabamba en el año 2000, la lucha por el agua está vinculada a una lucha mayor por el control popular de los recursos naturales: “Éste es el problema de fondo: quién decide sobre el presente y sobre el destino de la población, los recursos, el trabajo, las condiciones de vida. Nosotros, en relación al agua, queremos decidir por nosotros mismos: a eso le llamamos democracia” (citado en Crespo Flores 2006b, 4).

Este capítulo hace una revisión de la diversidad de las alternativas actuales a la privatización en el sector de agua en áreas urbanas y rurales en América Latina. Si bien no hay una alternativa ‘perfecta’, la región está repleta de muchos ejemplos ‘exitosos’, incluyendo soluciones estatales y comunitarias que proveen agua y saneamiento para todos y todas en formas no mercantilistas.

### **Revisión histórica**

Desde una perspectiva comparativa, no debería sorprendernos el fuerte movimiento social de resistencia a la privatización en el sector de agua durante la época neoliberal (1970 al presente). La región latinoamericana y del Caribe tiene una larga historia de revolución y lucha social (Wickham-Crowley 1992, John 2009). De hecho, la revolución mexicana de 1910 fue una de las primeras revoluciones del siglo XX, seguida de la de Bolivia en 1952, Cuba en 1959 y Nicaragua en 1979. Los movimientos sociales como la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida en Bolivia y la Comisión de Defensa del Agua y de la Vida en Uruguay se han construido con base en estas tradiciones de revolución y lucha por la defensa de los ‘bienes comunes’ y contra la incursión del capital privado, que tuvo un significativo progreso en la región durante la ola de privatización de los años noventa impulsada por las instituciones financieras internacionales (IFI).

América Latina fue, en muchos sentidos, el laboratorio para las políticas de privatización del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en los años noventa. Hay dos grandes razones por las que las políticas privatizadoras fueron medidas tan populares: primero, a fines de los años setenta, 18 de 20 países en América Latina estaban bajo gobiernos autoritarios que se endeudaron fuertemente con los bancos internacionales, dejando un legado de deuda ilegítima (McMichael 2008, 126). Cuando el Consenso de Washington fue implementado a principios de los años ochenta, los entonces nuevos gobiernos democráticos fueron particularmente vulnerables a los dictados de las IFI, las cuales condicionaron los créditos de los programas de ajuste estructural a la privatización del agua (Grusky y Fiil-Flynn 2004, Goldman 2007). Ideológicamente orientados hacia el neoliberalismo, muchos gobiernos siguieron el ejemplo privatizando los servicios básicos que incluían el agua y el saneamiento.

Segundo, y tal vez más importante, al ser América Latina una región altamente urbanizada con parte de la población relativamente rica, los servicios de agua fueron considerados atractivos y la región atrajo a grandes inversionistas privados internacionales para este sector (véase la tabla 15.1). En muchos sentidos, la existencia de numerosos –y al mismo tiempo buenos– servicios municipales de agua en funcionamiento en las grandes ciudades era un testimonio del éxito del modelo de desarrollo estatal de la época anterior (Weisbrot et al 2002). Cuando se abrió el sector del agua a la inversión privada en la década de 1990, la región estaba llena de servicios públicos estatales que funcionaban relativamente bien y estaban listos para ser puestos en el mercado.

**Tabla 15.1: Total de inversión privada prometida en agua y saneamiento en países en desarrollo por región, 1990-2002**

Región	Inversión privada prometida (en miles de millones de USD)	Porcentaje de la inversión en agua y saneamiento (en miles de millones de USD)
Asia oriental y Pacífico	17	39
Europa y Asia central	3,5	8
América Latina y el Caribe	21,3	48,9
Oriente Medio y Norte de África	1,3	3
Asia meridional	0,2	0,5
África subsahariana	0,2	0,5
TOTAL	43,6	100

Fuente: Hall y Lobina 2006.

Si bien la privatización ha tenido fuertes incursiones en América Latina, se estima que más del 90 por ciento del agua todavía permanece en manos públicas. La privatización del agua está muy avanzada en Chile, que es el único país, además del Reino Unido, que ha establecido mercados de agua totalmente privados y ha privatizado los servicios públicos de agua mediante enajenación completa (Budds 2004). Sistemas mixtos (público-privados) en que participan multinacionales del agua todavía continúan operando en ciudades de Colombia, Brasil, Ecuador y Perú. Las acciones de varias compañías de agua nacionalizadas en Argentina también fueron vendidas a empresas privadas locales (Lobina y Hall 2007). Sin embargo, la mayoría de los hogares en América Latina que tiene acceso a una fuente mejorada de agua recibe el servicio de un solo proveedor público individual. Y a pesar de los obstáculos creados por la privatización, la región latinoamericana tiene un mayor índice de acceso a fuentes mejoradas de agua que Asia y África (Hall y Lobina 2006). Desde 2008, aproximadamente el 93 por ciento de la población de América Latina y el Caribe dispone de acceso a agua potable (80 por ciento en las zonas rurales y 97 por ciento en las zonas urbanas), mientras que el 79 por ciento tiene acceso a servicios de saneamiento (55 por ciento en las zonas rurales y 86 por ciento en las zonas urbanas) (WHO y UNICEF 2010, 38).

Dado el relativo éxito de los modelos anteriores de desarrollo, varios académicos han abogado por una resurrección del 'Estado desarrollista' (Gwynne y Kay 2000). Entre los años cuarenta y los años setenta, los gobiernos nacionales de la región centralizaron el control de los servicios de agua y saneamiento como parte de la estrategia de 'industrialización por sustitución de importaciones' (más conocida como ISI). Acorde con el pensamiento keynesiano-desarrollista de la época, la infraestructura básica y la prestación de servicios se consideraban esenciales para mantener la acumulación de capital, ayudar en la reproducción del trabajo y contribuir a mantener la armonía social.

Por el contrario, en este capítulo se sostiene que, aunque el modelo de desarrollo dirigido por el Estado ha producido algunos beneficios innegables, como la ampliación de las prestaciones sociales a amplios sectores de la clase obrera organizada y altas tasas de crecimiento económico (Weisbrot et al 2006, Sandbrook et al 2007), no se puede olvidar que el modelo ISI fue muy excluyente (Nun 1969, 1974, 1983). De hecho, la ISI fue incapaz de superar las profundas desigualdades raciales y de clase en la región (Thorp 1998, McMichael 2008) y sirvió para profundizar aún más el desarrollo desigual entre las zonas rurales y urbanas (Lipton 1977). Los problemas sociales creados por la urbanización no planificada, como las *favelas*, los pueblos jóvenes y los grandes asentamientos que carecen de agua potable y saneamiento, tienden a ser especialmente graves en una o dos ciudades 'primarias' de cada país (como São Paulo y Rio de Janeiro en Brasil), donde el intercambio comercial patrocinado por la ISI y de las industrias secundarias tiende a concentrarse (Portes y Roberts 2005, 44), lo que se contrapone a las regiones marginales que se encuentran en la periferia de la economía mundial capitalista (como las *favelas* en Rio o en zonas rurales, como la región noreste de Brasil), que igualmente se caracterizan por bajos niveles de 'estatalidad' y un déficit de los servicios públicos (O'Donnell 1993). Sin embargo, en ausencia del Estado, muchas comunidades locales en estas áreas han encontrado la solución a sus problemas de provisión de agua y saneamiento. De hecho, el movimiento latinoamericano para la justicia del agua trata de mirar a estos ejemplos como una prueba 'actual y viviente de los bienes comunes' en su búsqueda por reinventar la economía social, con la esperanza de crear un futuro más sostenible.

### **Alcances de la investigación**

El equipo que llevó a cabo la investigación de este capítulo estuvo compuesto por académicos, movimientos sociales y organizaciones de trabajadores de la región.<sup>1</sup> Comenzamos el proyecto haciendo una revisión de artículos académicos y secciones de libros relativos a las 'alternativas a la privatización' en el sector de agua en América Latina. No es extraño encontrar, dada la penetración de la privatización en el sector, que la literatura académica es mucho más amplia en cuanto a las críticas a la privatización que a sus alternativas: sólo 24 de los poco más de 200 documentos abordan la cuestión de las alternativas, e incluso estas referencias son indirectas (por ejemplo, sobre el tema de las campañas contra la privatización o con resúmenes superficiales sobre la reforma de servicios municipales). Aunque esta laguna bibliográfica demuestra la importancia de la investigación, supone también que debimos basar el trabajo en datos primarios más de lo que habíamos previsto inicialmente. Para recolectar los datos primarios, el equipo de investigación realizó búsquedas en la web y entrevistas con líderes de movimientos sociales

---

1. Nuestros contactos con Red Vida, la mayor red contra las privatizaciones en América Latina, fue especialmente relevante en este sentido, mientras que Ricardo Buitrón, de la Internacional de Servicios Públicos, aportó importantes comentarios sobre el proyecto y facilitó el contacto con los sindicatos.

y sindicatos de la región, la mayoría de ellos afiliados a la Red Vida y a la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

La realización de la investigación, trabajando con la red antiprivatización más grande de las Américas, ha tenido dos limitaciones. En principio, se seleccionaron casos de países que forman parte de la ‘izquierda’ en América Latina, ya que son de particular interés para los académicos y activistas que quieren saber más acerca de los desafíos relativos a la aplicación de alternativas en un contexto de ajuste estructural posneoliberal. En segundo lugar, nos centramos en los casos que son bastante conocidos en la comunidad de activistas. Pudimos recoger más información sobre los casos en los que las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos pudieron derrotar a las campañas del Gobierno que buscaban la privatización.

Investigaciones previas han demostrado que, dadas las fuertes tendencias hacia la elección selectiva de los mejores casos (lo que se conoce en inglés como *cherry picking*), las empresas de servicios públicos en peligro de privatización pueden estar entre las mejores prestadoras de servicios de la región. Sin embargo, existen estudios de caso de servicios públicos de agua ‘exitosos’ no incluidos en el estudio en los países donde los servicios públicos nunca han sido amenazados con la privatización, tales como Costa Rica. Teniendo en cuenta el hecho de que hay poca información pública sobre los operadores de agua en ese país (ya que las organizaciones y movimientos sociales tienen otras preocupaciones) y lo limitado de los recursos propios, hemos decidido incluir sólo un caso de Costa Rica en este estudio. Por otra parte, incluimos sólo un estudio de caso de Brasil (Porto Alegre), a pesar de su importancia en el sector, debido a las limitaciones de nuestro equipo en relación a la lengua y al hecho de que los activistas brasileños ya han realizado su propio estudio sobre las empresas públicas de agua ‘exitosas’ (da Costa et al 2006, ASSAMAE 2007). De esta manera, hemos decidido enfocar nuestros esfuerzos recolectando datos de países con menos capacidad para la investigación progresista. Finalmente, decidimos excluir a Cuba de la investigación –aunque es, evidentemente, un caso relevante de discusión sobre alternativas al capitalismo neoliberal– dadas las dificultades de acceso a la información en el sector de agua (véase Cocq y McDonald 2010).

Así pues, los casos que están representados en el estudio reflejan la fuerza regional (y las debilidades) de la Red Vida y vienen de países donde ha habido un debate público sobre las alternativas a la privatización: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.<sup>2</sup> A pesar de los límites del estudio, creemos que estos casos son representativos de una variedad de experiencias de prestación de servicios en diferentes contextos, que van desde los estados más ‘desarrollados’, tales como Brasil y Argentina, a los países más pobres del hemisferio, como Bolivia y Honduras. Más aún, este ejercicio

---

2. A pesar de que no hay miembros de la Red Vida en Venezuela, pudimos ponernos en contacto con Robin de la Motte, un investigador asociado de la ISP que ha realizado un trabajo de campo extensivo sobre el sector del agua en Venezuela, y pudimos además hacer entrevistas con un activista y un representante gubernamental que fueron invitados a un taller de la Red Vida sobre partenariados público-comunitarios que se realizó en Cochabamba, Bolivia, en agosto de 2008.

proporciona un mapa de las alternativas y las visiones utópicas de la provisión del servicio en el sector de agua en América Latina, representando ejemplos de lo que los activistas sociales de la región consideran mejores prácticas.

### **Tipos de alternativas encontradas**

En total, nuestro equipo de investigación documentó 26 alternativas exitosas en el sector del agua en América Latina (véase la tabla 15.2). Se documentaron nueve casos de proveedores públicos (servicios públicos municipales de agua), 12 proveedores sin fines de lucro no estatales (incluidos los sistemas administrados por la comunidad y las cooperativas), tres partenariados sin fines de lucro y dos partenariados públicos sin fines de lucro. Además, pudimos documentar experiencias de cuatro partenariados público-públicos de ámbito nacional y de otros cuatro de ámbito internacional (véase el capítulo 2 para más información sobre la metodología de investigación y las tipologías utilizadas).

### **Defendiendo el *statu quo***

Teniendo en cuenta el legado del Estado desarrollista, el *statu quo* en América Latina es la empresa de servicios públicos que es propiedad del Estado y, por lo general, está controlada por un directorio que habitualmente está conformado por una combinación de políticos electos y representantes de la sociedad civil. Cuando preguntamos a los activistas latinoamericanos qué servicios públicos eran dignos de mención por su excelencia, se destacaron dos ejemplos: la EAAB en Bogotá (Colombia) y la EMAAP-Q en Quito (Ecuador). Sin embargo, de acuerdo con los ‘criterios de éxito’ establecidos por el MSP para esta investigación, estas ‘empresas públicas’ corporatizadas no son necesariamente ‘alternativas’ no comercializadas, ya que funcionan como negocios privados.

Desde 1955, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) ha estado proveyendo servicios de agua y saneamiento a la capital colombiana, Bogotá, una ciudad con más de siete millones de habitantes. A partir de 2004, el 96 por ciento de la población contaba con agua potable y el 88 por ciento tenía conexiones de alcantarillado. Ambos índices de cobertura son muy altos para una ciudad en la que casi un tercio de la población vive bajo el umbral de la pobreza; una cobertura de servicio que es comparable a ciudades más ricas como Buenos Aires, Montevideo, Santiago, Porto Alegre y São Paulo (Gilbert 2007, 1565). Durante muchas décadas, la EAAB ha empleado un sistema de subsidios cruzados en su estructura arancelaria. Sin embargo, el efecto redistributivo de esta subvención ha disminuido con el tiempo, ya que la empresa ha adoptado prácticas más comerciales de conformidad con la ley neoliberal de reforma del sector agua, adoptada en 1994 (Ley 142). En 1995, la diferencia entre las tarifas que pagaba la gente de altos y bajos ingresos era de 4,6 veces; en 2004, esta diferencia aumentó hasta 7,4 veces (Gilbert 2007, 1566). Durante la última década, las tarifas de agua han subido tanto que el consumo ha disminuido. La compañía de agua tiene ahora un exceso de producción, lo que le permite vender el agua a los nueve municipios de los alrededores. De hecho, debido a la caída en el consumo, la EAAB no tendrá que ampliar su producción de agua hasta 2012 (Gilbert 2007, 1566).

**Tabla 15.2: Tipos de alternativas en el sector del agua en América Latina**

Tipo de alternativa	Nombre de la entidad	Lugar
SPI (sector público individual)	Hidrocapital	Caracas, Venezuela
	Aguasbonarenses S.A. / SOSBA	Provincia de Buenos Aires, Argentina
	EMAAP-Q	Quito, Ecuador
	ETAPA	Cuenca, Ecuador
	EAAB	Bogotá, Colombia
	Empresa Pública de Medellín	Medellín, Colombia
	EMCALI	Cali, Colombia
	OSE	Uruguay
SSLI (sector sin ánimo de lucro individual)	DMAE	Porto Alegre, Brasil
	APAAS	Cochabamba (barrio Sebastián Pagador), Bolivia
	Cooperativa de Servicio de Agua Potable 1° de mayo TUNTIRANCHO Ltda.	Cochabamba (barrio Primero de Mayo), Bolivia
	SAGUAPAC	Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
	COSMOL	Montero, Bolivia
	JAPOE	Rural Honduras
	COOPI	Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina
	Aguas Santafesinas S.A.	Santa Fe, Argentina
	COOPLAN	Santa Cruz de la Sierra (Plan 3000), Bolivia
	Acueducto Comunal	Concepción de Naranjo, Costa Rica
	Servicio de Agua	Vereda de la Palma, Colombia
	CENAGRAP	Rural Ecuador
	La Sirena	Cali, Colombia
PNLNL (partenariado no lucrativo-no lucrativo)	ASICA-Sur	Cochabamba, Bolivia
	FEDECAAS	Santa Cruz, Bolivia
	Chilimarca	Tiquipaya, Departamento de Cochabamba, Bolivia
PUP (partenariado público-público)		
Nacional	AyA and ASADAS	Costa Rica
	SANAA	Honduras
	ASSEMAE	Brasil
	Aguasbonarenses S.A. y empresas de agua locales	Argentina
Internacional	OSE y ESSAP	Uruguay-Paraguay
	SABESP y AyA	Brazil-Costa Rica
	Aguasbonarenses S.A. y SEDAM-Huancayo	Provincia de Buenos Aires, Argentina-Huancayo, Perú
	OSE y AAPOS	Uruguay-Potosí, Bolivia
PPNL (partenariado público-no lucrativo)	Cooperación entre la OSE y Consejo Maldonado después de la disolución de UNAGUA (2005)	Uruguay
	ACUAVALLE S.A.	Valle de Cauca, Colombia

El más claro indicador de que la EAAB ha adoptado un modelo comercial para la prestación de servicios es el grado de participación del sector privado en la empresa. Desde 1998, la transnacional francesa del agua Veolia ha ejecutado un contrato de concesión para una planta de purificación de agua que sirve al 30 por ciento de los habitantes de Bogotá. En términos de ‘ética pública’, la EAAB también ha obtenido las puntuaciones más bajas. El director general de la EAAB, Alberto Merlano, ha respaldado públicamente la idea de la privatización en los medios de comunicación (BNAmericas 2004), bajo el argumento de que la EAAB es una ‘excepción’ al común denominador de ‘ineficiencia’ que reina entre las empresas públicas (para otro punto de vista, véase Spronk (2010), que ofrece un análisis crítico de la forma errónea en que se define la ‘ineficiencia’ en los debates contemporáneos sobre servicios públicos).

Una tendencia similar hacia la mercantilización se observó en el caso de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP-Q), en Quito. Éste es otro ejemplo de una empresa pública con buen funcionamiento que ha adoptado las prácticas empresariales del sector privado, incluido los contratos de concesión de servicios. Fundada en 1960, la compañía alcanzó importantes mejoras en sus tasas de cobertura bajo la administración progresista del alcalde Paco Moncayo (2000 al presente). El concejo municipal nombró director general a Juan Neira Carrasco, quien fue cooptado por el sector privado para la reestructuración de la empresa pública y para introducir una ‘cultura empresarial’ (Belleitini et al 2006). Las reformas han funcionado. Bajo la nueva administración, la empresa pública de agua ha alcanzado algunos logros importantes. En agosto de 2000, la cobertura era del 72,28 por ciento y, en marzo de 2007, del 96,87 por ciento. En alcantarillado, la cobertura aumentó del 65,77 por ciento al 95,65 por ciento durante el mismo período. Esta expansión se debe principalmente al éxito de la compañía en la obtención de préstamos internacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros organismos financieros internacionales. El BID ha utilizado su influencia presionando a la gestión para que privaticen parte de sus operaciones. En 2006, el alcalde y el director general propusieron realizar una concesión privada en una zona de expansión urbana cerca de un aeropuerto nuevo, propuesta que fue derrotada por una coalición de grupos ecológicos y ciudadanos que logró convencer al alcalde de que la privatización no significa ahorro para la empresa (Buitrón 2008).

### **Reclamando los servicios públicos**

Dado que los movimientos sociales han sido bastante activos en la lucha contra la agenda neoliberal privatizadora del agua en América Latina, la región es el hogar de muchos contratos cancelados. El más famoso entre estos casos es el de la ‘guerra del agua’ en la ciudad boliviana de Cochabamba, en 2000, y la posterior cancelación de un contrato de 40 años con la multinacional Suez en las ciudades vecinas de La Paz y El Alto. En Argentina, las compañías de agua retornaron al control estatal tras la crisis económica de 2001 en las ciudades de Buenos Aires y Santa Fe. Un análisis preliminar sugiere que ninguno de estos casos de posprivatización

puede considerarse todavía como una alternativa ‘exitosa’, sino que se encuentran en la categoría de ‘obras en progreso’.

En los últimos ocho años, la empresa pública de agua en Cochabamba, SEMAPA, ha pasado de una crisis a otra. Después de que la población de Cochabamba expulsara a la Bechtel de Bolivia en 2000 (Olivera y Lewis 2004), se trató de impulsar un proyecto de democratización de la gestión de los servicios públicos –conocido como ‘control social’–, que se suponía que iba a resolver los problemas de corrupción que históricamente han afectado al servicio. Mientras que el directorio anterior estaba compuesto exclusivamente por profesionales y políticos, desde abril de 2002 tres miembros elegidos por cada distrito (jurisdicciones de voto divididos por población y territorio) conforman parte del directorio. Sin embargo, los numerosos problemas que han afectado a los servicios públicos han permanecido sin resolverse y sin un grado mínimo de ‘control social’ (Sánchez Gómez y Terhorst 2005, Crespo Flores 2006a, Driessen 2008).

Desde que la compañía volvió a manos públicas en el año 2000, dos directores generales han sido despedidos por actos de corrupción. Los directores generales y el alcalde, quien es el presidente del directorio, han utilizado la empresa como un botín político, llenándola de familiares y amigos. Debido a estos y otros problemas, el BID canceló el pago de un préstamo de 18 millones de dólares estadounidenses, cuyo primer desembolso se iba a dedicar a la ‘modernización’ de la estructura administrativa de la empresa (Spronk 2007). En la actualidad, la empresa está, una vez más, peleando por conseguir fondos con el fin de mantener y ampliar el sistema de agua y saneamiento. En 2009, el Ministerio del Agua buscó intervenir la empresa y despedir al directorio debido a la mala gestión. Aunque existe el sentimiento generalizado de que los habitantes de Cochabamba han “ganado la guerra, pero se ha perdido el agua” (Caero 2009), la población de los barrios más pobres ha tomado el asunto en sus propias manos, creando comités de agua independientes.

En el caso de La Paz-El Alto, las organizaciones sociales también propusieron un modelo de ‘empresa público-social’ con un alto nivel de participación popular, incluyendo una asamblea popular con delegados electos de todas las regiones de la ciudad que formule la política de la compañía (Pérez 2005). Frente a la presión de los alcaldes de La Paz y El Alto y de las organizaciones donantes internacionales –todos ellos partidarios de la formación de un partenariado público-privado (PPP)–, la propuesta se ha transformado en una versión ‘light’ con un nivel mínimo de participación pública (Crespo Flores 2006c). A principios de 2009, todos los planes orientados a la introducción de una estructura de participación en la compañía habían fracasado y el Ministerio del Agua había encargado a una empresa consultora privada el proyecto para un nuevo modelo de gestión de la empresa municipal.

En la Argentina, el proceso de reversión de algunas de las mayores concesiones de la región también ha estado plagado de dificultades. Entre 1991 y 1999, se firmó uno de los programas de privatización más grandes del mundo, que

cubría tanto agua como saneamiento del 28 por ciento de los municipios y el 60 por ciento de la población (Galiani et al 2005). En los años posteriores a la crisis económica de diciembre de 2001, muchos de los contratos de concesión, que ya enfrentaban dificultades, fueron cancelados debido a la devaluación del peso, que hizo casi imposible obtener ganancias según los términos de los contratos. La compañía de agua en la provincia de Buenos Aires fue tomada por los trabajadores (véase el caso de ABSA, a continuación), y los contratos de concesión en Buenos Aires y Santa Fe fueron cancelados y se crearon nuevas empresas de agua. Si bien Aguas y Saneamientos Argentinos (AYSA) y Aguas Santafesinas (ASSA) han obtenido los mejores resultados posibles dadas las circunstancias adversas (Lobina y Hall 2007), los nuevos gerentes se han enfrentado a enormes desafíos tratando de reparar los daños dejados por los concesionistas anteriores. En el caso de Buenos Aires, por ejemplo, el concesionario privado no realizó 900 millones de dólares en inversiones previstas (Lobina y Hall 2007).

En resumen, el agua que vuelve bajo control público a menudo ha tenido un proceso frustrante: los operadores públicos han tenido que lidiar con situaciones terribles dejadas por el sector privado, incluidas cuantiosas deudas y una inversión insuficiente en infraestructura. Sin embargo, también hay que señalar que las percepciones locales de que los servicios públicos de agua en Bolivia han ‘fracasado’ deben entenderse dentro del contexto de las grandes expectativas de la población después de años de movilizaciones sociales y que han politizado el tema de la prestación de servicios. De hecho, mientras que la percepción pública sobre la empresa remunicipalizada, SEMAPA, no ha sido satisfactoria, probablemente ha tenido un mejor desempeño que la empresa privada, desde el punto de vista del contrato de concesión con relación a temas como nuevas conexiones de agua y alcantarillado (Coordinadora 2005). Sugerir que podría haber una brecha entre la percepción y la realidad no es negar que el progreso a escala local se haya visto frustrado por la corrupción, la falta de inversión y la lentitud de las reformas en las políticas nacionales.

Hay varios ejemplos en los que los sindicatos del sector público —a diferencia de las organizaciones de la sociedad civil— han desempeñado un papel protagónico en la recuperación de los servicios públicos y contra la amenaza de privatización. Los trabajadores de Cali y del Valle del Cauca (Colombia), y la compañía estatal de agua del Uruguay han presentado planes de rescate para mantener el agua bajo control estatal. En el caso colombiano, estos esfuerzos han requerido sacrificios por parte de los trabajadores, que han tenido que aceptar la revisión de su convención colectiva de trabajo y una reestructuración en los planes de beneficios de pensiones, la eliminación de la retroactividad a las cesantías, y la desaparición de algunas primas y un plan de retiro para aportar a la permanencia de la empresa como un patrimonio público. En el caso de Obras Sanitarias del Estado (OSE) de Uruguay, el sindicato ha participado activamente en la investigación y el juzgamiento de hechos de corrupción dentro de sus propias filas para salvar la gestión de la empresa del desastre financiero (entrevista de los autores con Adriana Marquisio y Margarita López).

Fundada en 1952, OSE provee de servicios de agua y saneamiento a escala nacional en Uruguay. Según las Naciones Unidas, Uruguay es el único país de América Latina que ha logrado un acceso casi universal a fuentes mejoradas de agua y saneamiento adecuado (WHO y UNICEF 2010). Por otra parte, alrededor del 70 por ciento del agua residual recibe tratamiento. La Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE) ha desempeñado un papel clave en la reversión de la privatización en el departamento de Maldonado, una de las áreas más ricas del país, que fue otorgado en concesión en 1993. Ante la nueva amenaza de privatización en 2000, el sindicato comenzó a organizarse. Durante los próximos dos años, FFOSE celebró numerosas asambleas con el fin de estudiar el tema y elaborar propuestas para la reestructuración de la empresa. En 2002, el sindicato organizó un proceso para liberar a la empresa de la corrupción y sancionar a más de 100 trabajadores (entrevista de los autores con Adriana Marquisio). Gracias a la participación del sindicato, la compañía dio un giro en pocos años: de una institución corrupta e ineficiente pasó a ser una empresa pública de agua con superávit, y ahora puede ser considerada un modelo de empresa pública.

### **Nuevas formas de prestación de servicios públicos**

#### *Partenariados público-públicos (PUP)*

La iniciativa de promover los partenariados público-públicos (PUP) ha despegado rápidamente en el sector del agua en América Latina. Si bien hay muchos acuerdos de ámbito nacional en los que los reguladores internos para el agua han apoyado la creación de partenariados entre diferentes empresas del mismo país, los acuerdos internacionales son un fenómeno reciente. Dentro de la Red Vida, la iniciativa comenzó tímidamente en 2004 en Uruguay, entre conversaciones de los directivos de OSE, la FFOSE y miembros de la Coordinadora del Agua en Bolivia. En agosto de 2008 se realizó un evento en Cochabamba centrado específicamente en este tema y, en mayo de 2009, los principios se pusieron en marcha en Paso Severino, Uruguay (Red Vida 2009).

Una comparación rápida entre PUP nacionales e internacionales sugiere que, si bien este tipo de partenariados tiene como objetivo el intercambio de prácticas técnicas y políticas entre dos entidades públicas, los acuerdos nacionales ponen mayor énfasis en aspectos técnicos, mientras que los acuerdos internacionales tienen objetivos más 'políticos'. Así, el PUP entre la empresa de agua de Buenos Aires (Argentina) y la empresa pública de agua en Huancayo (Perú) es un buen ejemplo de lo que los investigadores de los movimientos sociales Keck y Sikkink (1998, 13) llaman el 'efecto boomerang', cuando grupos en un país hacen un llamado a los ciudadanos de otro país a través de una alianza transnacional y estos ciudadanos inciden sobre sus gobiernos para presionar al régimen que esta causando conflicto.

Hay varios ejemplos de PUP nacionales en Honduras, Colombia, Costa Rica y Brasil, sobre todo en las zonas rurales, donde los sistemas de agua son administrados a través de organizaciones comunitarias y ONG (Phumpiu y Gustafs-

son 2009). Las empresas estatales de agua prestan asistencia a través de técnicos contratados por las empresas nacionales de agua (SANAA, AyA y ASSEMAE, respectivamente). El caso de Costa Rica tiene un éxito particular: el Instituto Nacional del Agua ha creado un cuerpo administrativo independiente para dedicarse específicamente a esta tarea, el ASADAS. En 2000, la cobertura de abastecimiento de agua en Costa Rica era del 98,5 por ciento en la zona urbana y del 75,4 por ciento en las zonas rurales. Brasil también tiene una larga historia de colaboración interna entre grandes empresas públicas de agua y empresas más pequeñas (da Costa et al 2006, Hall et al 2009, 8).

Curiosamente, los PUP más notables de la región han sido las iniciativas sindicales lideradas por los sindicatos de trabajadores del agua en Uruguay y Argentina. Dos factores ayudan a explicar esto. En primer lugar, como organizaciones sociales, los sindicatos tienen una posición privilegiada para ofrecer apoyo a otras organizaciones sociales, debido a que cuentan con fuentes institucionales de financiamiento expresadas a través de las cuotas sindicales y el apoyo de los empleadores. En segundo lugar, la Internacional de Servicios Públicos (ISP), la organización que agrupa a los sindicatos de este sector, y el Transnational Institute (TNI) están activos en la región promoviendo la formación de estos acuerdos. Los viajes internacionales han sido financiados por organizaciones como el TNI. En el Valle del Cauca (Colombia) y en la provincia de Buenos Aires (Argentina), las organizaciones sindicales afiliadas a la ISP han estado involucradas en la prestación de apoyo técnico a los comités de agua de zonas periurbanas y rurales. A partir de estas experiencias nacionales, los primeros PUP internacionales en la región fueron también iniciativas de los sindicatos afiliados a la ISP, incluyendo a la FFOSE en Uruguay y al Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (SOSBA), sindicato que maneja la empresa pública de agua en la provincia de Buenos Aires.

Uno de los casos más conocidos de colaboración internacional entre dos empresas públicas de agua del Estado es el PUP firmado entre la cooperativa de agua ABSA (de la provincia de Argentina), manejada por el sindicato SOSBA, y la SEDAM-Huancayo (Perú). El acuerdo tiene por objetivo la reforma de la empresa municipal de agua en Huancayo que, junto con todas las otras compañías de agua pública en el Perú, ha sido amenazada por la privatización. A escala local, el acuerdo ha implicado el acercamiento entre el sindicato de trabajadores locales del agua (SUTAPAH), el Frente, la Federación Nacional de Trabajadores del Agua del Perú (FENTAP) y activistas del TNI. Desde 2002, las organizaciones sociales en Huancayo, representadas por el Frente de Defensa del Agua de la Región de Junín (FREDEAJUN), han tenido éxito resistiendo a la privatización a través de una serie de movilizaciones públicas, una de las cuales contó con miles de personas en las calles en marzo de 2005 (Terhorst 2008).

Tras la firma del acuerdo en junio de 2007, SOSBA envió un equipo de ingenieros que llevó a cabo un diagnóstico de la empresa. El informe incluye propuestas para la reforma administrativa de la compañía (que implican ahorros de hasta un 35 por ciento) y asesoramiento sobre cómo lidiar con la disminución de los

suministros de agua en la región debido al derretimiento de los glaciares. A partir de 2008, el partenariado tuvo un estancamiento político. Las autoridades locales se han resistido a la aplicación del plan de reestructuración pese a la presión de la sociedad civil local e internacional. Como una de las autoridades comentó a Luis Isarra, líder de la FENTAP, durante una de sus visitas a Huancayo: “¿Dónde voy a poner a la gente que trabajó en mi campaña política si no tengo control sobre la empresa de agua?” (entrevista de los autores con Luis Isarra).

Las experiencias con los PUP han introducido un debate dentro de la Red Vida acerca de cómo evaluar el ‘éxito’ de este tipo de iniciativas. Estas iniciativas han proporcionado herramientas políticas para los activistas locales dedicados a la reforma de las empresas de agua corruptas y politizadas, pero el modelo de los acuerdos ha tenido poco éxito en convencer a las autoridades locales de que adopten medidas de reestructuración de los servicios públicos. Philipp Terhorst informa que la administración de SEDAM-Huancayo está llevando a cabo un PUP con la compañía de agua de Lima, la misma que el Gobierno central ha estado tratando de privatizar durante muchos años (entrevista de los autores). Es probable que el Gobierno peruano esté poniendo en práctica esta ‘alternativa’ como una estrategia política para evitar la reestructuración y preparar el terreno para la futura privatización. Si el Gobierno llega a privatizar la empresa en Lima, habrá más presión para hacer lo mismo en Huancayo.

#### *Participación de la sociedad civil en empresas urbanas grandes de agua*

Las compañías de agua de Caracas, en Venezuela, y de Porto Alegre, en Brasil, han mejorado sus servicios gracias a la democratización de la toma de decisiones y, por lo tanto, pueden ser consideradas como casos ejemplares exitosos de alternativas a la privatización en el sector del agua en América Latina. En estos dos casos, la institucionalización de la participación popular en los procesos de presupuestación, planificación e incluso en la ejecución de proyectos de agua (sobre todo en el primero) ha contribuido al aumento de las tasas de cobertura y a la implicación de los ciudadanos en aspectos cotidianos de la prestación de servicios. Estas experiencias exitosas de toma participativa de decisiones demuestran que la participación de los usuarios en la planificación y ejecución de la prestación del servicio de agua puede hacer que los servicios sean más ‘eficientes’ en términos sociales, mediante el establecimiento de servicios más equitativos.

Hidrocapital, que sirve a la ciudad capital de Caracas y a la región circundante, se encuentra entre las compañías públicas de agua más innovadoras en América Latina. Al igual que muchas ciudades de las regiones montañosas de América del Sur, la mayoría de la población urbana de Caracas tiene acceso a un buen abastecimiento de agua, pero el suministro a los barrios más pobres que viven en las laderas ha sido un reto. Bajo la conducción del alcalde progresista Aristóbulo Istúriz (1993-1996), la ciudad estableció foros locales para escuchar las preocupaciones de los ciudadanos acerca de los problemas con el abastecimiento de agua y el saneamiento. Si bien en principio la participación del público se limitó a la queja, estos foros fueron los precursores de algo más sustancial. Después de la

elección nacional de Hugo Chávez en 1999, se creó un consejo comunal del agua de la ciudad de Caracas integrado por representantes de la compañía de agua, el gobierno local y la sociedad civil, que más tarde se institucionalizó bajo el nombre de Mesas Técnicas de Agua (MTA). De hecho, el caso de Caracas es un buen ejemplo de cómo alcaldes progresistas de los principales centros urbanos a veces pueden influir en políticas nacionales. En otras palabras: la política municipal en ocasiones va más allá de lo local.

Las MTA se han establecido como una forma de involucrar al público en la toma de decisiones. Como bien describe Santiago Arconada Rodríguez (2005, 132), las mesas son “una manera de coordinar los conocimientos de la comunidad acerca de su red de agua con los recursos humanos, recursos técnicos y financieros que les [pertenecen] a ellos a través de sus empresas de agua. Esto fue visto como una actividad necesaria para ligar las habilidades para resolver los problemas y la propuesta implicó un cambio enorme”. Mediante la participación en las mesas técnicas, las comunidades están involucradas en el mapeo, diagnóstico y planificación de soluciones para el problema del agua, así como en la ejecución del proyecto mismo (por ejemplo, cavando las zanjas para las tuberías). Quienes promueven este proyecto destacan la importancia de la ‘corresponsabilidad’ del Estado y los ciudadanos en los servicios de agua: “comunidad que participa, comunidad que logra resultados”. La experiencia de las MTA es notable, ya que obtiene un puntaje alto en categorías de las que carecen muchas empresas estatales: la participación, la solidaridad, la ‘ética pública’, la sostenibilidad, la equidad e inclusive la transferibilidad del modelo. De acuerdo con un grupo de investigadores independientes, el modelo participativo también obtiene altas puntuaciones en términos de igualdad de género (Allen et al 2006, 348), que es un factor particularmente débil en la mayoría de las empresas estatales y sistemas comunitarios (véase el capítulo 5 para un análisis más detallado sobre cuestiones de género y servicios ‘públicos’).

Desde el establecimiento de las MTA, la cobertura del servicio de agua potable en Caracas aumentó del 82 por ciento en 1998 al 89 por ciento en 2003, y el alcantarillado, del 64 por ciento al 72 por ciento (Simpson 2009, 8). En 2004, el regulador nacional del agua anunció que Venezuela ya había alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de cobertura del servicio a las personas sin acceso al agua potable entre 1990 y 2015. El Gobierno venezolano también ha predicho llegar a la misma meta en saneamiento para 2010.

La compañía municipal de agua de Porto Alegre, la DMAE, es uno de los ejemplos más conocidos de gestión participativa en la región. Ha sido promovida por las organizaciones sociales como un modelo de buena gestión pública. Técnicos y activistas de la DMAE han participado en el asesoramiento y solidaridad con los guerreros del agua en otros lugares, como Bolivia (Souza y Kruse 2002). Bajo el régimen de presupuesto participativo implementado por el Partido de los Trabajadores (PT) de centro-izquierda (véase, entre otros, Abers 1998, Baiocchi 2005), la cobertura de la DMAE a la gente de escasos recursos mejoró notablemente: el agua potable en un 23 por ciento y el alcantarillado en un 40 por ciento,

a pesar de una alta tasa de crecimiento urbano (8 por ciento) (Maltz 2005). Sin embargo, tal como se analiza en detalle más adelante, la DMAE ha perdido mucho de su carácter social después de que el PT perdiera las elecciones en 2004, lo que plantea dudas sobre la sostenibilidad del modelo.

### *Cooperativas en áreas urbanas*

El modelo cooperativista representa potencialmente una forma alternativa de propiedad colectiva que desafía la lógica capitalista de la propiedad privada. En comparación con las empresas privadas o los servicios públicos de propiedad estatal que están controlados por accionistas o funcionarios electos, las cooperativas que prestan servicios básicos tienen ciertas ventajas organizativas que las hacen potencialmente más democráticas (Ravina 1996). Sin embargo, como sugieren los siguientes ejemplos de cooperativas de Argentina y Bolivia, las cooperativas también se enfrentan a las condiciones del mercado igual que las empresas privadas y empresas estatales de servicios públicos, especialmente teniendo en cuenta las crecientes presiones hacia la corporatización.

La experiencia de la empresa de agua controlada por los trabajadores en la provincia de Buenos Aires, Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima (ABSA), ha sido mencionada por las Naciones Unidas como una compañía modelo. La provincia de Buenos Aires tiene 10 millones de habitantes distribuidos en 74 ciudades y 48 municipios, que son atendidos por ABSA. En 1999, Azurix, una subsidiaria de Enron, obtuvo una concesión, pero ésta sólo duró tres años, durante los cuales no invirtieron en el mantenimiento ni en la ampliación de los servicios, dejando tras de sí una empresa muy debilitada (Amorebieta 2005). A raíz de la crisis financiera de 2001 y 2002 y la quiebra de Enron, el sindicato propone hacerse cargo de la compañía como su operador técnico (en sustitución de Azurix), mediante la formación de una cooperativa que está a cargo de los trabajadores, denominada '5 de septiembre'. El gobierno provincial estuvo de acuerdo con la idea y compró las acciones de Azurix, dejando al sindicato con el 10 por ciento de las acciones que ya tenían.

En su contexto, ABSA es una empresa pública de agua exitosa que ha alcanzado el 70 por ciento de cobertura de agua y el 45 por ciento de cobertura de alcantarillado en un área geográfica extensa y poblada. Bajo la administración de los trabajadores (SOSBA), la compañía ha mejorado la tasa de pago entre los usuarios del 30 por ciento al 80 por ciento (Amorebieta 2005). Mientras que la experiencia es un modelo exitoso de prestación de servicios, la cooperativa parece medir su propio éxito en términos comerciales (por ejemplo, el número de trabajadores por conexión, las tasas de recuperación de los costos de los usuarios, etcétera). La participación pública en la empresa también parece ser baja, aunque esto es común entre aquellas empresas públicas de agua que funcionan bien y que han tenido un alto nivel de inversión pública.

Otro ejemplo es SAGUAPAC, quizá la mayor cooperativa urbana en el mundo, que sirve a la parte central de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).

La cooperativa fue creada en 1979 durante el período dictatorial, en el que Santa Cruz se transformó de un remoto lugar colonial en una potencia económica, debido principalmente a la canalización de fondos estatales para el desarrollo del sector agroexportador y al descubrimiento de petróleo y gas en la región (Eaton 2007). Hoy en día, SAGUAPAC presta servicios de agua a unos 871.000 habitantes (aunque la población total urbana de Santa Cruz se calcula en 1,5 millones) y los servicios de alcantarillado tienen una cobertura del 50 por ciento de la población (aunque no está claro si esto se refiere a la población urbana total o a aquellos hogares con conexiones de agua con SAGUAPAC) (Yavarí 2005).

Un estudio realizado por investigadores de la Universidad de Birmingham (Nickson 1998), que se llevó a cabo a fines de los años noventa, encontró que, medida por criterios de eficiencia, equidad y eficacia, SAGUAPAC es una de las empresas de agua mejor administradas en América Latina, ya que tenía:

- bajo nivel de agua no contabilizada;
- bajo número de empleados por cada 1.000 conexiones de agua;
- contabilidad eficiente: el 100 por ciento de todas las conexiones se cuentan;
- un 96 por ciento de eficiencia en la recolección de tarifas;
- un 80 por ciento de cobertura de agua, a pesar del crecimiento acelerado de la población;
- suministro de agua las 24 horas del día.

Mientras que la cooperativa ha sido promocionada fuera de Bolivia como un modelo (Constance 2005), los activistas del agua locales la ven de manera menos favorable. Las principales preocupaciones se refieren a la participación social y a las tasas de cobertura. Los enunciados sobre los altos niveles de cobertura ignoran el hecho de que el área de concesión de la empresa se restringe geográficamente al centro de la ciudad. Las áreas periurbanas son atendidas por nueve cooperativas pequeñas, incluyendo el Plan 3000 (que veremos más adelante). De hecho, el área de servicio de SAGUAPAC no va más allá del ‘cuarto anillo’, en cuyo interior viven los residentes más ricos de la ciudad. Por otra parte, los reclamos sobre la democracia al interior de la empresa también deben ser verificados, ya que sus críticos afirman que SAGUAPAC, junto con las compañías de teléfono y las cooperativas de electricidad, son administradas por sociedades secretas similares a los masones, más conocidas como ‘logias’ (Ferreira 1994). En resumen, hay serios cuestionamientos sobre la equidad en el servicio debido al fracaso de SAGUAPAC de extender sus servicios fuera de la elite vecinal del centro de la ciudad.

La prueba de que SAGUAPAC no es el único proveedor de servicios en Santa Cruz de la Sierra es la Cooperativa de Agua del Plan 3000, COOPLAN, en el suburbio pobre del mismo nombre. En palabras del activista y analista político uruguayo Raúl Zibechi (2009a, 14): “En plena ciudad blanca y racista, centro de la oligarquía agroexportadora, el Plan 3000 es una inmensa y pobre barriada de casi 300 mil habitantes, en su mayoría aymaras, quechuas y guaraníes; un micro-mundo integrado por las 36 etnias bolivianas. Una ciudad multicultural que re-

siste –en nombre de la igualdad– la cultura machista, prepotente y violenta de las elites locales”. El COOPLAN fue establecido en 1986 por los habitantes del Plan 3000 con el fin de encarar los problemas creados por la ausencia de SAGUAPAC en la ampliación de los servicios a los barrios periféricos. Hoy en día, proporciona alrededor del 80 por ciento de agua a los hogares dentro del área de servicio de agua potable (121.000 de 151.000). En 2001, el regulador nacional otorgó a la cooperativa una concesión de 15 años como el único proveedor de servicios. En la actualidad, la cooperativa no presta servicios de alcantarillado, pero está planeando construir una red de alcantarillado sanitario gracias a un préstamo del BID y la Unión Europea. Entre otros logros, la cantidad de pérdida de agua se ha reducido del 63 por ciento al 29 por ciento desde 2003 hasta 2008.

#### *Sistemas comunitarios de agua en áreas rurales*

En muchos aspectos, el suministro de agua potable a las áreas rurales es una tarea más difícil que el suministro de agua a las zonas urbanas debido a los altos índices de pobreza y a la dispersión física de la población, lo que hace que la provisión de infraestructura de red sea más costosa y difícil de financiar. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2010), 50 millones de personas –que representan el 9 por ciento de la población de América Latina y el Caribe– no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua y 125 millones (23 por ciento) no tienen acceso a saneamiento. Como se observa arriba, de este porcentaje de la población no atendida, los residentes rurales son la mayoría, lo cual significa que el acceso al agua y saneamiento sigue siendo un problema en las zonas rurales de América Latina.

Si bien hay unos pocos países, como Costa Rica y Brasil, en los que el Estado ha apoyado las iniciativas comunitarias en las zonas rurales mediante la financiación de la infraestructura de agua, la historia de la prestación del servicio en las zonas rurales de América Latina es, en general, la historia de la negligencia. Sin embargo, en ausencia del Estado, hay cientos de ejemplos de sistemas de agua que funcionan bien y que han sido construidos por las comunidades con apoyo adicional de las autoridades locales y ONG.

La Junta de Agua Potable de la municipalidad de Jesús de Otoro, JAPOE, es considerada como el ejemplo más exitoso de un sistema de agua comunitario en Honduras (entrevista de los autores con Erasto Reyes). Ubicado en el departamento de Intibucá, JAPOE es un sistema de agua comunitario que ha sido diseñado para proteger la microcuenca del Río Cumes. En 1993, el proyecto recibió apoyo financiero de la ONG Catholic Relief Services con el fin de instalar un sistema de agua potable. En el año 2005, el sistema también recibió donaciones de COSUDE-AGUASAN, la Agencia Suiza de Cooperación, básicamente para desarrollar dos proyectos de fortalecimiento institucional. En sus inicios, la JAPOE también recibió apoyo del Fondo Hondureño de Inversión Social (dependencia del Gobierno). El proyecto ha sido ejecutado directamente por los beneficiarios del sistema, organizados en una Junta Administradora de Agua, y representa un caso de autogestión financiado por donantes. Esta Junta esta sub-

dividida en 10 sectores, cada uno de los cuales tiene una junta directiva sectorial y sus miembros directivos forman parte de la Asamblea de Juntas Directivas Sectoriales, órgano que es la máxima autoridad de dicho proyecto. Gracias a estos proyectos, la cobertura de agua potable en la ciudad se incrementó del 50 por ciento en 1993 al 91 por ciento en 2005. En la actualidad, se dota de agua a casi 12.000 habitantes con 1.500 pegues de agua. El servicio no es potable, pero el agua es apta para consumo humano; se cuenta con una planta cloradora a base de cloro gas, pero ya se están haciendo las gestiones para la instalación de una planta de tratamiento de agua y poder instalar al mismo tiempo un sistema de micro y macromedición para evitar el derroche de agua. Es importante destacar que la JAPOE ha promovido un sistema integrado de gestión ambiental para cuidar la cuenca. También monitorea un área de alrededor de 3.000 hectáreas para la prevención de la deforestación y la contaminación agrícola que afecta al volumen y la calidad de las aguas.

El acueducto comunal de Costa Rica es otro ejemplo de un sistema de agua comunal que se ha reforzado con el apoyo del Estado (entrevista de los autores con Marco Mellín). Creado en 1961, hoy el sistema proporciona servicios de agua y alcantarillado a 1.600 habitantes de la ciudad de Concepción. Se ha estimado que hay más de 1.700 sistemas comunitarios de agua en Costa Rica que proveen de agua a alrededor del 26 por ciento de la población. La Asociación es responsable de captar y distribuir agua a la comunidad y de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura necesaria, el cobro por los servicios y la gestión del presupuesto. La Asociación cuenta con un boletín trimestral de actualizaciones de los miembros sobre las actividades y, una vez al año, hay una asamblea general en la que los miembros son informados de la situación del acueducto. Este ejemplo puede ser incluido como un modelo 'exitoso' de prestación de servicios que también ha recibido apoyo estatal.

### *Sistemas comunitarios en áreas periurbanas<sup>3</sup>*

Teniendo en cuenta las altas tasas de pobreza en las áreas rurales, la migración del campo a la ciudad ha mantenido a las empresas estatales de agua en América Latina luchando para mantenerse al día con la creciente demanda que se ha extendido desde las ciudades. Uno de los principales problemas relacionados con el crecimiento urbano sin planificación en muchas de estas ciudades es que las poblaciones migrantes se han asentado en terrenos cada vez más precarios, a menudo estableciendo asentamientos informales en las laderas o cerca de ríos que son propensos a las inundaciones. En muchas de estas áreas, los residentes han buscado soluciones propias al problema del agua a través de la creación de sistemas independientes, con poca o ninguna ayuda del Estado. Hay por lo menos dos factores que parecen explicar la aparición de sistemas de agua comunitarios

---

3. Los sistemas se denominan 'sistemas comunitarios' en lugar de cooperativas debido a las diferencias en su situación jurídica. En Bolivia, por ejemplo, las cooperativas y los sistemas comunitarios se rigen por diferentes leyes y reglamentos.

en las zonas periurbanas: un Estado ausente/débil y los conocimientos indígenas y campesinos sobre los sistemas de agua que se transfieren desde zonas rurales a urbanas. En las zonas rurales y periurbanas estos sistemas tienen a menudo un doble propósito: el suministro de agua para la producción (por ejemplo, el riego de cultivos, muchas veces para consumo propio) y para la reproducción (por ejemplo, el agua potable para el hogar).

Los sistemas comunitarios de agua periurbanos como La Sirena, en Cali (Colombia), y la Asociación de Producción y Administración de Agua y Saneamiento de Sebastián Pagador (APAAS) en Cochabamba (Bolivia) prestan servicios de alta calidad a un costo relativamente bajo (entrevista de los autores con Fabián Condori). En un recorrido por las instalaciones del sistema en mayo de 2009, el presidente de la asociación en La Sirena, José Hoe Gareia Carreño, hizo énfasis en cómo la construcción de sus tanques de agua cuestan menos de la mitad de lo que habría costado a la compañía estatal de agua, ya que la empresa estatal debe pagar impuestos y tiene mayores gastos por personal (entrevista de los autores). El funcionamiento de La Sirena se basa en los conocimientos locales en lugar de contratar a costosos consultores e ingenieros.

El otro aspecto impresionante de estos dos sistemas es el carácter democrático de la gestión. La transparencia se ve facilitada por la pequeña escala de las operaciones, ya que estos sistemas emplean sólo a dos o tres funcionarios, incluidos los operadores técnicos y administradores. En el caso de Cali, los extractos bancarios y la información sobre el estado financiero de la asociación son impresos y publicados en el tablero de anuncios en la oficina y a la vista de los usuarios. En el caso de APAAS en Cochabamba, la estructura de participación del comité de agua se proyecta sobre las juntas vecinales que se han institucionalizado por la Ley 1994 de Participación Popular. En ambos casos, los sistemas de agua están manejados por un juntas de voluntarios elegidos democráticamente, que organizan asambleas generales periódicas para informar y consultar a los usuarios acerca de la situación financiera y las actividades de la asociación.

Los organizadores y los usuarios de estos sistemas independientes expresan un fuerte sentido de patrimonio de la propiedad colectiva, que se ha construido sin ayuda del Estado y es patrimonio de los residentes locales. En general, los administradores de estos sistemas tienden a mostrarse altamente desconfiados ante los intentos del Estado de regular o absorber el sistema. Esta desconfianza está relacionada con el temor a que la participación del Estado pueda significar un aumento de las tarifas de agua, pero también existe desconfianza ante la burocracia estatal por su ineficiencia y corrupción, y a ello se suma el deseo de autogestión.

### **Modelos propuestos/utópicos**

Una de las dificultades relacionadas con la investigación de modelos o propuestas 'utópicas' de distribución de agua es que, una vez que pasa el momento histórico en que fueron debatidos y establecidos, estos sueños se desvanecen en la memoria a menos que exista documentación escrita sobre ellos. Gracias a la atención mundial que recibió la guerra del agua de Cochabamba, sabemos mucho más

acerca de las luchas que allí han ocurrido que en otros lugares. Por esta razón, la lucha de Cochabamba ha servido como punto de referencia clave dentro del movimiento global por la justicia del agua. Uno de los resultados más importantes de esta 'guerra' fue la creación de la Asociación de Sistemas Comunitarios de Agua Potable, ASICA-Sur. Mientras ASICA-Sur parece ser una 'alternativa real y en construcción', también es una 'alternativa utópica' porque se esfuerza por alcanzar y mantener el control comunitario sobre las operaciones cotidianas del sistema de agua, al mismo tiempo que depende del Estado sólo para proveer el servicio a un precio justo.

ASICA-Sur es una asociación de sistemas comunitarios de agua independiente de la zona sur de Cochabamba. Su objetivo principal es fortalecer los comités locales de agua que ofrecen estos servicios y saneamiento en una zona periurbana de la ciudad. Negocia con el Gobierno y la empresa local de agua municipal (SEMAPA) en nombre de sus miembros y proporciona varios servicios técnicos, jurídicos y de organización política.

La idea de ASICA-Sur surgió durante la 'guerra del agua', en 2000. Uno de los principales portavoces, Abraham Grandydie, explicó en una entrevista que mantuvo en el año 2004 con una de las autoras que aprendió mucho del ejemplo de la FEDECOR (la Federación de Regantes en el departamento de Cochabamba), que desempeñó un papel activo en la organización de las movilizaciones. Desde el inicio, el Centro Vicente Cañas (cuyo director en ese entonces era el sacerdote jesuita Luis Sánchez) también respaldó la creación de ASICA-Sur (su primera oficina se instaló allí), así como la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida (Sánchez Gómez 2004, Sánchez Gómez y Oliveira 2004, Sánchez Gómez y Terhorst 2005). En los últimos años, ASICA-Sur ha recibido el apoyo financiero de ONG como la Fundación France Libertés y otras organizaciones donantes de la Unión Europea. El Gobierno central también ha canalizado fondos para ASICA-Sur a través del programa 'Bolivia cambia, Evo cumple'. Estos proyectos tienen como objetivo construir la infraestructura necesaria para ampliar la distribución de agua realizada por los comités.

La experiencia de ASICA-Sur ofrece un interesante contraste con las Mesas Técnicas de Agua en Venezuela. Los activistas de ambas organizaciones promueven la idea de la corresponsabilidad y la cogestión, pero este concepto en Venezuela ha sido introducido desde arriba hacia abajo, mientras que la noción de cogestión en Bolivia viene de abajo hacia arriba. Los comités de agua en Cochabamba se han resistido a la idea de ceder el control sobre la gestión de sus sistemas de agua comunitarios a cualquier entidad del Gobierno, ya que hay una desconfianza hacia el Estado (Zibechi 2009b). Esta desconfianza se relaciona con los temores referentes a la pérdida de control sobre las tarifas de agua y la noción generalizada de que los sistemas son patrimonio de la comunidad, no del Estado. En las comunidades pobres en Bolivia, 'el Estado' no es visto como una entidad en cuyo corazón estén los intereses colectivos.

## Éxitos y fracasos de las alternativas

¿Entonces, cuáles han sido los éxitos y los fracasos, en general, de las ‘alternativas a la privatización’ en el sector del agua en América Latina? Si juzgamos en términos de cobertura de los servicios, las empresas de mayor éxito están situadas en las grandes ciudades como Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador) y Montevideo (Uruguay). Estos servicios de agua representan la ‘vieja’ forma pública de gestión y prestación de servicios. Es decir, que son administrados por personal altamente profesional, y la expansión de las redes de agua y saneamiento ha sido financiada por créditos de instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el BID. Con excepción de la empresa nacional de Uruguay, las estructuras de decisión son muy jerárquicas; son pocos los espacios para la participación de la sociedad civil y los sindicatos. Por el contrario, la mayor parte de las alternativas que obtienen un puntaje alto en participación y equidad son aquellas sin fines de lucro, no estatales y que van desde las grandes cooperativas en las zonas urbanas de Bolivia y Argentina hasta los sistemas administrados por las comunidades que ofrecen calidad de servicios de agua en las zonas rurales a bajo costo. Las alternativas que hacen hincapié en las formas participativas de toma de decisiones tienden a ser predominantes en las ciudades pequeñas y zonas rurales, aunque hay algunas excepciones notables en las metrópolis urbanas de Venezuela y Brasil, como Caracas y Porto Alegre, respectivamente.

Esta investigación también revela que algunas formas alternativas de prestación de servicios en los grandes centros urbanos que se han difundido como exitosos –como la EAAB en Bogotá y SAGUAPAC en Santa Cruz– no son tan positivos en la aplicación de los criterios de evaluación desarrollados en este proyecto. No debería causar sorpresa que los servicios públicos mercantilizados –como la EMAAP-Q de Quito (Ecuador) y la EAAB de Bogotá (Colombia)– sean débiles en una serie de indicadores importantes, como la participación y la calidad del lugar de trabajo. Si bien estas empresas tienen un buen desempeño en términos de eficiencia económica y calidad del servicio, es sobre los trabajadores donde ha recaído la carga de estos logros. Por ejemplo, la EAAB llevó a cabo una política agresiva de subcontratación como una forma de reducir los costos de las pensiones, que en un momento alcanzaron el 20 por ciento de las tarifas de agua (Gilbert 2007). De hecho, la subcontratación es una de las tendencias perniciosas de las grandes empresas de servicios en toda la región, tanto privadas como públicas.

A pesar de los supuestos compromisos para ‘construir el socialismo del siglo XXI’, las empresas públicas en Bolivia, Venezuela y Ecuador tampoco son inmunes a estas tendencias. En el caso de la renacionalización de empresas como la CANTV, la mayor proveedora de telecomunicaciones en Venezuela, que fue recuperada en 2007, los activistas locales reconocen que la promoción de las cooperativas por parte del Gobierno es una forma de tratar de aliviar las peores situaciones de abuso entre empleador y empleado sin incrementar los costos que implicará la absorción de los trabajadores que fueron previamente subcontratados por una empresa privada terciarizada. En lugar de trabajar para un empleador privado,

los trabajadores de las empresas renacionalizadas en Venezuela se han animado a formar cooperativas. Investigaciones críticas sobre un fenómeno similar con las empresas recuperadas en la Argentina y en otros lugares, sugiere, sin embargo, que los trabajadores deben intensificar su propia explotación a fin de competir en el mercado (Kasmir 1996, Atzeni y Ghiigliani 2007). En resumen, mientras que el modelo de las cooperativas proporciona unas experiencias de aprendizaje para los trabajadores que buscan expandir el control sobre su vida laboral, éste no representa necesariamente una alternativa al capitalismo porque no logra transformar el significado del mercado, que se basa en la alienación del trabajo y la dependencia de los trabajadores en el mercado para su propia reproducción y subsistencia (Marx [1857]1993, McNally 1993).

En el contexto de la lucha contra la subcontratación, la empresa pública del agua en Uruguay, OSE, representa una de las más exitosas empresas públicas en un área urbana. Bajo el Gobierno del Frente Amplio, el sindicato está participando activamente en el proceso de reestructuración de la empresa y transformando lo que era un déficit en un superávit en un plazo corto de tiempo. El sindicato ha presentado propuestas para reabsorber trabajadores contratados como empleados de tiempo completo con beneficios. Aunque Adriana Marquisio, sindicalista de la FFOSE, reconoce que “todavía queda mucho trabajo por hacer” (entrevista de los autores), la OSE ha mantenido un alto nivel de cobertura de los servicios sin tener que sacrificar las condiciones de trabajo.

La aceptación general de los gobiernos que promueven el ‘socialismo del siglo XXI’ sobre lo conveniente de la subcontratación es un indicador de que existe la necesidad de un debate público sobre el significado más amplio de la ‘eficiencia’. Las IFI han llevado a cabo con éxito una campaña en la región que alienta a los gerentes a desestabilizar a los sindicatos fuertes y reducir la fuerza laboral. Por ejemplo, el Banco Mundial recomienda que las empresas en los sectores de agua y saneamiento deben emplear de 2 a 3 trabajadores por cada mil conexiones y utiliza este número políticamente para disciplinar a los gerentes con el fin de reducir del número de personal permanente. OSE (Uruguay) tiene alrededor de 4 a 5 trabajadores por cada conexión, mientras que ABSA, bajo la dirección de SOS-BA, tiene de 2 a 3. Mientras que ASBA puede ser calificado como más ‘eficiente’, también se deben considerar los factores contextuales, como las consideraciones sociales y geográficas. Después de todo, es mucho más fácil lograr un menor número de trabajadores en un sistema donde hay un solo punto de captación de agua y alcantarillado sin tratamiento, ya que cada instalación física requiere de personal para supervisar.

Otras dos empresas públicas innovadoras que pueden ser consideradas entre las más ‘exitosas’ de acuerdo con los criterios de nuestra investigación son los servicios públicos de Caracas, en Venezuela, y de Porto Alegre, en Brasil. En ambos casos, estas empresas operadoras estatales han hecho grandes mejoras en la cobertura del servicio mediante la introducción de mecanismos institucionales para fomentar la participación de los ciudadanos. Es importante recalcar que estos

experimentos se desarrollan en un contexto donde hay un compromiso firme de realizar inversiones estatales en infraestructura y una larga historia de construcción de democracia, tanto a escala local como nacional, factores importantes para entender su éxito. De hecho, si no existen fondos públicos adecuados para la ampliación de las infraestructuras y la democratización de las estructuras de poder superiores—incluidos los gobiernos municipales y nacionales—, no se puede esperar que iniciativas participativas aisladas, como la desarrollada en Cochabamba, logren alcanzar un buen éxito.

Hay más preguntas que se deben formular sobre la sostenibilidad de estas iniciativas de participación. Mientras que un grupo de investigadores independientes venezolanos nota que, “a pesar de ser una iniciativa del Gobierno, las MTA son bastante autónomas” (Allen et al 2006, 348), no está claro si la iniciativa continuará de ser sustituido Hugo Chávez, particularmente a escala nacional.

Es posible que puedan aprenderse algunas lecciones de Brasil. Según muchos observadores, el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre no es lo que era desde que el PT perdió las elecciones locales en 2004 (Chávez 2006). Fernanda Levenzon (entrevista de los autores), del Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), una ONG internacional con sede en Porto Alegre, informó de que su organización ha recibido más denuncias de los residentes sobre la DMAE porque, presuntamente, ha adoptado prácticas más comerciales desde el cambio de administración, como la imposición de formas más estrictas sobre las políticas de pago, incluyendo tarifas de agua más altas y cortes del servicio.

En comparación con las instituciones de prestación de servicios de agua en grandes zonas urbanas, nuestro estudio sugiere que, con un par de excepciones, los pequeños sistemas de agua manejados por comités y asociaciones en las zonas rurales y periurbanas obtienen más puntaje en los criterios de participación, transparencia y solidaridad que los proveedores públicos de agua de las grandes zonas urbanas. De hecho, las dos ventajas principales de los sistemas administrados por la comunidad como JAPOE (Honduras), el acueducto comunal de Costa Rica y los comités de agua en Cochabamba (Bolivia) y Cali (Colombia) son que tienden a ser altamente participativos, involucrando a miembros de la comunidad en la toma de decisiones y prestan servicios de bajo costo a sus miembros. Sin embargo, por la falta de sistemas de vigilancia sofisticados y tecnología para la potabilización de agua, la calidad del servicio tiende a variar y a menudo depende de la calidad del agua cruda disponible en una región determinada.<sup>4</sup>

Las principales debilidades de estos pequeños sistemas administrados por las comunidades en las zonas rurales y periurbanas tienen que ver con su impacto ambiental y la calidad de los servicios ofrecidos. Primero, el alcantarillado sanitario tiene una prioridad menor en los presupuestos familiares en comparación con

---

4. Hay un rol importante para la tecnología accesible que debe ser adaptada a las condiciones locales. Véase, por ejemplo, el estudio sobre la tecnología solar de purificación en la provincia de Villaruel en Bolivia (Younger 2007).

el agua potable, por lo que son pocos los sistemas comunitarios que proporcionan este servicio. Como resultado, las aguas residuales sin tratamiento tienden a ser vertidas directamente en la tierra y las fuentes de agua, creando peligros potenciales para la salud de la comunidad y las poblaciones que viven bajo quienes reciben las aguas servidas. En segundo lugar, la aparición de estos sistemas fragmentados y aislados hace que sea difícil controlar y regular la toma de agua, lo cual debería, idealmente, ser parte de un plan de gestión integrado de manejo de cuencas.

La cuestión de la calidad del servicio es una preocupación todavía mayor dada la tentación ideológica de académicos y movimientos sociales de romantizar las formas ‘indígenas’ o ‘artesanales’ de prestación de servicios. En el contexto de sociedades profundamente divididas en las que las desigualdades raciales y de clase se expresan en el acceso diferenciado y desigual a los servicios públicos, las mejoras en la equidad social requieren que gran parte de las inversiones futuras se canalicen hacia la expansión y mejora de infraestructura en zonas previamente desatendidas, tales como los barrios pobres y áreas rurales. Esta reforma pública política es aún más necesaria tras las consecuencias de la descentralización por la implementación de políticas neoliberales de ajuste estructural, mediante las cuales se transfirió la responsabilidad de la prestación de servicios de los gobiernos sin transferir recursos suficientes para pagar por estos servicios. Teniendo en cuenta este legado histórico reciente, la decisión involuntaria de promover soluciones diferentes para las zonas urbanas y rurales, y para las económicamente favorecidas y desfavorecidas, corre el riesgo de legitimar dos niveles de prestación de servicio: un sistema formal, tecnológicamente sofisticado y de alta calidad para la población adinerada, y otro sistema informal de calidad dudosa para las poblaciones pobres (Crespo Flores 2001, Laurie y Crespo 2007, Spronk 2009a). Por lo tanto, las investigaciones futuras deberían especificar las formas de aprovechar la experiencia de estos sistemas artesanales sin sacrificar la sostenibilidad ambiental y calidad del servicio, especialmente para aquellos con menos recursos.

### **Hacia adelante**

En los debates sobre alternativas a la privatización, en particular en el Norte Global, donde los servicios públicos en general han logrado extenderse a todos los habitantes de las ciudades, el término ‘público’ suele significar formas de propiedad y control ‘estatal’. Aunque este debate sobre ‘público frente a privado’ es de gran importancia, tiende a oscurecer el problema principal en los países del Sur sobre el fracaso sistemático de las compañías de agua para proveer del recurso a los más pobres entre los pobres, sin importar quién es el propietario y quién las opera. Como apunta Swyngedouw (2004, 175) en su libro sobre la economía política de las infraestructuras del agua en las zonas urbanas de Guayaquil, Ecuador: “[E]l problema del agua no es sólo una cuestión de gestión y tecnología, sino más bien, y quizá en primer lugar, es una cuestión de poder social”. De hecho, las barreras que limitan el acceso de la gente de escasos recursos al agua, tales como la pobreza y la ausencia de poder político, probablemente persistan sin importar si el proveedor es público o privado (Budds y McGranahan 2003).

Por lo tanto, los activistas del agua en América Latina reconocen las limitaciones de las autoridades públicas de agua, dado el fracaso sistemático de los servicios públicos en la región para responder a las necesidades de la gente. Estos activistas subrayan la necesidad de la 'cuestión social', en lugar de decantarse simplemente por las formas de gestión pública. Mientras que estos activistas que luchan por formas de 'gestión social' con el fin de 'recuperar los bienes comunes' del control corporativo están de acuerdo en que la mayoría de las formas de propiedad y control estatal son preferibles a las formas privadas, también comparten un desprecio común hacia el control burocrático y centralizado del Estado que representa a lo 'público viejo'. El objetivo de iniciativas como la formación de partenariados público-públicos que involucren a las organizaciones comunitarias es, por tanto, la democratización de formas públicas de suministro de agua.

Desde una perspectiva histórico-sociológica, el énfasis en las soluciones no estatales en América Latina también está influenciado por las dictaduras que gobernaron 18 de 21 países desde 1964 hasta principios de la década de 1990. Entre otros efectos, la historia del corporativismo ha cooptado de manera fuerte al movimiento sindical, sobre todo en los países industrializados más grandes como Brasil, Argentina y México. Dada la preponderancia histórica de las formas corporativistas de las relaciones entre los trabajadores y el Estado en el contexto de América Latina, producto de la industrialización por sustitución de importaciones, los trabajadores de los países más industrializados de la región tienden a no seguir un sindicalismo 'con conciencia de clase' (Collier y Collier 1991). Los trabajadores municipales en estos países tienen aún menos probabilidades de oponerse al Estado en la medida en que éste es su empleador. Investigaciones anteriores sobre el tema sugieren que, con algunas excepciones, como los profesores y los trabajadores de los teléfonos y electricistas en México (Garza Toledo 1991), las relaciones corporativistas (al menos en el pasado) han dominado el sindicalismo en el sector público, incluso en los países en los que los sindicatos son fuertemente independientes e incluso revolucionarios como Bolivia (Spronk 2009b).

Desde los años noventa, esta situación ha empezado a cambiar. Las políticas neoliberales de privatización y de austeridad han reducido la cantidad de 'bienes políticos' que se distribuyen a través de redes clientelistas y que en el pasado mantenían vinculados a los trabajadores con el Estado. Como resultado, los trabajadores se han encontrado cada vez más en oposición a los gobiernos por la defensa de sus puestos de trabajo y contra la privatización. Hay sindicatos progresistas en el Perú, Uruguay y Colombia que están al frente de las luchas por los servicios públicos, la creación de alianzas con los movimientos sociales tales como los movimientos ambientalistas e indígenas, y ONG. Mientras que estas alianzas pueden ser tensas en algunos casos, la formación de coaliciones ha demostrado ser una excelente estrategia para defenderse de la privatización y construir apoyo popular para la reforma democrática de los servicios públicos (Novelli 2004, Santos y Villarreal 2005, Spronk 2009b). Como indicamos anteriormente, los sindicatos también han sido las organizaciones líderes en la formación de partenariados pú-

blico-públicos que tienen por objeto mejorar el funcionamiento de las empresas públicas mediante el intercambio de ‘mejores prácticas’.

En el contexto de la emergencia de los autodenominados gobiernos de ‘izquierda’ –algunos de los cuales claman ser parte del espacio abstracto definido como ‘socialismo del siglo XXI’–, la relación entre los trabajadores, los movimientos sociales y el Estado es un tema motivo de debate entre académicos, activistas y profesionales. Como demuestran los estudios de caso en la Argentina, Bolivia y Brasil, cuando los movimientos sociales se encuentran demasiado cerca de los gobiernos, existe el peligro de que éstos sean cooptados y divididos, lo que disminuye la capacidad del movimiento social para la acción colectiva y la posibilidad de presentar propuestas para su propio bien común. Tal como observa Raquel Gutiérrez (2008, 38): “Estos gobiernos nacieron de los intentos de las sociedades latinoamericanas de limitar la brutalidad del neoliberalismo. Sin embargo, son los propios gobiernos que, por falta de dirección y por la lentitud exasperante con que avanzan, producen una frustración en sus propias sociedades que aumenta a cada minuto y que además hace posible que la derecha se reconstituya”. Como puso de manifiesto el golpe de estado en Honduras en 2009, incluso gobiernos ligeramente reformistas pueden ser derrocados por fuerzas reaccionarias conservadoras cuando no se sustentan en redes de la sociedad civil.

El papel de los sindicatos en la prestación de servicios públicos también merece mayor análisis, ya que los estudios laborales han quedado en gran parte fuera de la agenda de América Latina. Como se dijo antes, la subcontratación de los servicios públicos sigue siendo una debilidad de todos los sistemas formales de agua, sin importar su propiedad ni si el Gobierno de turno está dentro de ‘la nueva izquierda’. Ha pasado más de una década desde que el Sindicato Canadiense de Empleados Públicos (CUPE 1998) declarara que la subcontratación es una forma de ‘privatización oculta’ y que representa la siguiente barrera en la lucha contra la privatización y comercialización de los servicios públicos. Hasta la fecha, hay muy poca información acerca de los efectos de la subcontratación en los trabajadores y la calidad del servicio en el sector del agua en América Latina, aunque organizaciones sindicales como la ISP han comenzado a estudiar con más detalle este tema.<sup>5</sup>

Otra área de investigación que requiere mayor atención se refiere a las cuestiones ambientales, un asunto público que está bajo presión a la luz del rápido incremento del cambio climático mundial. Los grandes centros urbanos en los Andes, que dependen del agua de los glaciares, son particularmente vulnerables por el derretimiento de éstos. En ciudades como Quito (Ecuador) y La Paz (Bolivia), se prevé que las poblaciones urbanas tendrán que recurrir a nuevas fuentes de agua dentro de los próximos 15 años. Las empresas públicas, así como algunas privadas, han dado prioridad al medio ambiente, pero sin una adecuada planificación y un desarrollo de los sistemas de captación de agua. La falta de planificación es evidente en indicadores del servicio que permiten a las empresas afirmar que

---

5. Para más información, véase el sitio web de la ISP andina:  
<http://www.municipalesandinosp.org/>

han alcanzado sus metas en términos de 'eficiencia' y 'sostenibilidad', a pesar de que, a largo plazo, muchas de sus prácticas tendrán un costo muy alto, tales como la contaminación de fuentes de agua con residuos no tratados. La promoción de sistemas de agua comunitarios a pequeña escala y descentralizados no es necesariamente una solución, ya que estos sistemas pueden contribuir fácilmente a la degradación ambiental en ausencia de normas para la gestión de las cuencas.

Por último, es necesario investigar de manera crítica las fortalezas y debilidades de nuestros propios movimientos 'alternativos'. Algunos movimientos sociales y organizaciones han manifestado una clara tendencia al caudillismo y la centralización, que se expresa en la precariedad de las prácticas democráticas y el fracaso de los dirigentes para responder a las bases, tanto en los sindicatos como en las organizaciones territoriales de base. Esta reflexión autocrítica posibilitará la práctica de un mejor activismo social y mejores 'alternativas a la privatización'.

### **Entrevistas**

- Amorebieta, Guillermo. Director de comunicaciones, SOSBA, Aguas Bonaerenses S.A. (Provincia de Buenos Aires, Argentina); Cali, Colombia, 21 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Buitrón, Ricardo. Coordinador del Programa de Agua de la Región Andina de la ISP y excolaborador de Acción Ecologista (Ecuador); Cali, Colombia, 21 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Condori, Fabián. Administrador del Sistema, APAAS, Cochabamba, Bolivia; 19 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Eva Carvajal)
- Gareia Carreño, José Hoé. Presidente del directorio del sistema comunitario de agua La Sirena; Cali, Colombia, 22 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk y Carlos Crespo)
- Gómez, Juan Diego. Secretario subregional para la región andina de la ISP; Cali, Colombia, 21 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Grandydir, Abraham. ASICA-Sur, Cochabamba, Bolivia, 14 de septiembre de 2004, (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Isarra, Luis. Dirigente de la FENTAP, Huancayo, Perú, 26 de mayo de 2008 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Levenzon, Fernanda. Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE, Porto Alegre, Brasil); Cali, Colombia, 19 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Margarita López, Secretaria general, ACUAVALLE; Cali, Colombia, 21 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk y Carlos Crespo)
- Marquisio, Adriana. FFOSE, Uruguay; Cali, Colombia, 30 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk y Carlos Crespo)
- Mellín, Marco. Junta directiva de la asociación que administra el Acueducto Comunal de Concepción de Naranjo; Costa Rica, 28 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Eva Carvajal)
- Monge, Esteban, Federación Ecologista (FECON); Costa Rica, 18 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)

- Muñoz, Alberto. Unión de Usuarios y Consumidores y Asamblea Provincial por el Derecho al Agua de Rosario, Santa Fe, Argentina; Cali, Colombia, 18 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk y Carlos Crespo)
- Reyes, Erasto. Bloque Popular of Honduras; Cali, Colombia, mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)
- Terhorst, Philipp. Investigador y activista del Transnational Institute (TNI); Cali, Colombia, 20 de mayo de 2009 (realizada personalmente por Susan Spronk)

## Referencias

- Abers, R. 1998. "From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing", *Politics and Society* 26(4): 511-538.
- Allen, A., J. Dávila, P. Hofmann. 2006. "The Peri-Urban Water Poor: Citizens Or Consumers?", *Environment and Urbanization* 18(2): 333-51.
- Amorebieta, G. 2005. "Argentina: Workers' Co-operative Takes over Post-Enron", 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).
- Arconada Rodríguez, S. (2005). "The Venezuelan Experience in the Struggle for People-centred Drinking Water and Sanitation Services", 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).
- ASSAMAE. 2007. "Successful experiences in municipal public water and sanitation services from Brazil", en *Going public: Southern solutions to the global water crisis*, pp. 40-51. Londres: World Development Movement.
- Azteni, M. y P. Ghigliani. 2007. "Labour process and decision-making in factories under workers' self-management: empirical evidence from Argentina", *Work Employment and Society* 21(4): 653-671.
- Baiocchi, G. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Belletini, O., P. Carrillo y Coombs, E. 2006. "Stay Public or Go Private? A comparative analysis of water services between Quito and Guayaquil". Quito: Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (FARO).
- BNAmericas. 2004. "EAAB: Privatization cure for administrative ailments: Colombia". 11 de marzo.
- Budds, J. 2004. "Power, Nature and Neoliberalism: the Political Ecology of Water in Chile", *Singapore Journal of Tropical Geography* 25(3): 322-342.
- Budds, J. y G. McGranahan. 2003. "Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment and Urbanization* 15(2): 87-113.
- Buitrón, R. 2008. *La concesión como estrategia de privatización*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

- Caero, G. A. 2009. *Cochabamba ganó la guerra y perdió el agua*. Cochabamba: Los Tiempos.
- Chavez, D. 2006. "Participation lite: the watering down of people power in Porto Alegre". *Red Pepper*, 27 de mayo.
- Collier, R.B. y D. Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Constance, P. 2005. "Are cooperatives a better way to solve Latin America's water problems?". Washington D.C.: Inter-American Development Bank (IADB).
- Coordinadora, T.S.T.O.T. 2005. "Seminario Taller SEMAPA: El agua es nuestra: Construyendo una empresa social". Cochabamba, 7 de abril.
- Crespo Flores, C. 2001. "La concesión de La Paz a los cinco años; elementos para una evaluación". 14 September: [www.aguabolivia.org](http://www.aguabolivia.org).
- Crespo Flores, C. 2006a. La crisis sin fin de SEMAPA. *Observatorio de Conflictos Sociales* 3(5): 1-2.
- Crespo Flores, C. 2006b. *Soberanía y autogestión en la terminación del contrato con AISA y el futuro del servicio*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- Crespo Flores, C. 2006c. *Soberanía y autogestión en la terminación del contrato con AISA y el futuro del servicio*. Bolpress, 1 de diciembre.
- CUPE. 1998. *False Savings, Hidden Costs: Calculating the Costs of Contracting Out and Privatization*. Ottawa: Canadian Union of Public Employees (CUPE).
- da Costa, S.S., P. Campos Borja, L. Heller, y L. Roberto Santos Moraes. 2006. "Successful Municipal Experiences in Water Supply and Sanitation Services in Brazil". Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Driessen, T. 2008. "Collective Management Strategies and Elite Resistance in Cochabamba, Bolivia", *Development* 51: 89-95.
- Eaton, K. 2007. "Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a Reaction against Indigenous Mobilization", *Politics Society* 35(1): 71-102.
- Ferreira, R. 1994. *Las logias en Santa Cruz*. Santa Cruz: Fondo de Ediciones Municipales.
- Galiani, S., P.J. Gertler y E. Schargrodsy. 2005. "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality", *The Journal of Political Economy* 113(1): 83-120.
- Garza Toledo, E.d.l. 1991. "Sindicatos frente a la productividad: telefonistas y electricistas", *El Cotidiano* 41 (mayo-junio).
- Gilbert, A. 2007. "Water for all: How to combine public management with commercial practice for the benefit of the poor?", *Urban Studies* 44(8): 1559-1579.
- Goldman, M. 2007. "How 'Water for All!' policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks", *Geoforum* 38(5): 786-800.
- Grusky, S. y M. Fiil-Flynn. 2004. *Will the World Bank Back Down? Water Privatization in a Climate of Global Protest*. Washington, D.C.: Public Citizen.
- Gutiérrez Aguilar, R. 2008. "We Won but We Lost". *Ukhampacha Bolivia*. 3 de marzo.

- Gwynne, R.N. y C. Kay. 2000. "Views from the Periphery: Futures of Neoliberalism in Latin America", *Third World Quarterly* 21(1): 141-156.
- Hall, D. y E. Lobina. 2006. *Pipe Dreams: The failure of the private sector to invest in water services in developing countries*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Hall, D., E. Lobina, V. Corral, O. Hoedeman, P. Terhorst, M. Pigeon, y S. Kishimoto 2009. *Public-public partnerships (PUPs) in water*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- John, S.S. 2009. *Bolivia's Radical Tradition: Permanent Revolution in the Andes*. Tucson, AZ: University of Arizona Press.
- Kasmir, S. 1996. *The myth of Mondragón : cooperatives, politics, and working-class life in a Basque town*. Albany: State University of New York Press.
- Keck, M.E. y K. Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithica: Cornell University Press.
- Kohl, B.H. y L.C. Farthing. 2006. *Impasse in Bolivia : neoliberal hegemony and popular resistance*. Londres y Nueva York: Zed Books.
- Laurie, N. y C. Crespo. 2007. "Deconstructing the best case scenario: lessons from water politics in La Paz-El Alto, Bolivia", *Geoforum* 38(5): 841-854.
- Lipton, M. 1977. *Why poor people stay poor: a study of urban bias in world development*. Londres: Temple Smith.
- Lobina, E. y D. Hall. 2007. *Water privatization and restructuring in Latin America*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Maltz, H. 2005. "Porto Alegre's Water: Public and For All", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Marx, K. 1857/1993. *Grundrisse. Foundations of the Critique of Political Economy*. Londres: Penguin Books y New Left Review.
- McMichael, P. 2008. *Development and social change : a global perspective*. Los Angeles: Pine Forge Press.
- McNally, D. 1993. *Against the Market: Political Economy, Market Socialism and the Marxist Critique*. Londres: Verso.
- Nickson, A. 1998. "A water co-operative for a large city: does it work?", *id21 Development Research*. 6 de febrero.
- Novelli, M. 2004. "Globalisations, Social Movement Unionism and New Internationalisms: The Role of Strategic Learning in the Transformation of the Municipal Workers Union of EMCALI", *Globalisation, Societies and Education* 2(2): 161-190.
- Nun, J. 1969. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", *Revista Latinoamericana de Sociología* 5(2): 178-235.
- O'Donnell, G. A. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21(8): 1355-1369.

- Olivera, O. y Lewis, T. 2004. *¡Cochabamba!: Water War in Bolivia*. Cambridge, MA: South End Press.
- Pérez, J. 2005. "Social Resistance in El Alto-Bolivia", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Phumpiu, P. y J.E. Gustafsson. 2009. "When are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America", *Water Resources Management* 23(1): 19-38.
- Portes, A. y B.R. Roberts. 2005. "The Free-Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment", *Studies in Comparative International Development* 40(1): 43-82.
- Ravina, A.O. 1996. "Public Services in the Area of the Social Economy in Argentina", *Annals of Public and Cooperative Economics* 67(3): 451-62.
- Red Vida. 2009. "Acuerdo marco de compromiso". Mimeo.
- Sader, E. 2009. "Postneoliberalism in Latin America", *Development Dialogue* 51: 171-179.
- Sánchez Gómez, L. 2004. "Directing SEMAPA: An Interview with Luis Sánchez-Gómez", en O. Olivera y T. Lewis *Cochabamba! Water War in Bolivia*. Cambridge, MA: Southend Press.
- Sánchez Gómez, L. y M. Olivera 2004. "¿Y después de la guerra del agua... qué?", en A.E. Ceceña (ed) *La guerra por el agua y por la vida*. Cochabamba: Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida.
- Sánchez Gómez, L. y P. Terhorst. 2005. "Cochabamba, Bolivia: Public-Collective Partnership after the Water War", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Sandbrook, R., M. Edelman, P. Heller y J. Teichman. 2007. *Social democracy in the global periphery: origins, challenges, prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, C. y A.Villarreal. 2005. "Uruguay: Victorious Social Struggle for Water", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Simpson, R. 2009. *Brazil and Venezuela: Civil society organisation involvement in urban water sector reform*. Londres: WaterAid.
- Souza, S. y T. Kruse. 2002. "International solidarity strengthens the struggle", *Public Citizen*, 10 de agosto.
- Spronk, S. 2007. "Roots of resistance to urban water privatization in Bolivia: The 'new working class,' the crisis of neoliberalism, and public services", *International Labor and Working-Class History* 71: 8-28.

- Spronk, S. 2009a. "Making the Poor Work for their Services: Neo-liberalism and 'Pro-Poor' Privatization in El Alto, Bolivia", *Canadian Journal of Development Studies-Revue Canadienne D Etudes Du Developpement* 28(3-4): 397-413.
- Spronk, S. 2009b. "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.
- Swyngedouw, E. 2004. *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*, Oxford: Oxford University Press.
- Taks, J. 2008. "El Agua es de Todos/Water for All: Water resources and development in Uruguay", *Development* 51: 17-22.
- 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*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Thorp, R. 1998. *Progress, poverty and exclusion : an economic history of Latin America in the 20th century*. Washington, D.C: Inter-American Development Bank (IADB).
- Weisbrot, M., D. Baker, E. Kraev y J. Chen 2002. "The scorecard on globalization 1980-2000: Its consequences for economic and social well-being", *International Journal of Health Services* 32(2): 229-253.
- Weisbrot, M., D. Baker y D. Rosnick. 2006. The scorecard on development: 25 years of diminished progress. *International Journal of Health Services* 36(2): 211-234.
- WHO y UNICEF. 2010. *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2101 Update*. Ginebra: World Health Organization (WHO).
- Wickham-Crowley, T. 1992. *Guerrillas and Revolution in Latin America; A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Yavarí, L. F. 2005. "Management of Basic Drinking Water and Sanitation Services by a Co-operative in Bolivia", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Younger, P. L. 2007. "Pro-poor water technologies working both ways: Lessons from a two-way, south-north interchange", *Geoforum* 38(5): 828-840.
- Zibechi, R. 2009a. "Bolivia: Plan 3000. Resistance and Social Change at the Heart of Racism", *Upsidedownworld*. 27 de mayo.
- Zibechi, R. 2009b. "Cochabamba: From War to Water Management". Center for International Policy (CIP), Americas Program. 2 de junio.

## XVI. ALTERNATIVAS A LA MERCANTILIZACIÓN DE LA ELECTRICIDAD EN AMÉRICA LATINA

Daniel Chavez

La noche del 10 de octubre de 2009, mientras la mayoría de mexicanos celebraba la calificación de su selección nacional de fútbol para la Copa del Mundo 2010, agentes policiales se hicieron con las instalaciones de la compañía eléctrica estatal Luz y Fuerza del Centro (LyFC), que abastecía a más de seis millones de usuarios en la capital del país y municipios adyacentes. La medida respondía a un decreto de liquidación firmado por el presidente mexicano, Felipe Calderón, en que aludía a la supuesta trayectoria demostrada de ineficiencia financiera y operativa de la empresa. Otra compañía pública mayor, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) asumió los servicios que hasta entonces había suministrado LyFC. El poderoso Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) interpretó el cierre de la empresa como una declaración de guerra contra los trabajadores sindicalizados, ya que se despediría a unos 45.000 empleados. Miles de afiliados al SME, respaldados por otros trabajadores, estudiantes, campesinos, intelectuales y una gran variedad de activistas sociales y políticos marcharon por las calles para expresar su indignación. La movilización se prolongó durante varias semanas, en las que, entre otras acciones, tuvo lugar una multitudinaria manifestación el 11 de noviembre de 2009 que prácticamente paralizó el tráfico en el centro de Ciudad de México. El Gobierno se vio así obligado a descartar la privatización de la compañía, pero muchos mexicanos creen que la clausura de una empresa tan grande constituye un paso importante hacia la plena liberalización del sector eléctrico, considerado como un símbolo de orgullo nacional que es necesario defender, y persigue la aniquilación de uno de los sindicatos más fuertes del país.

Medio año después, el 1 de mayo de 2010, el presidente boliviano, Evo Morales, envió tropas del ejército para nacionalizar cuatro compañías eléctricas —incluida una filial de la corporación transnacional francesa GDF Suez—, reafirmando la tendencia en el país hacia un mayor control estatal sobre la economía. En años anteriores, Morales también había conmemorado el Día Internacional de los Trabajadores nacionalizando otras empresas controladas por inversores extranjeros.

“Estamos cumpliendo con el pedido clamoroso del pueblo de recuperar y nacionalizar los recursos naturales y los servicios básicos. Estamos aquí para nacionalizar todas las plantas hidroeléctricas que antes eran del Estado, cumpliendo con la nueva Constitución boliviana. Los servicios básicos no pueden ser un negocio privado. Estamos recuperando la energía, la luz, para todos los bolivianos” (*Brecha* 2010, 23), proclamó el presidente en Cochabamba, anunciando que el Estado había recuperado el control del 80 por ciento de la generación de electricidad y que su objetivo era lograr, en el futuro más inmediato, la nacionalización completa del sector energético.

Estos dos episodios reflejan las principales tensiones y las fuerzas sociales, económicas y políticas que han plasmado el sector de la energía en América Latina. Durante las últimas tres décadas, responsables gubernamentales, ejecutivos empresariales, asesores técnicos e investigadores conservadores se han mostrado demasiado optimistas sobre los posibles efectos que tendrían las reformas de mercado en el sector. En opinión de muchos académicos, la privatización y la desregulación es la mejor y/o única forma de aumentar la eficiencia de los servicios públicos y fomentar el desarrollo económico y social. Pero más que una convergencia regional hacia los mercados abiertos, lo que estamos viendo en América Latina es un conjunto diverso de arreglos institucionales, entre los que estarían la reactivación de la titularidad estatal y otras alternativas emergentes a la mercantilización. A partir de los años ochenta, todos los países latinoamericanos pusieron en marcha profundas reformas normativas en el sector de la electricidad, que se tradujeron en distintos modelos para la liberalización y la reestructuración institucional. Pero las tornas empezaron a cambiar a fines de los años noventa con la expansión de gobiernos de centro-izquierda en la región, lo cual supuso el fortalecimiento de la propiedad estatal e incluso la renacionalización de empresas de energía (Barrett et al 2008).

El objetivo de este capítulo es aportar datos y análisis relevantes a los actuales debates nacionales, regionales y globales sobre las reformas del sector eléctrico en América Latina. Comenzamos con una panorámica general del sector, que va seguida de un repaso de los tipos y las tendencias de las ‘alternativas a la privatización’ que se han hallado en la región basándonos en el mismo marco conceptual y metodológico que el empleado en los demás estudios que se presentan en este libro, y en que se incluye un análisis de sus éxitos y fracasos. El apartado final resume las conclusiones y las recomendaciones clave del estudio.

Este ejercicio implicó examinar un amplio abanico de arreglos organizativos definidos en la taxonomía esbozada originalmente para el proyecto (para más información, véase el capítulo 2), que contemplaba varios tipos de organizaciones con diferentes características y objetivos de servicio. En la práctica, el tipo más importante de alternativa encontrado en la región fue la empresa pública, a la que la literatura también se refiere como empresa controlada por el Estado, empresa de propiedad estatal, empresa paraestatal, corporación pública o sociedad estatal. Como veremos en las próximas páginas, el sector eléctrico en Latinoamérica

incluye varias formas de empresa pública, con gran heterogeneidad en cuanto a su integración en las estructuras más generales de propiedad y gestión, y varios grados de autonomía financiera y administrativa.

El estudio también cubrió arreglos para el suministro de servicios no gubernamentales y sin fines lucrativos, entre los que se contarían desde grandes cooperativas a unidades de generación y distribución a pequeña escala, como microrepresas y turbinas eólicas gestionadas por comunidades locales y cooperativas de usuarios en toda la región. Aunque cumplen con algunos de los criterios utilizados para identificar posibles 'alternativas', estos proveedores privados de servicios a pequeña escala (PPSPE) no son muy significativos en América Latina. Puede que constituyan una solución adecuada en áreas remotas y aisladas, pero sólo proporcionan un porcentaje mínimo de la energía consumida en la región. En el conjunto del Sur Global, entre 10 y 50 millones de personas son abastecidas por unos 7.000 PPSPE, tanto con como sin ánimo de lucro, y la gran mayoría de estos arreglos (85 por ciento) se sitúan en Asia. En África, Oriente Medio y América Latina se han identificado menos de 500 iniciativas a pequeña escala de este tipo (Kariuki y Schwartz 2005). Además, aunque las grandes cooperativas son importantes actores del mercado eléctrico en algunos países —en Costa Rica, por ejemplo, las cooperativas eléctricas satisfacen las necesidades de más del 12 por ciento de la población, y en Argentina una parte significativa de la distribución también ha estado controlada por cooperativas (Zilocchi, 1998)—, en general, éstas tienden a operar como cualquier otra empresa privada que busca generar beneficios. Desde un punto de vista idealista, las cooperativas de usuarios pueden representar una valiosa alternativa a la privatización, dado que se trata de una opción legítima de autogestión o cogestión que garantiza la cobertura, la participación, la equidad y el control social sobre la producción y la administración de servicios públicos vitales; sin embargo, las pruebas empíricas que corroboren esa idea son bastante endebles.

Los datos y análisis presentados en este capítulo proceden de diversas fuentes y métodos de investigación, tales como (a) el trabajo de campo realizado por el propio autor en la región; (b) un exhaustivo examen de publicaciones y documentos académicos, técnicos y periodísticos, entre los cuales páginas web e informes corporativos; y (c) minuciosas encuestas efectuadas por investigadores locales del Cono Sur, la región andina y América Central.<sup>1</sup> El estudio se basó además en una amplia revisión de más de 30 compañías eléctricas en distintos entornos nacionales, regionales y municipales.

A pesar de los esfuerzos para abarcar la mayor gama posible de proveedores de servicios, y tan en profundidad como fuera posible, la metodología planteaba claras limitaciones. América Latina es una región muy extensa y tremendamente

---

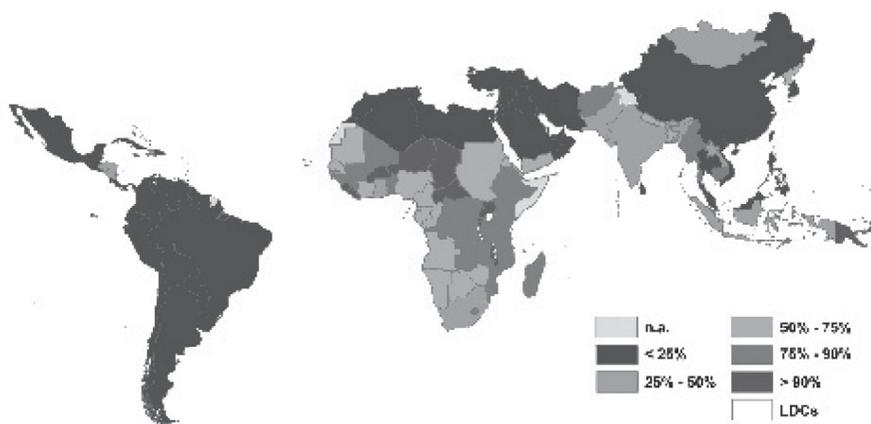
1. El autor ha contado con la valiosa ayuda de cuatro investigadores: Pablo Bertinat (Taller Ecologista, Argentina), que se centró en el Cono Sur; Claudia Torrelli (REDES, Uruguay), que investigó sobre América Central; Sara Forch (TNI, Países Bajos) y Tatiana Roa (CENSAT Agua Viva, Colombia), que se centraron en la región andina.

heterogénea. Extraer conclusiones significativas a partir de una evaluación comparativa de las muchas y diversas experiencias que se han desplegado en la región no es tarea fácil. Los programas institucionales, los procesos administrativos, y los actores sociales, económicos y políticos que participan en el desarrollo del sector eléctrico son muy numerosos y, por lo tanto, ha sido muy difícil documentar rasgos sutiles que, a menudo, son determinantes clave de la categorización de una experiencia como ‘alternativa’. Pero ésta es precisamente la naturaleza de una investigación exploratoria de este tipo. Cabe esperar que próximos estudios de casos concretos basados en este primer ejercicio de identificación puedan ofrecer lecturas más matizadas.

### Los servicios eléctricos en la región latinoamericana

La energía, y más en concreto la electricidad, es un componente fundamental del desarrollo social y económico. Tal como se señala en un informe publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la “falta de acceso a servicios de energía modernos influye en la salud de forma espectacular, limita las oportunidades y profundiza la brecha entre los poseedores y los desposeídos. La vulnerabilidad de los pobres se ve además exacerbada por las recientes amenazas que se derivan del cambio climático, una crisis financiera mundial y la volatilidad de los precios de la energía” (Neira y Vandeweerd 2009, 5). La electricidad, en concreto, ha sido y sigue siendo de vital importancia para el desarrollo económico y social de todo el Sur Global. Sin embargo, tal como se admite en un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el PNUD y el Club de Madrid, se han realizado pocas investigaciones “en torno a los vínculos entre el acceso a servicios energéticos y el logro de metas nacionales de desarrollo, reducción de la pobreza y protección ambiental” (Bárcena et al 2009, 5).

**Mapa 16.1: Porcentaje de población sin acceso a electricidad en países del Sur**



Fuente: UNDP y WHO 2009.

En la actualidad, el acceso general a la electricidad en América Latina —donde varios países han alcanzado una cobertura casi universal— parece menos problemático que en otras regiones del mundo, como se muestra en la figura 16.1. No obstante, al examinar la región con mayor detenimiento se revelan problemas más profundos:

[P]ese a las elevadas tasas de urbanización alcanzadas en la región, casi 30 millones de personas aún carecen de energía eléctrica y, de éstas, 21,4 millones son pobres (un 73 por ciento). La ausencia de servicios eléctricos se relaciona de manera directa con la pobreza: se estima que del total de pobres de la región (200 millones), aproximadamente un 10 por ciento carece de servicios eléctricos, cifra que sube al 30 por ciento cuando se considera la población indigente (...) El acceso eficiente y efectivo a servicios energéticos es un requisito decisivo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y éstos, a su vez, están intrínsecamente vinculados al fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia (Bárcena et al 2009, 7).

Según las estadísticas oficiales sistematizadas por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE 2008), la electricidad representaba el 23 por ciento del total de energía consumida en la región en el año 2007; el 56,7 por ciento de ese total se produjo con energía hidroeléctrica y el 39,7 por ciento con centrales termoeléctricas. La producción de energía nuclear, restringida a Argentina, Brasil y México, supuso un 2,4 por ciento del suministro total, mientras que la energía combinada generada por plantas geotérmicas, solares y eólicas alcanzó únicamente el 1,1 por ciento. Sin embargo, aunque Brasil, Venezuela y Perú se encuentran entre los diez países del mundo con mayores recursos hídricos, la capacidad hidroeléctrica instalada constituye apenas el 19,9 por ciento del potencial generador de la región, y los nueve países con mayor consumo concentran el 95,6 por ciento de la producción hidroeléctrica de la región. El potencial hidroeléctrico usado realmente es sólo del 5,2 por ciento en Perú y del 40,1 por ciento en Venezuela. Por otro lado, el índice de consumo de electricidad en la zona aumenta en torno al 4,0 por ciento al año, lo cual significa que se duplica cada 17 años (Goldemberg 2009). La tabla 16.1 presenta una descripción más detallada del sector eléctrico en 19 países latinoamericanos.

En términos institucionales, el perfil del sector eléctrico ha cambiado radicalmente en América Latina en las últimas dos décadas. Todos los países de la región efectuaron profundas reformas durante los años noventa, adoptando diversos formatos institucionales con un amplio abanico de opciones en cuanto al grado de apertura de los mercados y el fomento de la inversión privada. La premura condujo en algunos casos a procesos de privatización sin que se hubiera establecido un marco normativo sólido antes de vender empresas estatales.

El pionero de la reforma neoliberal en la región fue Chile. El Gobierno inició una oleada de privatizaciones de los servicios públicos en 1982, en el contexto de

**Tabla 16.1. Panorámica del sector eléctrico en países latinoamericanos, año 2007**

País	Población (millones)	Capacidad instalada			Consumo nacional anual TWh	Consumo residencial per capita	Cobertura del sistema eléctrico	Grado de privatización		
		Total	Hidráulica	Termal				Generación	Transmisión	Distribución
Argentina	39.0	28.1 GW	35%	61%	122.9 TWh	749.3 kWh	95.0%			
Bolivia	9.6	1.5 GW	32%	68%	5.3 TWh	177.5 kWh	69.0%			
Brasil	190.1	101.0 GW	76%	22%	486.0 TWh	472.5 kWh	97.9%			
Chile	16.4	15.9 GW	34%	66%	60.1 TWh	536.1 kWh	99.0%			
Colombia	46.8	13.7 GW	62%	34%	53.7 TWh	382.0 kWh	94.0%			
Costa Rica	4.4	2.1 GW	67%	21%	9.2 TWh	733.9 kWh	98.6%			
Cuba	11.4	5.4 GW	1%	99%	17.6 TWh	547.8 kWh	95.5%			
República Dominicana	9.8	5.5 GW	8%	92%	14.8 TWh	447.7 kWh	95.7%			
Ecuador	13.4	4.5 GW	46%	54%	18.2 TWh	301.7 kWh	90.2%			
El Salvador	7.0	1.4 GW	34%	51%	5.6 TWh	223.1 kWh	95.5%			
Guatemala	13.0	2.1 GW	36%	62%	8.6 TWh	174.8 kWh	84.7%			
Honduras	7.5	1.6 GW	32%	68%	6.3 TWh	287.5 kWh	67.0%			
México	107.5	49.9 GW	23%	72%	231.4 TWh	430.6 kWh	96.0%			
Nicaragua	5.6	0.8 GW	12%	77%	3.3 TWh	123.0 kWh	69.2%			
Panamá	3.3	1.5 GW	58%	42%	6.4 TWh	478.3 kWh	83.0%			
Paraguay	6.4	8.1 GW	100%	0%	8.6 TWh	547.7 kWh	93.2%			
Perú	28.3	7.0 GW	46%	54%	29.9 TWh	229.3 kWh	78.1%			
Uruguay	3.5	2.2 GW	69%	31%	9.22 TWh	875.2 kWh	99.0%			
Venezuela	27.0	22.5 GW	65%	35%	110.1 TWh	741.4 kWh	97.0%			

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos publicados por OLADE (2008), entidades reguladoras nacionales y compañías eléctricas.

Referencias: Propiedad y/o gestión estatal Privatizado

una brutal dictadura militar. Siguiendo los principios fundamentalistas del libre mercado promovidos por un grupo de jóvenes economistas formados en los Estados Unidos –los conocidos como los *Chicago Boys* (Valdes 2008)–, Chile se convirtió en el primer país de la región en desregular el sector de la energía, camino que pronto secundarían otros países vecinos que, entre 1992 y 1996, pusieron en marcha un modelo parecido. Entre ellos, el caso más extremo fue el de Argentina, que privatizó los servicios públicos a escala masiva.

Brasil, el país más grande de América Latina, siguió una senda distinta. En torno a 1995, animado por el Banco Mundial, el Gobierno “activó medidas para intentar imponer una copia casi exacta de las reformas de privatización/liberalización desplegadas en los años noventa por el Reino Unido en su sector eléctrico” (Thomas 2009b, 4), pero unos años después el proceso finalizó con el Estado reafirmado como principal actor, después de que el Partido de los Trabajadores (PT, un partido de izquierda encabezado por Luis Inácio *Lula da Silva*) asumiera la presidencia nacional en 2003. El actual panorama del sector de la energía en Brasil presenta una mezcla mixto de titularidad público-privada en que el Estado domina la generación eléctrica (siendo responsable del 85 por ciento del total), mientras que el sector privado domina su distribución (80 por ciento del mercado nacional), y la transmisión está dividida de forma relativamente igual (17 de las 26 compañías que operan son privadas, pero las públicas son más grandes). Una reciente evaluación del sector energético brasileño (Tankha 2010, 193) destaca asimismo la importancia de la planificación pública como componente clave del llamado ‘nuevo modelo’:<sup>2</sup>

Los responsables de la planificación energética en Brasil han emprendido un mesurado retorno del mercado a la programación. Sustituyendo una estrategia de desregulación total en que el control y la supervisión se automatizan a través del mercado, el nuevo modelo utiliza los mercados no de una forma integrada e interrelacionada, sino en ámbitos discretamente delineados para alcanzar los objetivos establecidos por un ejercicio coordinado de planificación. Es el plan el que vincula los diversos elementos del sector energético entre sí, en contraposición al mercado, que supuestamente, según la política anterior, era el encargado de hacerlo. Su origen se remonta a los primeros experimentos de éxito de Brasil con el desarrollo de energía eléctrica dirigido por el Estado.

---

2. El llamado nuevo modelo fue concebido por un equipo técnico creado por el PT durante la campaña presidencial de 1992 para responder a la tremenda crisis eléctrica heredada de los gobiernos anteriores y plantear ideas innovadoras. El equipo estaba integrado por expertos de las empresas eléctricas públicas y académicos de universidades públicas. El modelo propone una nueva combinación público-privada. Si las empresas del sector público tienen una eficiencia notablemente inferior que las del sector privado, no podrán igualar las ofertas del sector privado sin incurrir en pérdidas. Si el sector privado presenta ofertas demasiado altas, el sector público podrá ofrecer un precio inferior” (Tankha 2010, 192).

En lo que se refiere a la expansión del suministro, los países latinoamericanos atrajeron un volumen significativo de inversiones privadas, principalmente hasta el año 2000. Uno de los negocios que ha prosperado en varios lugares ha sido el de productores independientes con pequeña capacidad para producir energía y la capacidad de vender electricidad a grandes clientes, tanto públicos como privados, a partir fundamentalmente de generación térmica. A medida que se ha ido profundizando el proceso de liberalización, el número de grandes inversores extranjeros en la región ha quedado limitado a un puñado de grandes empresas europeas y estadounidenses, predominantemente españolas (Hall 2007; Rozas Balbontín 2009; Thomas 2009a; Wilde-Ramsing y Steinweg 2010), que se han instalado en varios países de la región de forma simultánea.

Tras más de dos décadas de reformas orientadas al mercado, los que en su día promovían el enfoque del libre mercado ya han admitido que la privatización ha perdido popularidad o que las reformas anteriores en esta dirección tuvieron demasiados fallos (Andrés et al 2007, 126).<sup>3</sup> Esto coincidiría con las tendencias mundiales: un estudio comparativo publicado hace casi una década afirmaba ya que “aunque la mayoría de evaluaciones técnicas catalogan la privatización como un éxito, ésta sigue aquejada de una impopularidad creciente y generalizada, en gran medida porque se entiende como algo fundamentalmente injusto, tanto en su concepción como ejecución” (Birdsall y Nellis 2002, 1). Para entonces, los intereses de las grandes transnacionales del sector de la energía ya se habían debilitado, y varios inversores privados ya habían abandonado América Latina y otras regiones del Sur Global (Hall et al 2009).

### **Alternativas a la mercantilización en el sector eléctrico**

A pesar de estas inquietudes, y de las evidentes limitaciones del paradigma del libre mercado tras las últimas crisis mundiales financieras y económicas, la postura preponderante entre los analistas convencionales sobre la reforma de los servicios públicos defiende aún que la propiedad y la gestión públicas de los servicios re-

---

3. Cabe apuntar a un artículo publicado por tres especialistas del Banco Mundial y escrito, en teoría, para demostrar las ventajas y los beneficios de la privatización en América Latina pero que, dado el peso de las pruebas empíricas que indican lo contrario, acaba destacando una serie de carencias fruto de la liberalización. Entre otras muchas críticas, los autores se refieren a la falta de programas sociales para los sectores afectados y la falta de atención a los trabajadores damnificados” y sostienen que “en muy pocos casos se implementaron tarifas sociales, obligaciones de prestación universal de servicio, programas de apoyo a los sectores más pobres para lograr la conexión o planes de reinserción para los trabajadores que perdieron el empleo . El artículo también reconoce que en el diseño de las reformas en general se priorizaron las consideraciones fiscales en lugar de apuntar a una mayor eficiencia en el desempeño del sector en el largo plazo , y que también se registraron problemas significativos de transparencia. En general, no se explicó ni se monitoreó el uso de los fondos recaudados por las privatizaciones (Andrés et al 2007, 126). Más allá de América Latina, se ha señalado que los defensores de la privatización han tendido a dibujar un panorama demasiado optimista, que las pruebas empíricas demuestran un deterioro en el rendimiento y que aquel primer entusiasmo sobre la eficacia de las privatizaciones podría haber sido infundado y prematuro (Cook y Uchida 2008).

presenta el enfoque equivocado para promover el desarrollo económico y social. Con tal fin, apuntan a varios motivos, como la incapacidad de los gobiernos para imbuir a las empresas públicas de una fuerte misión de desarrollo, equiparando el Estado con vicios como la ineficiencia, la corrupción, el amiguismo y el clientelismo. En palabras de uno de los teóricos más influyentes en este campo: “Las limitaciones intrínsecas de la titularidad estatal privan de eficacia a las empresas públicas” (Rondinelli 2008, 22).

Ante tales argumentos, los defensores latinoamericanos del sector público podrían recurrir hoy en día a reafirmar la respuesta de Galileo Galilei a la doctrina ortodoxa de su época: *eppur si muove!* Las pruebas empíricas presentadas en los datos de la tabla 16.1 demuestran que aquellos países donde la electricidad se ha mantenido total o fundamentalmente en manos del Estado disfrutaban hoy de índices de cobertura iguales o superiores a los de aquellos que optaron por la privatización. Eso no supone negar los muchos y profundos problemas de algunas empresas públicas latinoamericanas, pero volveremos sobre esta cuestión más adelante.

El entusiasmo por las reformas de mercado y una mayor participación privada en el sector eléctrico ha mermado en toda la región durante la última década, pero hay varios países latinoamericanos donde las PE nunca se privatizaron y/o la transferencia de activos a propietarios privados ha sido insignificante, y otros donde se ha dado marcha atrás en las reformas orientadas al mercado. El próximo apartado repasa el origen y la evolución de las empresas públicas en la región, revisa los actuales arreglos de gobernanza del sector público, y evalúa la actuación del Estado en términos de prestación de servicios.

### **Origen y evolución de las empresas públicas en el sector de la energía**

En la primera mitad del siglo XX, la electricidad era, por lo general, una empresa con fines de lucro en toda América Latina. Hasta los años treinta, el sector privado fue el primero –y en muchos lugares el único– responsable de generar, transmitir y distribuir energía eléctrica. La generación de electricidad tuvo un crecimiento rápido y selectivo, hasta el punto de que, a mediados de los años veinte, Argentina, Chile y Brasil eran líderes mundiales en tasas de penetración. Chile, en concreto, presentaba el segundo mayor nivel de consumo de energía per cápita del mundo, después de Francia. La provisión del servicio, sin embargo, se concentraba en zonas urbanas y acomodadas, ya que a los operadores comerciales no les interesaba ampliar las redes a municipios rurales y/o no rentables (Millán 2006).

Entre los años treinta y los años sesenta, el fracaso del enfoque mercantil empujó a los gobiernos latinoamericanos hacia la nacionalización de empresas privadas, sobre todo en aquellos países gobernados por dirigentes nacionalistas carismáticos, como Getulio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954), Lázaro Cárdenas en México (1934-1940) y Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955). En Brasil, el Estado cuestionó el control predominantemente extranjero, que no estaba cubriendo las necesidades eléctricas de los sectores más pobres, suburbanos y rurales de la población. En 1934, el Gobierno varguista aprobó una nueva ley que exigía una autorización gubernamental para gestionar todas

las centrales hidroeléctricas, e impuso controles más estrictos sobre el sector privado, como la congelación de los aranceles y la suspensión de nuevas licencias a empresas extranjeras durante la Segunda Guerra Mundial (Baer y McDonald 1998; Marques 1997). En México, dos conglomerados extranjeros controlaban un porcentaje significativo del sector eléctrico. En 1936, una importante huelga organizada por el SME propició la intervención del Gobierno, en línea con la política de Cárdenas de cooperación entre el movimiento obrero y el Estado, estableciendo el contexto político para la creación en 1937 de la CFE, que, en los años siguientes, se convertiría en la segunda empresa más poderosa del país (Reséndiz Núñez 1994). En Argentina, entre 1910 y 1930, tres empresas pertenecientes a inversores privados eran responsables del 74 por ciento de la capacidad de generación energética del país (Lanciotti 2008). El sector privado siguió siendo el actor protagonista hasta 1943, cuando el Gobierno argentino creó un organismo regulador y empezó a ejercer presiones hacia la nacionalización. Estas tendencias se aceleraron y tuvieron mayor apoyo político tras 1946, bajo un Gobierno peronista que promovía un papel más dinámico del Estado en el sector eléctrico, como parte de una agenda nacionalista y social mucho más amplia.

En el período de posguerra, la mayoría de gobiernos latinoamericanos pusieron en marcha ambiciosos programas estatales que perseguían ampliar el sector eléctrico como una forma de fomentar el crecimiento económico y de responder las crecientes necesidades sociales de la población. En Brasil, el Gobierno promovió un plan nacional de electrificación y creó nuevas empresas públicas para que lo ejecutaran en las regiones del nordeste y sudeste. También se autorizó a las autoridades regionales (de los diversos estados) a establecer sus propias compañías eléctricas, con el respaldo financiero del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). En consecuencia, el porcentaje del sector privado en la producción de energía cayó del 82 por ciento en 1952 al 34 por ciento en 1962.

La mayor compañía eléctrica de Sudamérica, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) fue fundada en 1962, seguida por la nacionalización en 1964 y 1979 de las dos mayores empresas que habían permanecido en manos privadas (Hamaguchi 2002). En México, el Gobierno asumió a principios de la década de 1960 el control de las dos grandes corporaciones privadas que aún estaban activas. El decreto de nacionalización mexicano se basaba en tres premisas: (1) el objetivo del Estado de asegurar un desarrollo nacional armonioso, garantizando sus beneficios para todos los ciudadanos; (2) una respuesta pública coherente a la creciente demanda de electricidad; (3) la responsabilidad estatal de suministrar energía eléctrica “en beneficio de la sociedad y no del interés privado” (Rodríguez y Rodríguez 1994, 28).

Durante los años sesenta, la capacidad instalada aumentó notablemente en la mayoría de los países de la región, alcanzando un promedio de crecimiento del 12 por ciento, lo cual suponía que su tamaño se duplicaba cada seis años. Este crecimiento fue apoyado con entusiasmo por organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial,

que financiaron grandes centrales hidroeléctricas y nuevas líneas de transmisión que ampliaron la cobertura y contribuyeron a la mayor eficiencia económica de las compañías eléctricas estatales (Millán 2006). En toda la región, el Estado empezó a asumir incluso mayores responsabilidades. En Brasil, por ejemplo, durante el Gobierno desarrollista de Juscelino Kubitschek, una cuarta parte de todas las inversiones federales se destinaron al sector energético, sentando así las bases para un ciclo sostenido de crecimiento durante el que el sector se expandió a un índice anual de casi el 10 por ciento durante los siguientes diez años (Dias Leite 2007). Los países latinoamericanos se apuntaron al ‘consenso keynesianista’ global, con lo que los gobiernos adoptaron un papel destacado en el fomento del crecimiento económico nacional, respaldando el desarrollo industrial y la expansión de programas de bienestar social.

En los años setenta, el perfil del sector eléctrico latinoamericano se caracterizaba por una gran variedad de arreglos institucionales. En varios países, se había optado por la alternativa pública de desarrollar empresas nacionales integradas verticalmente, tales como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) de Uruguay y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) de Paraguay. En Brasil, varios organismos públicos se convirtieron en accionistas de Eletrobras, que se fue desarrollando como un enorme holding federal con grandes empresas de generación y transmisión como filiales: Companhia Hidro Elétrica de São Francisco (Chesf), Furnas Centrais Elétricas (Furnas), Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletro-norte) y Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil (Eletrosul). Además, se otorgaron a Eletrobras muchas de las responsabilidades normalmente asignadas en otros países al Ministerio de Energía, como la planificación estratégica y las investigaciones en el campo de la energía eléctrica, los programas de eficiencia energética y el apoyo financiero a otras empresas públicas.

En algunos países, habían aparecido también en escena potentes compañías energéticas regionales y municipales como actores importantes. Tres empresas públicas subnacionales, en concreto, se citan a menudo como buenos ejemplos de las capacidades del Estado subnacional como administrador eficiente en el sector eléctrico: en Brasil, la Companhia Paranaense de Energia (COPEL) y la Companhia Energetica de Minas Gerais (CEMIG), ambas propiedad de autoridades regionales; y en Colombia, las Empresas Públicas de Medellín (EPM), propiedad de un municipio. Brasil tiene una fuerte tradición de empresas públicas subnacionales en el sector eléctrico. La mayoría de las compañías de distribución, con la excepción de las empresas que abastecían a las ciudades de Rio de Janeiro, Espírito Santo y Brasília, han estado en manos de autoridades regionales. Además de COPEL de Paraná, las mayores empresas estatales –en São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Rio de Janeiro– verticalmente integradas en parte o en su totalidad.

En Colombia, a principios de siglo, cuando otros países ya había completado el ciclo de privatizaciones, el Estado seguía manteniendo el control de más del 60 por ciento de la generación, el 100 por ciento de la transmisión y el 60 por ciento

de la distribución. Dos empresas municipales, las ya citadas EPM y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEEB), se han encargado de generar y distribuir en torno al 40 por ciento de la energía eléctrica del país durante varias décadas. El sistema público también abarcaba empresas regionales, propiedad del Estado nacional, como el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL), la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), la Corporación Regional del Valle del Cauca (CVC) e Interconexión Eléctrica S.A. (ISA). Ésta última, una compañía nacional que pertenece a las empresas municipales y regionales arriba mencionadas, se desplegó como propietaria de la red de interconexión y generaba una gran parte de la energía consumida en Colombia.

Además de empresas públicas nacionales, regionales y municipales, el sector público de la energía en América Latina también está compuesto por tres entidades binacionales que se crearon para manejar tres megaproyectos hidroeléctricos en ríos limítrofes: Itaipú (construido conjuntamente por Brasil y Paraguay, con una capacidad de generación de 12.500 MW, fue durante muchos años el mayor proyecto hidroeléctrico del mundo), Yaciretá (Argentina-Paraguay) y Salto Grande (Argentina-Uruguay). Estas iniciativas se desarrollaron en los años setenta en el contexto de acuerdos entre regímenes militares represivos, y la construcción de Salto Grande y Yaciretá contó con el fuerte apoyo financiero de bancos multilaterales de desarrollo. A pesar de su turbio origen, el proyecto de Salto Grande se suele presentar como una empresa relativamente exitosa, que ha cumplido con varios de sus objetivos de desarrollo; en los otros dos casos, el balance es mucho más negativo, ya que los proyectos se ejecutaron con muchos retrasos y entrañaron importantes costos adicionales y poco transparentes. El caso de Itaipú también se suele citar en los debates políticos como un ejemplo de la identidad ‘subimperialista’ de Brasil, basada en el reparto abusivo de los ingresos, que beneficiarían en gran medida a los intereses brasileños en detrimento de los de Paraguay, el socio más débil.

### **Actuales perfiles de propiedad y de gestión**

En lo que se refiere a la propiedad, en la región conviven tres modelos:

- *Propiedad exclusiva del Estado.* Como ya se ha señalado, ésta era la situación en la mayoría de países de la región antes de que se pusieran en marcha las reformas orientadas al mercado. En la actualidad, sólo dos países –Paraguay y Venezuela– entrarían dentro de esta categoría. Se espera que Bolivia se una a este grupo en el futuro, después de que el Gobierno anunciara en mayo de 2010 la próxima renacionalización total del sector eléctrico.
- *Propiedad mixta.* Los inversores privados pueden ser accionistas de empresas que pertenecen parcialmente al Estado. Esta categoría también engloba diversos formatos de partenariados público-privados y la existencia de productores independientes de energía (PIE) que venden electricidad al Estado o a grandes consumidores industriales.

- *Propiedad privada.* Esta categoría se refiere a aquellos países donde el sistema eléctrico es de titularidad predominantemente privada. En este caso, hay dos opciones posibles: la primera conllevaría la segmentación vertical, con la separación obligatoria de la generación, la transmisión y la distribución (desagregación o división), mientras que, la segunda, contemplaría la posibilidad de la integración vertical.

En cuanto a los tipos de gestión, se observan cuatro modelos:

- *Control monopolístico.* Antes de la liberalización, la mayoría de países de la región responsabilizaban del suministro de servicios eléctricos a una única compañía estatal. El sector de la energía se consideraba un ‘monopolio natural’, asumiendo que la existencia de una única entidad propietaria y operadora de los servicios en un ámbito tenía sentido independientemente de si la propiedad era pública o privada. Actualmente, sólo hay dos países latinoamericanos donde las compañías privadas *no* forman parte del sistema.
- *Comprador único.* Se trata de una situación que se da en muchos países de la región, donde el Estado sigue siendo el principal actor, pero que ha permitido la incorporación de actores privados a través de una apertura limitada. Se ha producido fundamentalmente en el segmento de la generación.
- *Integración.* Esta situación implica una división marcada de papeles entre el Estado y las empresas privadas. Éstas últimas planifican y ejecutan sus actividades según su propia racionalidad. El Estado desempeña básicamente el papel de regulador, tomando las principales decisiones en cuanto a inversiones, tarifas y el desarrollo general del sector. La competencia en cada subsector está abierta a compañías públicas, privadas y mixtas. Esta situación, por lo tanto, no implica desintegración vertical ni horizontal. Sin embargo, en la práctica, la competencia se ve a menudo restringida por la concesión de contratos y por la estricta delimitación de las cuotas de mercado por zonas geográficas o tipos de clientes.
- *Mercado abierto.* La idea de un monopolio natural persiste sólo en lo que se refiere a la transmisión y la distribución de electricidad, donde la competencia abierta parece inviable o inadecuada. En los sistemas que son lo bastante grandes como para permitir y garantizar la plena competencia, se admite que compitan varios actores en los segmentos de la generación y la comercialización.

La tabla 16.2 ilustra la gran diversidad de modelos de propiedad y gestión existente en la región en 2007, después de que Venezuela nacionalizara su sector energético.

El actual marco institucional del sector energético se ve cuestionado constantemente por el descontento social en muchos países latinoamericanos. Muchos planes para avanzar con las privatizaciones se tuvieron que suspender a raíz de violentos disturbios, como sucedió en Perú en 2000, mientras que las encuestas anuales demuestran que el apoyo público a favor de la privatización sigue siendo

**Tabla 16.2: Sistemas de electricidad en América Latina y el Caribe, año 2007**

<i>Tipo de propiedad</i>	<b>Propiedad privada</b>	<b>Segmentación vertical</b>				Argentina Bolivia Guatemala Panamá
		<b>Se permite integración vertical</b>				Chile El Salvador Perú República Dominicana
	<b>Propiedad mixta</b>		Brasil Ecuador Honduras Jamaica México Trinidad y Tobago	Costa Rica Grenada Guyana Uruguay Cuba		Colombia Nicaragua
	<b>Propiedad exclusiva del Estado</b>	Venezuela	Suriname		Paraguay Venezuela	
		<b>a. Control monopolístico</b>	<b>b. Comprador único</b>	<b>c. Integración</b>	<b>d. Mercado abierto</b>	
<i>Tipo de gestión</i>						

Fuente: Elaboración del autor, adaptado de Poveda 2004.

bajo: de un 48 por ciento, cayó a un 22 por ciento entre 1998 y 2003, y alcanzó un 33 por ciento en 2009 (Corporación Latinobarómetro 2009). Basándose en el análisis de los mismos datos, Checchi et al (2009, 348) sostienen que “se necesita menos dogmatismo y más realismo” en la región; “al fin y al cabo, tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos, la propiedad pública en las industrias del agua y la energía, la tarificación progresiva y los subsidios cruzados son prácticas generalizadas”.

### **Evaluación de alternativas a la privatización**

Mientras las economías nacionales de todo el mundo luchan por responder a la crisis mundial, los Estados vuelven a aparecer en la agenda política y “se admite generalmente que no les queda otra opción que rescatar al mercado de sí mismo” (Ramesh y Araral 2010, 1). Podría decirse que esto es exactamente lo que hacen los Estados en las economías capitalistas de forma constante y cíclica; en varios países latinoamericanos, sin embargo, la tendencia hacia Estados más fuertes y/o más dinámicos no es sólo un fenómeno momentáneo. Por lo tanto, se trata de un momento muy oportuno para evaluar el potencial alternativo de las empresas públicas. Este apartado ofrece una evaluación general de las empresas públicas latinoamericanas del sector energético, basándose en algunos de los indicadores de ‘éxito’ utilizados para este proyecto (véase el capítulo 2 para más detalles). Como ya se ha comentado, la falta de datos precisos o desagregados en sobre cier-

tas variables ha imposibilitado un análisis en profundidad de todos los criterios sugeridos por el marco conceptual del proyecto, pero el resumen que sigue esboza las tendencias generales y puede servir de guía, se espera, para estudios de casos más concretos.

### *Equidad*

En comparación con África y Asia, la situación del suministro eléctrico en América Latina es menos dramática, ya que muchos países –especialmente aquellos que conservaron la propiedad y gestión públicas de las empresas– han alcanzado una cobertura casi universal (como se ilustra en la tabla 16.1). Además, los sistemas que se mercantizaron tuvieron la ventaja de ‘heredar’ sistemas eléctricos públicos bien desarrollados, con unos niveles de accesibilidad, para empezar, muy por encima del 70 por ciento. En consecuencia, los costos eléctricos se han mantenido relativamente bajos; según las conclusiones de un estudio, “sólo” en torno al 20 por ciento de los hogares de la región deberían pagar más del 5 por ciento de sus ingresos por el agua o la electricidad si las tarifas se fijaran en el nivel de recuperación de los costos (Foster y Yepes 2006); no se trataría de un panorama ideal, pero sí mucho mejor que el que se aprecia en Asia y África. No obstante, el mismo informe advierte de que alcanzar la plena recuperación de costos generaría, en los países más pobres, un verdadero problema de asequibilidad para aproximadamente la mitad de la población.

Por definición, un proceso de privatización exige hacer del sector privado algo rentable, por lo que en algunos países que pusieron en marcha reformas favorables al mercado las tarifas se incrementaron, amparándose en la justificación de que estaban por debajo del costo de la prestación del servicio. Las empresas públicas no estaban obligadas a perseguir beneficios, pero la desigualdad de precios para consumo residencial e industrial es una realidad en varios países latinoamericanos, donde los ciudadanos (con bajas rentas) subsidian al gran capital. En 2009, varios meses antes de que se clausurara LyFC, el SME había presentado una propuesta al Gobierno federal instándole a la eliminación de la llamada ‘tarifa doméstica de alto consumo’ y a la creación de una ‘tarifa social’, así como a aumentar la tarifa industrial. En palabras de un dirigente sindical entrevistado en noviembre de 2009:

El presidente ha olvidado que la CFE y LyFC se crearon como empresas públicas y, por lo tanto, no se deberían gestionar como empresas privadas. El lucro nunca debería ser su principal prioridad institucional. El pueblo mexicano no debería elegir entre comer o pagar la factura de la electricidad. Para nosotros, era inaceptable que las tarifas de los consumidores industriales fueran dos veces y media más alta que las tarifas para los consumidores domésticos. El pasado enero [de 2009], el Gobierno aprobó una reducción del 20 por ciento en la tarifa industrial, aduciendo que era necesaria para apoyar la producción nacional en tiempos de crisis. Cuando ordenó la liquidación de LyFC, el 70 por ciento de los ingresos procedían del sector industrial, que eran aproximadamente 40.000 con-

sumidores. Pero LyFC tenía más de seis millones de usuarios domésticos. Nosotros proponíamos una tarifa social y la eliminación de la tarifa doméstica de alto consumo porque sabíamos que los consumidores industriales podían pagar fácilmente el doble o más de lo que estaban pagando.

América Latina, en su conjunto, tiene una larga y profunda tradición de tarifas sociales (Foster y Yepes 2006), que se siguen desplegando hoy en día. En el momento de escribir estas líneas, varias PE están desarrollando nuevos sistemas para subsidiar el consumo energético de los sectores pobres. La compañía uruguaya UTE, por ejemplo, anunció en julio de 2010 la adopción de una nueva categoría tarifaria que se espera que beneficie a los usuarios residenciales con bajos niveles de consumo. En un país de poco más de tres millones de habitantes, se podrían beneficiar de la nueva tarifa social unos 150.000 usuarios. Según el presidente de la junta directiva de la empresa uruguaya (Matos 2010, 3):

En cuanto al rol social de la empresa pública y a la voluntad declarada de participar en las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), históricamente UTE ha tenido una colaboración en lo que se refiere al desarrollo y la mejor aplicación de la energía eléctrica de todos los ciudadanos, en particular de los que tienen mayores carencias. De hecho, las tarifas han sido diseñadas como forma de redistribución de la riqueza. El gobierno anterior sacó una tarifa apuntando a gente de mínimo consumo, y realmente da un muy buen resultado porque se está cumpliendo el objetivo de que quienes tienen un mínimo consumo terminen pagando la energía muy barata. Los equipos técnicos lo están estudiando. Es algo que se venía haciendo desde antes; ahora, en todo caso, hay un mayor énfasis.

### *Eficiencia*

La eficiencia —o más bien la falta de ésta— ha sido una de las principales excusas utilizadas por los defensores del mercado para legitimar su ofensiva contra las empresas públicas. En efecto, muchas empresas públicas de electricidad experimentaban verdaderos problemas con la mala recaudación de los ingresos, pérdidas financieras y técnicas, redes obsoletas y decadentes, y altos costos de funcionamiento. La genuina o supuesta ineficiencia gubernamental durante las crisis fiscales de los años setenta y ochenta se convirtió en el argumento ideal usado por los artífices de la privatización contra la titularidad pública en toda la región. En este sentido, Colombia constituye un caso interesante: por un lado, el sistema de propiedad estatal había conseguido ampliar el acceso nacional a los servicios eléctricos, pero para 1990 era responsable del 30 por ciento de la deuda externa del país. Sin embargo, no todas las empresas públicas colombianas operaban de la misma forma: la compañía municipal EPM logró expandir sus servicios y mantener, al mismo tiempo, un sólido equilibrio financiero; la empresa no solicitó constantes transferencias de efectivo del Gobierno nacional y se sigue destacando aún hoy día como uno de los mejores ejemplos de gestión pública eficiente (Millán 2006).

Partiendo de la literatura académica y periodística publicada, parecería que las empresas públicas eficientes en América Latina en estos momentos representan una pequeña minoría. La eficiencia fue precisamente una de las cuestiones resaltadas por el Gobierno mexicano en 2009 para justificar la liquidación de LyFC, el caso destacado al inicio de este capítulo. Una noticia de prensa de aquella época resume los principales argumentos:

La empresa del Estado era obsoleta e ineficaz, en buena medida porque se encontraba prácticamente capturada por un sindicato muy fuerte, que había ganado constantemente poder, prerrogativas y privilegios absurdos, hasta llevar a la quiebra de la empresa que, hasta hoy, vivió prácticamente del subsidio del gobierno. Los habitantes de la ciudad de México, un área metropolitana de más de 20 millones de personas, padecemos un pésimo servicio de energía eléctrica: apagones constantes, casi por cualquier causa, irregularidad en el voltaje que, por supuesto, lastiman frecuentemente aparatos eléctricos, cobros indebidos en los recibos de luz, postes viejos con riesgo de caerse, postes y materiales de reparación abandonados en calles y camellones, lentitud en el servicio de quejas y reparaciones, y burocracia y malos tratos en las oficinas de servicios y atención al cliente de la compañía de luz de la ciudad (Bastidas Colinas 2009, 20).

Hay numerosos indicadores que demuestran que la gestión y la prestación del servicio estaban en decadencia mucho antes de que LyFC quedara liquidada, algo que recordaba a la realidad de muchas empresas latinoamericanas en décadas anteriores. Sin embargo, desde la perspectiva de los trabajadores sindicalizados y de muchas voces críticas de la medida (por ejemplo, Sheinbaum Pardo 2009), los argumentos dados por el Gobierno conservador son incoherentes.<sup>4</sup> Dado que el sistema eléctrico nacional está interconectado y a LyFC se le habían negado recursos suficientes para construir nuevas plantas generadoras, la empresa se veía obli-

---

4. Resumiendo la situación, habría cuatro grandes motivos para oponerse a la extinción de la empresa. En primer lugar, se abren nuevas posibilidades de negocio lucrativo para los inversores privados que han estado exigiendo beneficios económicos a cambio del apoyo financiero otorgado a las autoridades actuales en anteriores elecciones presidenciales y legislativas; LyFC tenía una red de fibra óptica con un gran potencial lucrativo que podría generar miles de millones de dólares si se utilizaba para la transmisión de datos, voz y vídeo. En segundo lugar, con el cierre de LyFC se perseguía debilitar al temido sindicato de electricistas, una organización con gran capacidad de movilización contra las políticas neoliberales. En tercer lugar, el uso de las fuerzas policiales y las referencias a los instrumentos jurídicos podrían servir como precedente para futuras acciones parecidas por parte del Gobierno; la toma hostil de LyFC sería una señal de cómo el Gobierno federal está dispuesto a emplear todos los medios a su alcance para criminalizar las protestas sociales y socavar la oposición a la reforma neoliberal. Finalmente, las voces críticas recuerdan el caso de Telmex, la antigua empresa estatal de telecomunicaciones, que se convirtió en una empresa transnacional muy rentable (Mariscal y Rivera 2005), y cuya privatización se justificó siguiendo un proceso muy parecido: (i) desvío y retrasos de inversiones públicas muy necesarias en el período inmediatamente anterior a la venta a propietarios privados, (ii) intensa campaña mediática para desacreditar al Estado como gestor ineficiente, (iii) venta final, a un precio irrisorio, a 'amigos' del Gobierno.

gada a adquirir energía de la CFE; en consecuencia, LyFC generaba menos del 10 por ciento de la energía transmitida y distribuida. No obstante, a pesar de ser una empresa pública, la energía recibida de la CFE se compraba al mismo precio que la CFE aplicaba a cualquier otro comprador, ya fuera público o privado, e incluso con alguna penalización. Además, el retraso en la introducción de sistemas automatizados explicaría gran parte de la ineficiencia y mala prestación de servicios por parte de LyFC. La financiación era muy necesaria para la modernización y expansión de las instalaciones, y lo mismo se podría decir actualmente de la CFE.

Más allá del reciente debate sobre el historial de rendimiento de las empresas de energía mexicanas, una perspectiva regional e histórica más amplia nos muestra que la premisa neoliberal sobre las supuestas 'limitaciones intrínsecas' de la propiedad estatal queda totalmente invalidada por numerosos datos procedentes de América Latina. El análisis histórico de la evolución del sector energético en Brasil, por ejemplo, pone de manifiesto que las empresas públicas se pudieron desarrollar como compañías tremendamente exitosas, como bien demuestra un estudio clásico sobre iniciativa empresarial en el sector público (Tendler 1968). Las compañías eléctricas estatales, sobre todo en el ámbito de la generación, fueron capaces de mantener un alto grado de excelencia técnica durante muchos años. En la misma línea, estudios más recientes (Dubrovsky y Ruchansky 2010, Tankha 2010) sostienen que las empresas públicas siguen estando bien gestionadas bajo titularidad estatal hasta la fecha. El éxito del desarrollo energético impulsado por el Estado en Brasil, Costa Rica y Uruguay, entre otros países, se puede explicar por una confluencia de múltiples factores. El sector eléctrico —más que en otros campos de la prestación de servicios públicos— exige enormes inversiones que implican una notable coordinación no sólo entre los tres subsectores (generación, transmisión y distribución), sino también entre diversos actores políticos, sociales y económicos y, por ese motivo, la planificación técnica a largo plazo se convierte en un asunto esencial.

Estudios previos han destacado también la importancia de la descentralización, e incluso de la competencia entre las empresas públicas (Tendler 1968). En Brasil, se combinaba la planificación centralizada con un funcionamiento descentralizado, con varias empresas de propiedad nacional y regional que competían para construir plantas generadoras de energía en todo el país. Las empresas públicas 'rivales' competían activamente entre sí para impulsar sus propios proyectos y conseguir fondos federales. Tankha (2010, 184) observa que esta rivalidad imitaba en cierto modo la dinámica del sector privado (competencia *por* el mercado) de una forma sana. Con ella, se estimulaba una mayor eficiencia del sector público, aunque no hubiera una competencia *en* el mercado. Algunas empresas públicas rendían poco, pero, en general, el sector energético logró superar muchas de las carencias que los críticos neoliberales atribuyen a la propiedad y gestión estatales, como una administración financiera irresponsable, "porque la existencia de varias empresas que pertenecían a los estados y al propio Gobierno federal implicaba que, al competir, las empresas más fuertes se distinguían del resto y las

administraciones federales y estatales acababan finalmente integrando en ellas a las compañías más débiles”. Este ‘espíritu competitivo’, que llevado al extremo se puede convertir en inequívoco indicio de ‘corporatización’ y socavar los valores y principios de lo público, puede convertirse en algunos contextos en un motor para la reforma progresista del sector público.

### *Calidad*

Un verdadero problema en el sector energético de muchos países latinoamericanos ha sido la calidad del suministro. Se suponía que la solución se encontraba en la reforma del mercado, pero la realidad en la región y fuera de ella, con tremendos apagones en muchos lugares el mundo, demuestra que, en muchos casos, la privatización no representa la mejor respuesta (Chavez 2002; Bouille y Wamunkoya 2003). En cambio, en países donde el Estado se mantuvo como el único o principal proveedor de servicios eléctricos –como en Costa Rica o Uruguay– los apagones son ya episodios del pasado o se dan sólo en situaciones excepcionales provocadas por condiciones meteorológicas extremas.

Sin embargo, la calidad del suministro es también hoy un problema muy presente en otros países que se han resistido a la privatización. Cuba es uno de esos países que había logrado en décadas anteriores conseguir una cobertura prácticamente universal de servicios eléctricos estatales, pero su sector energético casi se derrumbó entre 2005 y 2006. El colapso de los servicios gestionados por la compañía nacional Unión Eléctrica provocó una serie de apagones que duraron hasta 18 horas al día. Ante esta situación, el Gobierno puso en marcha, a principios de 2006, la llamada ‘revolución energética’, un programa que combinaba proyectos de eficiencia de energía, aumentos de las tarifas y el despliegue de pequeñas unidades generadoras por todo el país. En la actualidad, Cuba ha superado ya lo peor de la crisis energética, pero el sector eléctrico sigue caracterizándose por una infraestructura obsoleta, niveles inadecuados de eficiencia energética, pérdidas en torno al 30 por ciento en la transmisión y distribución, y una fuerte dependencia de combustibles fósiles para la generación de energía, muy vinculada, ésta última, a las contribuciones de Venezuela (Belt 2009). Por otro lado, y como veremos más adelante, Cuba está demostrando en estos momentos un avance notable en lo que se refiere a la sostenibilidad.

En los últimos años, otros países latinoamericanos han experimentado problemas parecidos con el suministro de energía eléctrica. Venezuela, donde el sector eléctrico se nacionalizó totalmente en 2007, ha sido el caso más problemático. Durante todo 2009 y 2010 el país sufrió una profunda crisis energética, con constantes apagones en toda la red nacional. La principal causa de la crisis ha sido la excesiva dependencia de la capacidad hidroeléctrica –a pesar de ser uno de los mayores exportadores de petróleo del mundo–, que dejó al país prácticamente paralizado cuando una prolongada sequía asociada con la oscilación de La Niña (una alteración periódica de los patrones climáticos que se produce en la zona tropical del Océano Pacífico en promedio cada cinco años) dejó la principal reserva del país muy cerca del punto crítico en que el agua no puede alimentar sus

turbinas. El suministro eléctrico en Venezuela depende fundamentalmente de la central hidroeléctrica del Guri, que, con una capacidad instalada de más de 10 GW. Algunos expertos locales entrevistados por el autor en marzo de 2010 criticaban la modesta respuesta del Gobierno y la falta de una planificación en el largo plazo. Según uno de ellos:

La sequía es real, pero el verdadero problema ha sido que el Gobierno no estuviera preparado para ella. Durante la última década, más o menos, no se ha invertido lo suficiente en el sistema de energía nacional. Los niveles de las represas volverán antes o después a la normalidad, pero la infraestructura de transmisión y las redes de distribución ya están sobrecargadas.

Analizando la situación desde otra perspectiva, podría decirse que la respuesta a la crisis venezolana habría sido mucho peor si el sector energético se hubiera privatizado, sobre todo teniendo en cuenta la actuación de empresas privadas cuando se han tenido que enfrentar a problemas meteorológicos parecidos en otros países. Según la Corporación Eléctrica Nacional (Corpoelec, el holding que aglutina actualmente a todas las empresas de energía venezolanas, una vez finalizado el proceso de nacionalización de 2007), el Gobierno está haciendo todo lo posible para garantizar que Venezuela no sufra una crisis similar en el futuro. En opinión de los funcionarios de la empresa entrevistados para este estudio en febrero de 2010, las inversiones públicas en el sistema energético alcanzarán los 18.500 millones de dólares durante los próximos ocho años.

### *Participación ciudadana*

América Latina está inundada de estudios académicos sobre la 'participación', basados en la diversidad, la fuerza y la originalidad del compromiso de sus ciudadanos con la planificación y aplicación de políticas, especialmente en el ámbito local. Algunas de las innovaciones más creativas y radicales de participación ciudadana que se originaron en la región se están ahora replicando en todo el mundo, la más célebre de las cuales es seguramente el *orçamento participativo* (presupuesto participativo, Goldfrank 2007). A pesar de ello, la participación en el sector eléctrico prácticamente no existe, con la única excepción de Venezuela.

La 'participación' también puede asumir significados muy distintos. Según Goetz y Gaventa (2001), el concepto se refiere a tres modalidades: consulta, representación e influencia, según el distinto grado de compromiso concedido a los ciudadanos. La consulta supone abrir canales para el traspaso de información y diálogo; la representación conlleva institucionalizar la participación regular de determinados sectores de la población en la toma de decisiones; la influencia supone permitir a los ciudadanos tener un impacto sustancial sobre el diseño de políticas y/o la ejecución del suministro de servicios. En el sector energético latinoamericano, lo máximo que pueden esperar la mayoría de ciudadanos es un proceso de consulta; los marcos normativos de varios países estipulan que todas o algunas de las decisiones tomadas por el ente regulador o por empresas públicas o privadas se deberían hacer públicas y consultarse con los usuarios (o consumidores) del servicio.

El caso de Venezuela es distinto, ya que se fundamenta en el concepto de 'poder popular', un componente clave de la Revolución Bolivariana lanzada por el presidente Hugo Chávez en 1999. Varios años antes de que Chávez llegara al poder, ya se estaban desarrollando en el país varias iniciativas impulsadas por las comunidades que perseguían ampliar el control social sobre la prestación de servicios urbanos. Una de las experiencias de organización ciudadana que ya había surgido antes de la presentación 'oficial' de la revolución fue la de las Mesas Técnicas de Agua (MTA), que actualmente se están ampliando a los sectores de las telecomunicaciones y la electricidad. Las MTA son las encargadas de elaborar un diagnóstico de los problemas de sus propios barrios en lo que se refiere al acceso al agua y otros servicios públicos, y son también corresponsables de desarrollar soluciones viables en colaboración con las autoridades locales o nacionales. La empresa de agua de Caracas, Hidrocapital, fue la primera en institucionalizar este enfoque centrado en los ciudadanos, pero desde 2007 otras empresas públicas han fomentado también sus propios modelos de democracia participativa: la Cantv activó las Mesas Técnicas de Telecomunicaciones y el Ministerio de Energía y Corpoelec pusieron en marcha las Mesas Técnicas de Energía, con objetivos centrados en la planificación y el desarrollo de proyectos de energía eléctrica a escala comunitaria.

Sin embargo, a pesar de disponer de acceso a importantes recursos financieros y gozar de auténtica influencia política, el futuro de las mesas técnicas no se debería dar por descontado. En un artículo que apoya y critica a la vez este proceso, López Maya (2009, 119) señala:

Continuar y profundizar experiencias como ésta, que entrega capacidad de gestión a las comunidades pobres, ha sido un desafío para autoridades y vecinos que se comprometen en estas innovaciones. Las difíciles condiciones socio-económicas de la gente pobre son un serio obstáculo para ejercer el derecho y el deber de la participación. Muchas personas, sobre todo mujeres, no pueden participar porque ya tienen una doble jornada: su trabajo remunerado y su trabajo en casa. A veces no pueden ni quieren participar en trabajo comunitario porque no es remunerado. La violencia también limita, porque el horario más conveniente para reuniones, la noche, es demasiado peligroso (...) Otro gran problema es la inestabilidad de las políticas chavistas, ya que el cambio de un funcionario suele significar la paralización de la innovación y/o los recursos (...) Finalmente, este tipo de innovaciones, si no se desarrollan dentro de una planificación más integral de mejoramiento de las áreas urbanas no planificadas donde hoy vive casi la mitad de las familias venezolanas, corre el riesgo de ser inútil (...) Pero, pese a todo, las MTA son una innovación en la dirección correcta. Entrevistados sus integrantes, la mayoría mujeres, dicen que les ha cambiado la vida (...) Han aprendido una serie de destrezas y asumido un conjunto de responsabilidades que les han permitido crecer como personas y ciudadanos(as).

### *Participación de los trabajadores*

La participación directa de los trabajadores en el desarrollo del sector eléctrico en América Latina tiene una larga historia. Una de las experiencias más interesantes y radicales de la región tuvo lugar en Argentina, donde durante casi tres años, hasta el golpe militar de marzo de 1976, una sección local del Sindicato de Luz y Fuerza ejerció el control obrero sobre los Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), una gran corporación pública que proporcionaba servicios energéticos a la capital y a la zona metropolitana. La gestión y administración de SEGBA por parte del sindicato “representó el apogeo de influencia para los trabajadores de la electricidad y la energía en Argentina” y “simbolizó asimismo la aparición de los trabajadores de la electricidad en general como actores clave en las economías industriales latinoamericanas de la posguerra” (Brennan 1995, 39).

Otro país en que los sindicatos han gozado históricamente de un importante peso político es México. La electrificación de los sectores sociales y económicos se desarrolló antes, más rápido y más intensamente en este país que en el resto de la región, dando a los trabajadores de la electricidad una gran influencia a pesar de su tamaño relativamente menor. Los trabajadores eléctricos mexicanos tuvieron un papel activo en la política obrera durante la revolución (entre 1910 y 1920) y fueron los responsables de organizar en 1916 la primera huelga general del país.

En el plano regional más general, sin embargo, la participación de los trabajadores en la planificación, la gestión y la administración del sector eléctrico ha sido una demanda que los sindicatos han reivindicado repetidamente durante muchas décadas y que raramente se ha materializado. No obstante, la importancia estratégica de la electricidad otorgaba a los trabajadores del sector eléctrico un mayor peso en la negociación colectiva que a otros sindicatos. Tras la nacionalización, cuando los salarios empezaron a negociarse en el marco de los presupuestos públicos nacionales, los trabajadores eléctricos se mostraron menos propensos que otros segmentos de la clase trabajadora a hacer huelga por motivos salariales. Durante la segunda mitad del siglo pasado, los empleados de las compañías públicas pasaron a estar entre los trabajadores mejor pagados de la región. En México, por ejemplo, debido a la naturaleza institucionalizada de la negociación colectiva en el sector y el trato favorable otorgado por el Estado, las relaciones entre las compañías energéticas y su mano de obra se mantuvieron relativamente pacíficas. Gran parte de la movilización de los trabajadores se centraba en cuestiones más generales de relacionamiento entre el movimiento sindical y Estado, como apunta Brennan (1995, 59):

Las disputas en torno a los modelos de desarrollo económico y cómo resolver los problemas específicos de la industria de la energía eléctrica se integraron en categorías políticas para los activistas obreros que encabezaron los movimientos de reforma. Desde la perspectiva de los trabajadores mexicanos de la luz y la energía, avanzar en la nacionalización y solucionar los problemas de la industria exigía primero consolidar sus sindicatos bajo un único sindicato industrial y democratizar el movimiento obrero mexicano.

Más recientemente, los hechos acontecidos en 2008 en el sector eléctrico mexicano son un ejemplo de los debates contemporáneos sobre el papel y la influencia de los sindicatos en las empresas públicas de toda la región. LyFC, la compañía liquidada, era constante objeto de críticas por parte de analistas conservadores por ser menos eficiente que su hermana mayor, la CFE, debido al poder excesivo de su sindicato, que, supuestamente, se derivaba de salarios inflados que impedían que la empresa utilizara el presupuesto recibido para realizar inversiones. El sindicato aducía que sólo el 35-37 por ciento de los ingresos anuales de LyFC se destinaban a cubrir costes laborales, entre los que se incluirían salarios, prestaciones y pensiones. Según un dirigente del SME entrevistado para este estudio en noviembre de 2009:

La LyFC no funcionaba bien, pero era una compañía rentable, y toda acusación de que los problemas de la compañía eran fruto del convenio laboral colectivo o resultado de las acciones de los trabajadores no es más que una falacia. La compañía empezó a funcionar mal cuando se le denegó el presupuesto que necesitaba para inversiones físicas, es decir, para la modernización, el mantenimiento o la sustitución de equipos, líneas de transmisión y distribución, conmutadores y transformadores. El deterioro de las inversiones físicas fue culpa del Gobierno federal y no un problema que provocáramos nosotros, los trabajadores.

El sindicato mexicano alega también que, en el marco del convenio laboral de la LyFC, los trabajadores habían presionado para reformar los procesos de trabajo en todos los niveles y ámbitos en que operaba la compañía, con la intención de proporcionar un mejor servicio a la población, pero que las perspectivas de los trabajadores no se tuvieron en cuenta en los planes oficiales para modernizar y reestructurar el sector. La existencia de intereses creados, el corporativismo y la corrupción representan, según otros estudios, verdaderos problemas del movimiento obrero mexicano (De la Garza Toledo 2003), pero no constituyen, ni por asomo, las principales causas de los problemas financieros y operativos de las empresas públicas estatales, al menos en este caso.

En otros países, la tradicional relación de cordialidad entre el Estado y los trabajadores del sector energético se ha visto enormemente afectada por la corporatización de las empresas públicas. Uno de los ejemplos más evidentes de esa tendencia se observa en Colombia, donde una investigación de los impactos de la comercialización de los servicios públicos (Varela Barrios 2008) concluye que:

[En los años noventa] la relativa articulación de los sindicatos con las administraciones de las empresas públicas se rompió al implantarse la mercantilización como eje de la política pública en el sector. Y de una situación de relativa colaboración, o al menos de acuerdos pragmáticos, entre las cúpulas dirigentes y los sindicatos, se pasó a una situación de abierta confrontación. Los sindicatos de trabajadores radicalizaron sus posiciones políticas, desalojando del control a las fuerzas de tipo centrista, y enarbolaron banderas contestatarias contra el proceso de mercantilización de los servicios públicos.

### *Sostenibilidad*

En lo que se refiere a la sostenibilidad ambiental, el historial de las empresas públicas no es necesariamente mejor que el de las empresas privadas. La mayoría de gobiernos latinoamericanos ha declarado su compromiso con el desarrollo de energías renovables, a menudo en el contexto de programas de electrificación rural desplegados con ayuda financiera del BID, el Banco Mundial y otras instituciones financieras multilaterales. En la práctica, sin embargo, el verdadero proceso de respaldo a la generación descentralizada de energía se está desarrollando de forma bastante poco sistemática, sin una estrategia a largo plazo ni una visión integral. Varias empresas públicas tienen planes para desarrollar sus propios proyectos en el campo de la energía eólica, solar, geotérmica y otros tipos de renovables, pero en general, el 'lavado verde' del sector energético se está convirtiendo en una nueva oportunidad de oro para el capital privado, con la rápida expansión de partenariados público-privados (PPP), que hemos dejado al margen de nuestra definición de 'alternativas a la privatización'. La corporación nacional de propiedad estatal Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), por ejemplo, anunció en mayo de 2009 el lanzamiento de una licitación para instalar 500 MW de nueva capacidad eólica, e inversores españoles anunciaron en junio de 2010 nuevos planes para la construcción de parques eólicos privados (mientras ejercían presión sobre el Gobierno para que incrementara las tarifas energéticas y asegurarse el rendimiento del capital invertido).

Si los gobiernos de la región realmente se preocuparan por la expansión de las energías renovables, se debería discutir y planificar debidamente la cuestión de cómo financiar su desarrollo. Los proyectos solares, por ejemplo, pueden ser menos contaminantes que otras formas de generación, pero son aún demasiado caros para ser desplegados a gran escala. La tecnología aún no está totalmente avanzada, se está desarrollando fuera de la región y, al menos durante algunos años, la electricidad producida con centrales solares será probablemente mucho más costosa. No obstante, hay indicios positivos en el papel proactivo que han empezado a desempeñar algunos gobiernos municipales; en la ciudad brasileña de São Paulo, por ejemplo, es ahora obligatorio que todos los edificios oficiales instalen paneles solares. El Gobierno brasileño, por su parte, también está contribuyendo a la ampliación de la alternativa solar al ordenar la instalación de paneles fotovoltaicos en los nuevos programas federales de vivienda.

Hay otras opciones de renovables, como los microproyectos hidroeléctricos, con menos probabilidades de desarrollarse en el futuro inmediato y a gran escala. Los microproyectos hidroeléctricos suelen necesitar líneas de transmisión y subestaciones adicionales que son caras, por lo que, a menudo, son inviables desde el punto de vista financiero. No está claro cómo promover la expansión de la microgeneración hidroeléctrica en América Latina sin solicitar fondos del turbio 'mecanismo de desarrollo limpio', un programa orientado al mercado que forma parte del Protocolo de Kioto y que se basa en el comercio de derechos de emisión de dióxido de carbono (Gilbertson y Reyes 2009) o de otros financiadores de dudoso prestigio.

En la región se tiene cada vez mayor conciencia de que los proyectos eólicos y solares son mucho más respetuosos con el medio ambiente que el carbón, el petróleo, el gas natural o las centrales nucleares (GTZ 2007). La producción eólica y fotovoltaica no necesita agua, conlleva muy pocas emisiones contaminantes y no genera residuos de largo plazo. No obstante, las iniciativas para desarrollar proyectos de energía verde están convirtiéndose muy rápidamente en objeto de una amplia oposición social. En la Patagonia chilena, por ejemplo, la nación mapuche ha librado una dura batalla contra los planes de Trayenko (una filial de la empresa noruega SN Power) y Endesa Chile para desarrollar proyectos hidroeléctricos y geotérmicos en sus tierras ancestrales, con el apoyo de organizaciones ambientales locales. Igualmente, la unidad mexicana de Acciona Energía (una compañía española) prevé construir tres parques eólicos en el estado sureño de Oaxaca, pero los campesinos y las comunidades indígenas de la zona se han mostrado reacios a ceder sus tierras. Las comunidades locales no se oponen a la energía renovable en sí; lo que temen son las externalidades negativas de esos proyectos, como el desplazamiento de habitantes y el acaparamiento de tierras. Si las energías renovables pasaran a ser una auténtica prioridad para las empresas públicas latinoamericanas —una perspectiva relativamente remota para muchas de ellas—, lo más probable es que el Estado deba enfrentar la misma hostilidad a la que ya están haciendo frente actualmente muchas empresas privadas en la región, a no ser que se organicen procesos adecuados de consulta y/o inclusión de las comunidades locales en la planificación y la ejecución de los proyectos.

Y aunque la energía hidroeléctrica se suele presentar como ‘renovable’, en el horizonte se dibuja una siniestra amenaza social y ambiental con un posible retorno a la era de las grandes represas, con gobiernos y empresas públicas que vuelven a respaldar con entusiasmo varios proyectos en distintas etapas de desarrollo. Este tipo de megaproyectos generan una gran resistencia entre un amplio abanico de organizaciones cívicas, tales como el Movimiento de Afectados por Represas (MAB), la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos (REBRIP) y el Programa Cono Sur Sustentable, que han documentado la destrucción de sistemas medioambientales, la pérdida de patrimonio cultural y el desplazamiento y empobrecimiento de comunidades (Larraín y Paz Haedo 2008). En Brasil, el Gobierno ha aprobado la construcción de la megacentral hidroeléctrica de Belo Monte, con una capacidad de 11,3 GW, que se alzarán en las márgenes del río Xingu, en el estado amazónico de Pará. Eletrobras contará con una participación del 15 por ciento en el consorcio que construirá y gestionará la represa, que está formado por 15 socios brasileños y extranjeros, tanto públicos como privados. En Colombia, la corporación pública Isagen ya ha comenzado a construir la represa de Sogamoso, con una capacidad de 820 MW, que se espera que esté operativa en diciembre de 2013. Mientras tanto, la EPM, propiedad de la ciudad de Medellín, firmó recientemente un acuerdo con el Instituto para el Desarrollo del Estado de Antioquia (IDEA) para construir el proyecto de HidroItuango, con una capacidad de 2,4 GW, que se espera que empiece a funcionar en 2018. Éstos son

sólo algunos ejemplos de grandes proyectos en distintas fases de planificación o ejecución en toda la región.

Otro factor que limita la sostenibilidad ambiental de las empresas públicas es el renovado interés en la opción nuclear. Antes de que se produjera la catástrofe de Fukushima en Japón, en marzo de 2011, Brasil había insinuado que reactivaría su programa atómico, después de haberlo suspendido durante años, con planes –comentados en los medios pero sin confirmación del Gobierno– de construir hasta ocho centrales nucleares en las próximas dos décadas. Argentina había anunciado que estaba estudiando una posible ampliación de su capacidad existente, y Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela estaban también sopesando opciones similares. La nueva fascinación de la región por la energía nuclear podría significar abrir otra puerta al sector privado, ya que también se ha estudiado la idea de pequeños reactores de gestión privada capaces de suministrar energía hidroeléctrica a zonas remotas. Hasta la fecha, todos los generadores nucleares de la región son de titularidad y gestión estatal, pero debido a los problemas que plantean en términos de medio ambiente, seguridad y repercusiones sociales no se presentan en estas páginas como una ‘alternativa’.

Finalmente, una de las tendencias positivas hacia una dirección sostenible está en la expansión de una serie de iniciativas gubernamentales centradas en un uso más racional y sostenible de la energía eléctrica, que se están desplegando en un marco general de programas de eficiencia energética (CEPAL et al 2009). El Gobierno ecuatoriano, por ejemplo, ha puesto en marcha el Plan de Acción de Energía Sostenible para Ecuador (PAES), concebido originalmente como una forma de contrarrestar una prolongada sequía, y que consiste en varias medidas para promover la eficiencia e incrementar el suministro, a través, entre otras cosas, de un mayor apoyo a la generación eólica. Otro buen ejemplo es el de Cuba, donde la revolución energética que arrancó en 2006 ha ayudado a convertir a la isla en un celebrado modelo de desarrollo sostenible, con un consumo de energía per cápita equivalente a una octava parte del estadounidense y, al mismo tiempo, presentando unos niveles de acceso a los servicios de salud y educación, y una esperanza de vida comparables a los de los países industrializados más ricos (Guevara-Stone 2009).

### *Ética pública*

En un artículo que se centra en los partenariados público-públicos (PUP) en el sector del agua, Boag y McDonald (2010) analizan el significado del concepto de ‘lo público’ y presentan una serie de cuestionamientos que son también muy pertinentes para analizar las tendencias actuales en el sector eléctrico latinoamericano. El artículo, en concreto, advierte sobre el ensalzamiento ciego de la propiedad del Estado (o de la ‘comunidad’) sin examinar con más detalle cómo se configuran realmente las entidades ‘públicas’, los incentivos y las limitaciones que enmarcan sus actuaciones, y la forma en que se relacionan con objetivos más generales del servicio público. En pocas palabras, los autores aluden a tres peligros concretos que surgen de la corporatización:

- el deterioro y la sustitución de los principios tradicionales del sector público, como la priorización de los objetivos de eficiencia por encima de la equidad y la asequibilidad;
- la adopción de mecanismos y prácticas de mercado importados del sector privado, “tales como la licitación competitiva, el análisis de costo-beneficio, la indexación de tarifas, los salarios basados en el rendimiento y las inversiones en función de la demanda”, y el correspondiente abandono de “principios como la planificación integrada, la subvención (cruzada) [y] la toma de decisiones en función de la oferta” (14); y
- el cambio en la perspectiva ética, que pasa a priorizar el equilibrio económico y la reducción de pérdidas financieras.

Teniendo en cuenta el actual escenario regional, está claro que la corporatización es un fenómeno que socava en efecto el valor de muchas de las empresas públicas mencionadas en este capítulo como ‘alternativas’. La retórica preponderante de los reformistas de la región desde mediados de los años noventa, inspirada en la experiencia de Nueva Zelanda y otros países que reformaron sus servicios públicos siguiendo los principios de lo que se conoce como ‘nueva gestión pública’, defiende que, cuanto más se exponga a las empresas públicas a la gobernanza del mercado, menor será la confusión y los solapamientos entre las responsabilidades y tareas políticas y administrativas, y, por tanto, se dará mayor eficiencia y eficacia, y menor corrupción y clientelismos. En la práctica, sin embargo, la corporatización socava muchas veces los procesos de supervisión y rendición de cuentas, ya que las empresas públicas redefinidas tienen menos vinculaciones con el Gobierno, el Parlamento y la sociedad en general. Esto afecta incluso a aquellas empresas públicas que han logrado situarse en cuanto a la eficiencia y la equidad, como la UTE en Uruguay. En una entrevista concedida a la prensa argentina (López San Miguel 2009, 7), Eleuterio Fernández Huidobro, figura destacada de la izquierda uruguaya, ex comandante guerrillero, ex senador y actual ministro de defensa, manifestaba que :

Hay empresas que nos hacen creer que son públicas, pero han sido privatizadas. Cuando llegamos al gobierno nos dimos cuenta [en 2004] (...). La UTE, la empresa de energía eléctrica, no está al servicio del país, sino al de sus gerentes. Es una empresa pública entre comillas.

Por un lado, este tipo de declaraciones alude a una muy válida y preocupante tendencia extendida en toda la región (la excesiva ‘profesionalización’ de la gestión pública, que lleva a situaciones en que los funcionarios y legisladores gubernamentales elegidos ejercen un control menor o nulo sobre los administradores de empresas públicas), pero, por el otro, pueden resultar injustas e injustificadas.<sup>5</sup>

Las características específicas y el alcance de la corporatización de las empresas públicas en la región se relacionan con la historia y cultura política concretas de cada país. Mientras que algunos Estados basados en una estructura de clases menos polarizada, sistemas políticos más robustos y tradiciones democráticas –Uruguay y Costa Rica serían los casos más claros– han desarrollado un determinado estilo

de gestión pública que entiende a las empresas públicas como instrumentos para el desarrollo económico y social, al servicio de objetivos políticos bien definidos, hay otros países donde los vínculos entre las empresas públicas y el sistema institucional y la sociedad son mucho más débiles. Con el auge de gobiernos nacionales progresistas en América Latina, cada vez son más los países que tienden hacia el primer grupo, con lo que aumentan las posibilidades de que las empresas públicas anteriormente abandonadas o corporatizadas se conviertan en verdaderas alternativas al suministro de servicios impulsado por el mercado, como componentes de un proyecto más general que aspira a la liberación y el desarrollo nacionales.

Una de las preguntas fundamentales en el actual período de transición —en algunos casos concretos, al menos al nivel discursivo, de transición *hacia el socialismo* (Raby 2006)— es si los valores y los procedimientos asociados con la antigua gestión de las empresas públicas se ajustan a los objetivos y los valores de los gobiernos de nueva izquierda. En Venezuela, por ejemplo, los sindicatos han criticado duramente a la actual administración de Corpoelec (electricidad), Cantv (telecomunicaciones) y otras empresas públicas por mantener la vieja estructura burocrática de épocas pasadas, como un gran número de cuadros directivos ‘heredados’ de las compañías privadas que estaban al mando antes de que el Gobierno socialista de Hugo Chávez las nacionalizara. Aunque algunas de estas críticas se fundamentan en evidencias objetivas, los críticos más radicales tienden a olvidar que ‘Roma no se construyó en un día’ y que sería impensable dismantelar toda una cultura corporativa en apenas unos meses (el proceso de nacionalización de las dos empresas venezolanas mencionadas finalizó a mediados de 2007).

Algunos de los ejemplos más claros de corporatización se pueden observar en Colombia. La compañía eléctrica nacional, ISA, seguida por varias empresas municipales, promovió el llamado proceso de democratización accionaria, que permite que personas particulares posean una parte de la empresa pública como si se tratara de una oportunidad más de negocio. Aunque el Estado sigue siendo el accionista mayoritario, la presidencia de la junta de directores se concede a accionistas minoritarios. Los defensores de la corporatización apuntan al hecho de que la organización Transparency International ha elogiado a la empresa ISA como ejemplo de corporación responsable, además de convertirse en una de las compañías más prósperas de la región desde el punto de vista financiero, como se reflejaría con la ampliación de su cartera a Bolivia, Ecuador y Perú (Millan 2006).

Además, presentar a las empresas públicas como una alternativa viable a la mercantilización no equivale a presuponer que siempre están libres de corrupción. Incluso algunos de los mejores ejemplos de gestión pública eficiente pueden verse manchados. En Costa Rica, por ejemplo, estalló una crisis política en octubre de

---

5. En este caso específico: (a) los directores de la UTE rinden cuentas ante el Estado y la sociedad, y operan siguiendo el plan de acción establecido por el Gobierno nacional; y (b) el pueblo uruguayo se ha movilizadado en numerosas ocasiones, mediante plebiscitos y referendos, para defender el carácter público de la UTE y de otras empresas públicas, expresando una fuerte identificación y satisfacción con las empresas estatales del país (Oria Giordan 2006).

2004, cuando un exdirector del ICE apareció en la prensa nacional admitiendo que altos funcionarios de la empresa, así como un expresidente del país, habían recibido un suculento soborno de la corporación transnacional francesa Alcatel en 2001 (Artavia Araya 2008).

Más allá de sus limitaciones y vicios, la fortaleza del 'Estado empresario', a pesar de décadas de intensas presiones internas y externas a favor de la privatización, es notable. En México, a pesar de varios intentos para liberalizar el sector eléctrico, el fuerte simbolismo de la CFE y (hasta 2009) de LyFC como iconos de un gran Estado heredado de la Revolución Mexicana actuó como una barricada contra las propuestas legislativas en esa dirección. En Uruguay, partiendo del potente legado ideológico del Estado del bienestar construido por el presidente José Batlle y Ordoñez a principios del siglo XX, se han utilizado mecanismos de democracia directa para rechazar la privatización de prácticamente todas las empresas públicas. En Costa Rica, la compañía que constituye la pieza clave del sistema nacional de electricidad y telecomunicaciones, el ICE, ha demostrado ser extraordinariamente resiliente, en gran medida debido a la oposición a las reformas neoliberales de múltiples sectores de la sociedad.

#### *Cooperación y solidaridad internacional*

A diferencia del sector del agua en América Latina, donde han surgido algunas PUP muy prometedoras (véase el capítulo 15), varios de los emergentes partenariados público-públicos en el sector energético tienen como principal motivación el lucro y no la solidaridad. La integración regional es hoy día un gran desafío, especialmente en el Mercosur. Ya se han establecidos estrechos vínculos entre varias empresas públicas del bloque mediante acuerdos intergubernamentales binacionales, y el avance de la integración es percibido como una forma de evitar los frecuentes déficits energéticos que afectan a la mayoría de los países de la región. En este sentido, se pueden prever dos posibles escenarios: (1) que transnacionales energéticas privadas tomen la iniciativa en este proceso, conectando los distintos países en que están operativas actualmente; y (2) que las mayores empresas eléctricas de propiedad estatal se expandan a países vecinos y/o pongan en marcha nuevas formas de asociación con otras empresas públicas.

Eletrobras está buscando activamente nuevas oportunidades comerciales en la región. De hecho, ya ha anunciado una serie de proyectos fuera de Brasil, mientras que el BNDES (uno de sus principales accionistas) ya está financiando nuevos proyectos energéticos en otros países. El expresidente Lula da Silva ha declarado en varias ocasiones que aspira a ver que Eletrobras se convierta en la Petrobras (la autoridad estatal de la energía de Brasil, una de las diez mayores compañías petrolíferas del mundo) del sector eléctrico. La analogía pone directamente en tela de juicio el potencial 'alternativo' de Eletrobras, ya que Petrobras ha sido acusada de comportarse a escala internacional como cualquier otra corporación transnacional privada, preocupada fundamentalmente por los beneficios y demostrando poca consideración por la sostenibilidad social o medioambiental (León 2008).

Otro claro ejemplo de la expansión con fines lucrativos de algunas empresas estatales más allá de sus fronteras se encuentra en la participación de la mexicana CFE, la colombiana ISA y la costarricense ICE en el polémico Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). El SIEPAC es una iniciativa comercial encabezada por la corporación española Endesa en asociación con varias empresas públicas, que consiste en instalar una red de transmisión eléctrica que interconectará a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (Martin 2010). El programa ha sido criticado por numerosas organizaciones no gubernamentales, que apuntan a las repercusiones sociales, ambientales y políticas de una iniciativa muy costosa que se está llevando adelante sin un verdadero debate o consulta pública.

### *Transferibilidad*

Estudios anteriores sobre la evolución del sector público en América Latina y otras regiones han intentado explicar por qué algunas empresas públicas son más eficientes que otras, y han cuestionado la replicabilidad de las más exitosas. Según el enfoque de la ‘nueva economía comparativa’, los factores que contribuyen a un mayor éxito están relacionados con características locales muy peculiares. Un estudio publicado hace algunos años (Djankov et al 2003), centrado en el impacto de distintos arreglos institucionales para el control social de prácticas de gestión, llama la atención sobre la importancia de los sistemas jurídicos locales, los patrones institucionales y las características culturales, que se resumiría en lo que los autores denominan –sin proponer una definición tangible– el ‘capital cívico’ y la ‘frontera de posibilidades institucionales’. Los autores sostienen que “un diseño institucional eficiente depende de las características concretas de cada país y sector, que sólo se pueden determinar empíricamente” (604).

Siguiendo esta lectura, se ha sugerido que aquellas sociedades con un ‘capital cívico’ más profuso tienden a lograr empresas públicas más sólidas y eficientes. En el contexto del sector eléctrico, eso explicaría por qué la sociedad de Antioquia, en Colombia, favoreció el desarrollo de las EPM, y por qué Costa Rica y Uruguay –que suelen citarse como los dos países latinoamericanos más democráticos, más avanzados socialmente y más fuertes institucionalmente– propiciaron el desarrollo del ICE y la UTE, respectivamente. Sin aceptar plenamente el argumento, bastante simplista, que ofrecen los artífices del concepto de ‘capital cívico’,<sup>6</sup> nuestra propia investigación respalda la idea de que el contexto social, económico y político concreto en que se desenvuelve cada experiencia ha sido un importante factor que ha propiciado el desarrollo de empresas públicas fuertes y eficientes en los tres casos concretos antes mencionados. La experiencia de las EPM, en particular, muestra toda una confluencia de resultados positivos que es fruto de la sinergia de varios elementos: la renta generada por los recursos hidroeléctricos y los recursos humanos que han permitido que ésta sea debidamente explotada y desarrollada, y el estricto control ciudadano sobre la gobernanza de la compañía, que impediría la toma oportunista de su gestión por la clase política.

Otro de los factores que tampoco se debería minusvalorar al analizar la transferibilidad de cambios positivos en el sector eléctrico estatal es el profundo orgullo nacional asociado con algunas empresas públicas. En Costa Rica, estalló en el año 2000 el descontento popular —que se manifestó con bloqueos de carreteras y grandes manifestaciones en todo el país— como respuesta a una propuesta legislativa que habría privatizado, en última instancia, el ICE (Frajman 2009; Hoffmann 2007). Igualmente, el tamaño relativamente pequeño de Uruguay, su larga y fuerte tradición estatista y una sociedad relativamente igualitaria, además del uso generalizado de mecanismos de democracia directa (referendos y plebiscitos) para resolver conflictos sobre cuestiones de vital importancia para el país, ayudan a explicar las características y los ritmos de la inusitadamente tenaz defensa de la UTE y otras empresas públicas (Bergara et al 2006; Dubrovsky y Ruchansky 2010).

### **Conclusión**

Aunque la alternativa más relevante al suministro impulsado por el mercado de electricidad en América Latina es la de la empresa pública, ninguna de ellas es ‘químicamente pura’ como alternativa a la privatización. No obstante, la región tiene una larga y rica tradición de empresas públicas exitosas y, a pesar de las presiones de los adalides del neoliberalismo para deshacerse de ellas, pocos países las han desmantelado por completo, creando en muchos casos una zona gris entre compañías que siguen estando sometidas a un severo control público y compañías totalmente privatizadas. La cuestión crucial en toda América Latina es cómo pueden los gobiernos y la sociedad civil ejercer un control político sobre las empresas públicas que están atravesando un proceso de corporatización, transformándolas en un instrumento efectivo para el desarrollo económico y social de forma sostenible y equitativa.

Para empezar a responder a esta cuestión, cabe apuntar que el aparato estatal es un sistema intrínsecamente contradictorio y donde se expresan diferentes intereses de clase. Esto significa que los administradores de empresas estatales se ven constantemente enfrentados a tensiones y dilemas para los que no hay fácil solución. Muchas empresas públicas responsables del suministro de servicios eléctricos en la región están ya muy corporatizadas, tras adoptar los principios básicos de la ‘nueva gestión pública’ y otras ideas de orientación mercantil que hacen que hoy sea difícil distinguirlas de las empresas privadas. Sin embargo, mientras las entidades públicas permanezcan bajo propiedad estatal, éstas deben seguir rindiendo cuentas ante el Gobierno y la sociedad —en teoría, al menos— y hay posibilidades de reivindicarlas como propias. Existe una conexión intrínseca entre la propiedad pública y el propósito de servicios públicos esenciales, como la electricidad, el agua, la educación y la sanidad, que se rompe en el momento en que éstos se privatizan.

---

6. El concepto de capital cívico se deriva del concepto de capital social, del que se ha hecho tanto uso y abuso. Para una discusión detallada sobre el perfil ideológico y las carencias del enfoque del capital social, véase Fine (2010).

Como hemos observado, muchas empresas públicas han estado funcionando bajo la continua amenaza de la privatización y/o sujetas al abandono de gobiernos, partidos políticos e incluso sindicatos, lo cual ha desembocado en el deterioro o el estancamiento de la prestación de servicios. Ante tal situación, se hace evidente la necesidad de concentrarse en fortalecer las entidades públicas existentes, incluso aquellas actualmente corporatizadas, utilizando todos los medios prácticos y normativos disponibles, en particular más estudios críticos y apoyo intelectual a campañas organizadas por sindicatos y otras organizaciones sociales. Al mismo tiempo, es necesario trabajar para concienciar y cambiar la mentalidad de administradores públicos, organizaciones de usuarios, sindicatos y otros actores pertinentes, intentando que se muestren más abiertos a modificar sus antiguos enfoques y replantearlos de nuevo, empezando por recuperar la ética del servicio público y otorgar un mayor papel a los trabajadores en la administración diaria y la planificación a largo plazo del sector energético.

Otro tipo de servicios públicos se está fraguando en América Latina. Lamentablemente, en el sector eléctrico no es aún tan visible como en el del agua, pero hay precedentes positivos y buenas perspectivas para su futuro desarrollo. El nuevo tipo de convergencia entre los gobiernos de 'nueva izquierda' y los intereses y las propuestas de movimientos sociales, grupos comunitarios e investigadores comprometidos señala que reivindicar el Estado es hoy una opción viable y relevante en la región. Además, experiencias como las del presupuesto participativo en Brasil, Uruguay y otros países latinoamericanos (Chavez y Goldfrank 2004; Chavez 2004; Goldfrank y Andrew 2009), las mesas técnicas de agua, energía y telecomunicaciones en Venezuela, y otras innovaciones en políticas públicas basadas en la participación ciudadana, han demostrado que los 'conocimientos populares' arraigados en la experiencia pueden ser tan importantes y necesarios como los de los 'expertos' a la hora de reconstruir los servicios públicos en la región. Hay una masa crítica de nuevas y buenas ideas que ya está al alcance de los responsables políticos y los administradores del sector público que buscan enfoques democráticos a la gestión pública específicos para los retos que plantea el suministro de energía, y que ponen en tela de juicio las ya no tan novedosas ideas de la 'nueva gestión pública'.

Si los procesos de reconstrucción y desarrollo en los países gobernados por fuerzas de la 'nueva izquierda' o 'progresistas' evolucionan en una dirección positiva, la reorganización de las empresas públicas podría también responder a presiones externas, como ha pasado anteriormente en la región. Durante las últimas dos décadas, muchos países latinoamericanos adoptaron las recetas neoliberales sobre cómo se debería organizar y gestionar (o desmantelar) una empresa pública simplemente porque éstas se habían convertido en la doctrina dominante. En estos momentos, se está desplegando en la región otra tendencia isomórfica y la expansión de nuevos modelos progresistas para la gestión de servicios públicos en países gobernados por la nueva izquierda podría traducirse en la extensión de un clima ideológico contrahegemónico y crear presiones hacia reformas similares y cambios estructurales más profundos en toda la región.

No todo en la situación actual de las empresas públicas de América Latina es positivo, progresista o constituye una verdadera alternativa a la mercantilización. Queda aún mucho margen de maniobra para introducir mejoras y cambios, pero las opciones disponibles no implican dar marcha atrás en la historia hasta la ‘era dorada’ del desarrollo de las compañías públicas de propiedad estatal, ya que las condiciones objetivas y subjetivas que reinaban entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado ya no existen. No obstante, las experiencias de varias compañías nacionales y subnacionales de toda la región demuestran que las empresas públicas pueden conformar, sin ninguna duda, una alternativa real y viable a la privatización del sector energético. El buen o mal rendimiento en la prestación de servicios eléctricos está muy relacionado con el compromiso político de administradores y trabajadores, así como con los recursos de los que disponen para desempeñar sus tareas. El rendimiento, al fin y al cabo, y contrariamente a lo que llevan defendiendo durante más de tres décadas las voces neoliberales, no es algo que venga determinado por el carácter de la propiedad y la gestión en términos de lo privado frente a lo público.

### Referencias

- Andrés, L.A, M. Diop, y J.L. Guasch. 2007. “Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura”, *Nueva Sociedad* 207: 113-129.
- Artavia Araya, F. 2008. “Decisiones públicas, beneficios privados. Consideraciones teóricas en torno a la corrupción”, *Revista de Ciencias Sociales* 119: 13-26.
- Baer, W., y C. McDonald. 1998. “A Return to the Past? Brazil’s Privatization of Public Utilities: The Case of the Electric Power Sector”, *Quarterly Review of Economics and Finances* 38(3): 503-523.
- Bárcena, A, R. Grynspan y R. Lagos Escobar. 2009. “Foreword”. En *Contribution of energy services to the Millennium Development Goals and to poverty alleviation in Latin America and the Caribbean*, Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), United Nations Development Programme (UNDP) y Club de Madrid.
- Barrett, P., D. Chavez y C. Rodriguez-Garavito (eds) 2008. *The New Latin American Left: Utopia Reborn*. Londres: Pluto Press.
- Bastidas Colinas, S. 2009. “¡Se fue la luz!”, *El País*, Madrid, 12 de octubre.
- Belt, J. 2009. *The Electric Power Sector in Cuba: Potential Ways to Increase Efficiency and Sustainability*. Washington D.C.: United States Agency for International Development (USAID).
- Bergara, M., A. Pereyra, R. Tansini, A. Garce, D. Chasquetti, D. Buquet, y J.A. Moraes. 2006. *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes: the case of Uruguay*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Birdsall, N. y J. Nellis. 2002. *Winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatization*. Washington D.C.: Center for Global Development.
- Boag, G. y D. McDonald. 2010. “A Critical review of Public-Public Partnerships in Water Services”, *Water Alternatives* 3(1): 1-25.

- Bouille, D. y N. Wamunkoya. 2003. "Power sector reform in Latin America", en N. Wamunkoya (ed) *Electricity Reforms: Social and Environmental Challenges*. Roskilde: United Nations Environmental Programme (UNEP).
- Brecha. 2010. "Evo nacionaliza y se enfrenta a sindicatos". *Brecha*, Montevideo, 7 de mayo.
- Brennan, J.P. 1995. "Industrial Sectors and Union Politics in Latin American Labor Movements. Light and Power Workers in Argentina and Mexico", *Latin American Research Review* 30: 39-68.
- CEPAL, OLADE, y GTZ. 2009. *Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y El Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Chavez, D. 2002. *Lights Off! Debunking the Myths of Power Liberalisation*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Chavez, D. 2004. *Polis & Demos. The Left in Municipal Governance in Montevideo and Porto Alegre*. Utrecht: Institute of Social Studies (ISS) y Shaker Publishers.
- Chavez, D. y B. Goldfrank (eds) 2004. *The Left in the City: Progressive and Participatory Local Governments in Latin America*. Londres: Latin America Bureau (2004).
- Checchi, D., M. Florio y J. Carrera. 2009. "Privatisation Discontent and Utility Reform in Latin America". *Journal of Development Studies* 45(3): 333-350.
- Cook, P. y Y. Uchida. 2008. "The Performance of Privatised Enterprises in Developing Countries", *Journal of Development Studies* 44(9): 1342-1352.
- Corporación Latinobarómetro. 2009. *Informe 2009*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- De la Garza Toledo, E.. 2003. "Mexican Trade Unionism in the Face of Political Transition", en L.A. Keister (ed) *Labor Revitalization: Global Perspectives and New Initiatives*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Dias Leite, A. 2007. *A Energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Djankov, S., E. Glaeser, R. LaPorta, F. Lopez de Silanes y A. Shleifer. 2003. "The new comparative economics". *Journal of Comparative Economics* (31): 595-619.
- Dubrovsky, H. y B. Ruchansky. 2010. *El desarrollo y la provisión de servicios de infraestructura: La experiencia de la energía eléctrica en Uruguay en el periodo 1990-2009*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fine, B. 2010. *Theories of Social Capital: Researchers Behaving Badly*. Londres: Pluto Press.
- Foster, V. y T. Yepes. 2006. *Is Cost Recovery a Feasible Objective for Water and Electricity? The Latin American Experience*. Washington D.C.: The World Bank.
- Frajman, E. 2009. "Information and Values in Popular Protests: Costa Rica in 2000". *Bulletin of Latin American Research* 28(1): 44-62.

- Gilbertson, T. y O. Reyes. 2009. *Carbon Trading. How it works and why it fails*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Goetz, A.M. y J. Gaventa. 2001. *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. Brighton: Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex.
- Goldemberg, J. 2009. "Renewable Energy in Latin America and the Caribbean". *Enerlac. Latin American and the Caribbean Energy Magazine* 1(1): 16-18.
- Goldfrank, B. 2007. "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting", en A. Shah (ed.) *Participatory Budgeting*. Washington D.C.: World Bank Institute.
- Goldfrank, B. y A. Schrank. 2009. "Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Contemporary Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research* 33(2): 443-462.
- GTZ. 2007. *Energy-policy Framework Conditions for Electricity Markets and Renewable Energies. 23 Country Analyses*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Division Environment and Infrastructure.
- Guevara-Stone, L. 2009. "La Revolución Energética: Cuba's Energy Revolution", *Renewable Energy World*, marzo.
- Hall, D. 2007. *Electricity companies in Latin America 2007*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- Hall, D., S. Thomas y V. Corral. 2009. *Global experience with electricity liberalisation*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- Hamaguchi, N. 2002. "Will the Market Keep Brazil Lit Up? Ownership and Market Structural Changes in the Electric Power Sector". *The Developing Economies* 40(4): 522-552.
- Hoffmann, B. 2007. *Why Reform Fails: The 'Politics of Policies' in Costa Rican Telecommunications Liberalization*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA).
- Kariuki, M. y J. Schwartz. 2005. *Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity. A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lanciotti, N.S. 2008. "Foreign Investments in Electric Utilities: A Comparative Analysis of Belgian and American Companies in Argentina, 1890-1960". *Business History Review* 82(3): 503-528.
- Larraín, S. y M.P. Haedo (eds) 2008. *Política Energética en América Latina: Present y Futuro. Críticas y Propuestas de los Pueblos*. Santiago: Programa Chile Sustentable.
- León, A. 2008. *Petrobras en Centroamérica: el caso de los agrocombustibles*. Ciudad de Guatemala: Centro de Estudios Políticos Alternativos (CEPA).
- López Maya, M. 2009. "La experiencia venezolana en la lucha por un servicio de agua potable y saneamiento encaminado a cubrir las necesidades de la población". *Umbrales de América del Sur* (6): 115-126.

- López San Miguel, M. 2009. "Eliminamos pobreza pero aún falta (Interview with Eleuterio Fernández Huidobro)". *Página 12*, Buenos Aires, 11 de octubre.
- Mariscal, J. y E. Rivera. 2005. "New Trends in the Latin American Telecommunications Market: Telefonica and Telmex". *Telecommunications Policy* 29: 755-777.
- Marques, G.L.. 1997. *Restructuring the Brazilian Electrical Sector*. Washington D.C.: Instituto Cultural Minerva, The George Washington University.
- Martin, J. 2010. *Central America Electric Integration and the SIEPAC Project: From a Fragmented Market Toward a New Reality*. Miami: Center for Hemispheric Policy, University of Miami.
- Matos, V. 2010. "Plan Quinquenal. La UTE entre el carbón y el gas natural". *La Diaria*, Montevideo, 29 de junio.
- Millán, Jaime. 2006. *Entre el mercado y el Estado. Tres décadas de reformas en el sector eléctrico de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Neira, M. y V. Vandeweerd. 2009. "Foreword", en *The Energy Access Situation in Developing Countries: A Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa*, Nueva York, NY: United Nations Development Programme (UNDP) y World Health Organization (WHO).
- OLADE. 2008. *Informe de Estadísticas Energéticas 2007*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).
- Oria Giordan, S.E. 2006. "Referéndum y proceso de privatización de empresas públicas en Uruguay". Ponencia presentada al XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- Poveda, M. 2004. *Competencia en mercados energéticos. Una evaluación de la reestructuración de los mercados energéticos en América Latina y el Caribe*. Quito: Latin American Energy Organization (OLADE), Canadian Agency for International Development (ACDI-CIDA) y University of Calgary.
- Raby, D.L. 2006. *Democracy and Revolution: Latin America and Socialism Today*. Londres: Pluto Press.
- Ramesh, M, y E Araral. 2010. "Introduction: Reasserting the Role of the State in Public Services", en M Ramesh, E Araral, y X Wu (eds) *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*. Londres: Routledge.
- Reséndiz Núñez, D., ed. 1994. *El sector eléctrico en México*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez y Rodríguez, G. 1994. "Evolución de la Industria Eléctrica en México". En D. Reséndiz Núñez (ed.) *El sector eléctrico en México*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rondinelli, D.A. 2008. "Can Public Enterprises Contribute to Development? A Critical Assessment and Alternatives for Management Improvement". En *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities. Publication based on the Expert Group Meeting on Re-inventing Public Enterprise and their*

- Management*. 27-28 October 2005. Nueva York: United Nations. Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs.
- Rozas Balbontín, P. 2009. *Crisis económica y energética en América Latina: su impacto en las operadoras españolas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sheinbaum Pardo, C. 2009. "Ilegalidades y mentiras de la extinción de LFC". *La Jornada*, Ciudad de México, 16 de octubre.
- Tankha, S. 2010. "Lessons from Three Generations of Brazilian Electricity Reforms", en M Ramesh, E Araral, y X Wu (eds), *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*. Londres: Routledge.
- Tendler, J. 1968. *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thomas, S. 2009a. *Corporate policies in the EU energy sector*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- Thomas, S. 2009b. *Energy Planning in Brazil*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- UNDP y WHO. 2009. *The Energy Access Situation in Developing Countries: A Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa*. Nueva York, NY: United Nations Development Programme (UNDP) y World Health Organization (WHO).
- Valdes, J.G. 2008. *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Varela Barrios, Edgar. 2008. "El impacto de la mercantilización de los servicios públicos sobre las empresas estatales del sector". *Semestre Económico* 11(22): 91-109.
- Wilde-Ramsing, J. y T. Steinweg. 2010. *Down to the Wire. The Impact of Transnational Corporations on Sustainable Electricity Provision in Developing Countries: Case studies in Argentina and Peru*. Ámsterdam: SOMO, Centre for Research on Multinational Corporations.
- Zilocchi, G. 1998. "Autogestión social de obras y servicios públicos locales. Lo 'público no estatal' a partir de un estudio de caso en la ciudad de Córdoba, Argentina". En L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau (eds.) *Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Editorial Paidós.



## **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 (GHWA 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](http://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).



## LISTA DE AUTORES

**Al-hassan Adam** Miembro de la National Coalition Against the Privatisation of Water (NCAP) y Coordinador de la Africa Water Network, Accra, Ghana.

**Cheryl Batistel** Investigadora del Institute for Social Research and Development Studies, Visayas State University, Baybay, Leyte, Filipinas.

**Kate Bayliss** Coordinadora del Privatisation Working Group de la International Initiative for Promoting Political Economy (IIPPE), Londres, Reino Unido.

**Daniel Chavez** Coordinador del New Politics Programme del Transnational Institute (TNI). Profesor de Economía Política en la International Business School de Ámsterdam, Holanda.

**Jenina Joy Chavez** Coordinadora del Programa Filipinas e Investigadora de Focus on the Global South, Ciudad Quezón, Filipinas.

**Carlos Crespo** Coordinador del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

**Iliana Camacho Cuapio** Investigadora del Área Estado y Servicios de Salud de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco), Distrito Federal, México.

**Yoswa Mbulalina Dambisya** Profesor de Farmacología en la Facultad de Ciencias de la Salud de la University of Limpopo, Sovenga, Sudáfrica.

**Buenaventura Dragantes** Profesor of Socioecología y Coordinador del Integrated Water Resources Management (IWRM), Visayas State University, Baybay, Leyte, Filipinas.

**Ben Fine** Profesor del Departamento de Economía, School of Oriental and African Studies (SOAS), Londres, Reino Unido.

**Silvia Tamez González** Investigadora del Área Estado y Servicios de Salud de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco), Distrito Federal, México.

**David Hall** Director de la Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, Londres, Reino Unido.

**Catalina Eibenschutz Hartman** Profesora de las licenciaturas en el área de la salud, del programa Conocimiento y Sociedad y de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco), Distrito Federal, México.

**Terri Hathaway** Directora del Programa Africano de International Rivers, Yaoundé, Camerún.

**Luis Ortiz Hernández** Profesor de la Maestría en Salud de los Trabajadores y el Doctorado en Ciencias de la Salud Colectiva de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco), Distrito Federal, México.

**Hyacinth Eme Ichoku** Profesor del Departamento de Economía, University of Nigeria, Nsukka, Nigeria

**Mary Ann Manahan** Investigadora de Focus on the Global South, Ciudad Quezón, Filipinas.

**Nepomuceno Malaluan** Investigador de la Action for Economic Reforms, Ciudad Quezón, Filipinas.

**David A McDonald** Profesor de Estudios Globales del Desarrollo y Geografía en la Queen's University, Kingston, Canadá. Codirector del Municipal Services Project (MSP).

**Sarah Miraglia** Investigadora del Programa de Doctorado en Sociología, Syracuse University, Nueva York, Estados Unidos

**Marcela Olivera** Coordinadora para América Latina de la Campaña Agua para Todos de Food and Water Watch, Cochabamba, Bolivia

**Greg Ruiters** Profesor de Políticas Públicas y Gobernanza en la University of the Western Cape, Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Codirector del Municipal Services Project (MSP).

**Amit Sengupta** Coordinador Asociado del Peoples Health Movement y Secretario General de la All India Peoples Science Network, Delhi, India.

**Susan Spronk** Profesora de la School of International Development and Global Studies de la University of Ottawa, Canadá.

**Chandra Talpade Mohanty** Coordinadora y Directora del Department of Women's and Gender Studies, Syracuse University, Nueva York, Estados Unidos.

**Phillip Terhorst** Coordinador de la Plataforma de Acuerdos Públicos Comunitarios de las Américas.

**Hilary Wainwright** Coordinadora de Investigación del New Politics Programme del Transnational Institute, Ámsterdam, Holanda, y Editora de *Red Pepper*, Londres, Reino Unido.

