

SUSAN SPRONK, DANIEL CHAVEZ
y DAVID McDONALD (coords.)

REPENSAR LO PÚBLICO

ESTADO, SOCIEDAD CIVIL
Y SERVICIOS BÁSICOS EN AMÉRICA LATINA

Icaria ✦ Antrazyt
POLÍTICA

Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorine Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.

© Susan Spronk, Daniel Chavez, David McDonald,
Madeleine Bélanger Dumontier, Adrian Murray, Marcela López,
Federico Parra, Walter Flores, Luis Ortiz-Hernández, Diana Pérez-Salgado

© De esta edición
Icaria editorial, s. a.
Bailèn, 5 - 5 planta
08010 Barcelona
www. icariaeditorial. com

Imagen de la cubierta: Presidencia de la República Mexicana,
Macromural *Pachuca se pinta*

Primera edición: diciembre de 2018

ISBN: 978-84-9888-840-9
Depósito legal: B 27916-2018

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso en ULZAMA (Navarra)

Printed in Spain. Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial

ÍNDICE

- I. El ambiguo significado de lo público,
Susan Spronk, Daniel Chavez y David McDonald 7
- II. Trabajo de hormigas. Una alianza por el agua entre
los trabajadores y la comunidad en Colombia,
Madeleine Bélanger Dumontier, Susan Spronk
y *Adrian Murray* 31
- III. Luchando por lo público y reivindicando la ciudadanía:
prácticas cotidianas de acceso al agua en Medellín,
Colombia, *Marcela López* 55
- IV. ¿Posneoliberalismo en Bolivia? Reformas en el sector
del agua con Evo Morales en el gobierno,
Susan Spronk 77
- V. El reconocimiento de la población recicladora como
gestora pública de los residuos en Colombia,
Federico Parra 99
- VI. El empoderamiento político de las comunidades
indígenas marginadas a través de los servicios de salud
en Guatemala, *Walter Flores* 117
- VII. Chile y Costa Rica: Diferentes caminos a la universalidad
de los servicios de salud en América Latina,
Luis Ortiz Hernández y Diana Pérez Salgado 141

VIII. Lo que el viento se llevó... Luces y sombras
de la revolución energética uruguaya,
Daniel Chavez 179

Sobre los autores 213

I. EL AMBIGUO SIGNIFICADO DE LO PÚBLICO

Susan Spronk, Daniel Chavez y David McDonald

¿Qué es lo público? Esta es una pregunta curiosamente extraña, considerando que pocas cosas han sido más importantes en el desarrollo de la Modernidad.

MICHAEL WARNER (2002, 49)

Después de más de tres décadas de privatización, en muchos y diversos países del mundo está resurgiendo la provisión pública de servicios esenciales (Wollmann, 2011; Clò et al., 2013; Florio, 2013; Chavez y Torres, 2014; Kishimoto y Petitjean, 2017). Las razones de esta tendencia son tan variadas como los actores y los lugares involucrados, por lo que es necesario ampliar y profundizar la sistematización y el análisis de experiencias concretas para entender lo que realmente está sucediendo.

Este libro es un intento de avanzar en nuestra comprensión de los esfuerzos en curso para (re)construir los servicios públicos, en base a estudios de caso en seis países muy diferentes de América Latina: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Uruguay. Las investigaciones incluidas en esta publicación cubren las prácticas y perspectivas de una amplia representación de actores políticos y sociales: organismos de gobierno, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales de la cooperación, entidades de la sociedad civil, empresas privadas, sindicatos y la ciudadanía no organizada. Los capítulos analizan diversos procesos para el abastecimiento de servicios públicos accesibles y de calidad en las áreas de gestión de residuos, salud, energía eléctrica, agua y saneamiento. En algunos casos, el proceso considerado consiste en una respuesta a una privatización fallida o a una

resistencia exitosa a la ofensiva privatizadora. En otros, consiste en una reacción a servicios ineficaces o inexistentes.

En todos los casos, los contenidos de este libro van más allá de una simple censura de todo *lo malo* de la privatización y avanzan hacia una evaluación de lo que constituiría un servicio *bueno* y una discusión más profunda del significado de *lo público*. Aunque es importante vigilar de cerca la naturaleza siempre cambiante del sector privado y su rol en el suministro de los servicios esenciales, la construcción de alternativas requiere mucho más que la mera crítica. Los capítulos de este libro procuran responder a las preguntas muy relevantes que fueron formulada por James Ferguson:

¿Qué sucede cuando la política no se limita a manifestar indignación o a denunciar a los poderosos? ¿Qué pasa cuando la política está centrada en lo que queremos? Entonces, los progresistas debemos preguntarnos: ¿qué es lo que realmente queremos? Esta es una pregunta muy diferente (y mucho más difícil de responder) a la de ¿a qué nos oponemos? (Ferguson, 2009: 167)

No es fácil responder a estas preguntas y los ejemplos presentados en este libro sirven para demostrar cuán lejos estamos de una respuesta coherente y colectiva a lo que constituiría un *buen* servicio público. Algunos capítulos destacan el potencial de la revitalización de los recursos del Estado, mientras que otros se centran en la necesidad de potenciar las capacidades de actores no estatales. Algunos autores son universalistas en su enfoque, mientras que otros enfatizan la naturaleza contextual del cambio. En algunos casos, los resultados presentados son el resultado de luchas de larga historia, de alto perfil y sustentadas en una posición ideológica contrahegemónica, mientras que en otros, los resultados responden a objetivos mucho más pragmáticos, incluso accidentales. A menudo, los procesos considerados por

la investigación representan poco más que un grupo de personas que buscaban alcanzar algo mejor que la situación de partida, pero estos también pueden representar semillas de un nuevo imaginario público.

Este último tipo de reformas de los servicios públicos, que podríamos considerar «triviales», abarca a la mayoría de los casos cubiertos por este libro. Muy probablemente, también constituyen la mayoría de los movimientos de defensa o (re)construcción de los servicios públicos en el mundo de hoy. No son tan dramáticos como podríamos esperar de luchas más politizadas, pero revelan la rutina cotidiana de los cambios y los altibajos de la evolución hacia formas más progresistas de provisión de los servicios públicos. A lo largo del proceso colectivo de identificación y sistematización de alternativas desarrollado por el Proyecto de Servicios Municipales (*Municipal Services Project*, MSP) hemos constatado cómo experiencias tan diversas como la movilización de comunidades indígenas que exigen al Estado mejores servicios de salud pública en las zonas rurales de Guatemala, las iniciativas locales de generación de electricidad con paneles fotovoltaicos en Kenia, o la incorporación de recicladores informales en el sistema público de gestión de desechos en localidades de la India ponen de relieve las formas complejas, y a veces incongruentes, de construcción de alternativas a la privatización en el mundo contemporáneo (McDonald, 2016).

Los estudios de caso ayudan a sacudir la comprensión convencional de la situación predominante en muchos países del mundo. Diversos movimientos contra la privatización defienden la propiedad estatal y la gestión pública de los servicios como una respuesta a todos los males de la privatización. Pero, ¿qué sucede cuando el Estado no actúa en consideración del interés público (Budds y McGranahan, 2003; Cumbers, 2012; Grugel y Riggierozzi, 2012)? Aunque los estados, a varios niveles, han extendido la provisión de agua, atención médica y otros importantes servicios públicos a vastas franjas de la población mundial, nunca

han sido del todo horizontales o equitativos. Muchos estados han desarrollado sistemas paternalistas y verticales que no permiten dar respuestas adecuadas a la diversidad de las demandas y a las necesidades de la población. A menudo, los organismos del Estado están focalizados en responder a las crisis de acumulación del capital (a través de la expansión de la sociedad de consumo mercantilizada) en detrimento de cualquier compromiso moral de acceso universal (Offe, 1972; Esping-Anderson, 1990).

Es preciso exigir más y mejores recursos para lograr servicios estatales más fuertes y más responsables, pero no debemos evocar de forma nostálgica modelos de gestión pública que han sido excluyentes, opacos y obstinadamente productivistas (Newman y Clarke, 2009). Como ya lo ha observado Ferguson, en el contexto africano:

Los llamados a restablecer los estados basados en el modelo desarrollista de viejo tipo [...] son comprensibles en el marco de la reestructuración neoliberal [...], pero no creo que sean la respuesta adecuada; por un lado, porque los estados supuestamente desarrollistas de la década de 1970 ya eran bastante horribles y, por el otro lado, porque dudo de que podamos dar marcha atrás en la historia. (Ferguson, 2009: 169)

La misma observación es válida para varios países de América Latina y el Caribe.

¿Y qué podemos decir de la tendencia hacia la *corporatización* de los servicios públicos? Este término está referido a servicios cuya propiedad y gestión sigue en manos del Estado, pero con una estructura financiera y administrativa separada del resto de la administración pública y regidos por criterios de gestión de tipo mercantil, tales como la recuperación total de los costes o la remuneración diferenciada basada en el desempeño de los funcionarios (Shirley, 1999; Kickert, 2001; OECD, 2005). Como componente de un conjunto más amplio de reformas

neoliberales promovidas por la llamada *nueva gestión pública*, la corporatización ha afectado a una proporción y una gama de servicios públicos crecientes en todo el mundo, por encima de la participación directa del sector privado y con frecuencia con los mismos objetivos —entre otros: la reducción de impuestos, la creación de múltiples niveles de suministro de servicios y la flexibilización de las normas laborales— y sin las controversias políticas asociadas a la privatización de tipo tradicional (Aivazian et al., 2005; Blum y Ullman, 2012; van Rooyen y Hall, 2007). No todos los servicios corporatizados responden a estos principios (McDonald, 2014 y 2016), pero tres décadas de reestructuración neoliberal han transformado de manera radical los servicios gestionados por el Estado alrededor del mundo, en términos ideológicos y organizativos, haciendo más problemático el planteo de la propiedad y la gestión estatal como requerimiento esencial para la provisión de servicios públicos.

¿Y qué sucede cuando el Estado simplemente es demasiado débil para hacerse responsable del suministro de servicios públicos, como es el caso en muchas partes del Sur? La creación y/o ampliación de capacidades y la expansión del financiamiento son condicionantes esenciales, pero en muchos lugares tomaría años, o quizás décadas, crear la estructura organizativa y fiscal requerida para que el Estado se haga cargo. En algunos casos, este vacío institucional ha sido cubierto por organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias, sindicatos de trabajadores, grupos eclesiales y otras entidades que operan sin ánimo de lucro. Estas entidades son privadas en el sentido de que responden a una población claramente definida (en consideración de limitantes geográficas, étnicas, laborales, etc.), pero en la práctica funcionan en beneficio de un público más amplio. También tienden cada vez más a asociarse con entidades similares (a escala municipal, provincial o nacional) o con el Estado, en base a las llamadas *alianzas comunidad-comunidad* o *alianzas público-comunitarias* (Allen, 2012; Maurer y Smith,

2012). Los estudios de caso incluidos en este libro son ilustrativos de las diversas opciones y exhiben la creciente diversidad de las nuevas formas de provisión de servicios públicos que se ubican entre los extremos de la privatización y la provisión enteramente estatal.

Hay mucho que destacar como positivo en la praxis floreciente de los modelos mixtos de provisión de servicios. Las luchas sociales en torno a nuevos modelos *públicos* son ricas en su variedad y vigorosas en su perfil popular. Para algunos, esta es una tendencia necesaria, planteando que no deberíamos partir de una noción universalista y predeterminada de lo que significa *lo público*. Se ha afirmado que «las concepciones democráticas del bien común serán siempre parciales y provisionales, nunca universales o estáticas» y que «el bien común no puede especificarse *a priori* como insumo para el sistema político o como una medida estática para evaluar la calidad de la gobernanza» (Dahl y Soss; 2012: 31). Si queremos seguir avanzando hacia el tipo de servicios públicos que quisiéramos tener, el camino solo será posible a través de «la lucha política democrática», la que será siempre «discutida, tanto como compartida» (Pitkin y Shumer, 1982: 47).

Las citas anteriores en torno a la importancia del proceso democrático y la coyuntura son muy relevantes. Como ya lo han advertido Mahoney y Clarke, si el objetivo es «crear colectivamente nuevos tipos de futuros públicos a partir de los conflictos del momento actual, será vital involucrarnos de manera activa y reconocer como las diferentes expresiones de *la crisis* promueven diferentes maneras de concebir, dirigir y posicionar *lo público*» (Mahoney y Clarke, 2013: 92). Los capítulos de este libro constituyen un intento en esa dirección: identificar y comprender críticamente diferentes expresiones de la transformación de los servicios públicos.

Sin embargo, si no acordamos algunos principios y definiciones esenciales corremos el riesgo de caer en el relativismo y

asumir que cualquier cosa que sea declarada como «pública» sea considerada buena, sin puntos de referencia teóricos o empíricos para una evaluación objetiva. Tal contingencia permitiría la defensa de servicios estatales mal administrados o no democráticos. También permitiría el resguardo de empresas estatales muy corporatizadas y que funcionan en base a los principios del mercado, permitiendo a menudo que los gobiernos mantengan la fachada pública mientras profundizan la mercantilización de los servicios en su país de origen e incluso promueven contratos privados con fines lucrativos fuera de sus fronteras (Gentle, 2009; Magdahl, 2012).

En el otro extremo, es posible distinguir una posición anti-estatalista que cuestiona el potencial de cualquier forma de servicio público basada en el Estado, a menudo fetichizando la noción de *comunidad*. Muchos ensayos recientes sobre *los comunes* (*the commons*, en su acepción original en inglés), por ejemplo, comparten la hipótesis de que «la gestión colectiva a cargo de las propias comunidades» es preferible a las «fallas del mercado y del Estado» (Bakker, 2007: 441). El Estado es percibido como «ineficiente y poco confiable», mientras que las comunidades son vistas como «las fuentes más poderosas de innovación social» (McCarthy, 2005: 18).

Con la aserción anterior no pretendemos desconocer la importancia de los trabajos de investigación sobre los comunes (o *procomunes*, usando otra posible traducción del término al idioma español; véase Bauwens et al., 2017) o la posibilidad de que actores no estatales desempeñen un papel progresista o transformador en la prestación de servicios esenciales. Nuestra intención es simplemente señalar, una vez más, cuán lejos estamos de alcanzar un consenso sobre el significado de lo público y la carencia de respuestas a la pregunta formulada al principio sobre qué queremos. En definitiva, muchos de los trabajos recientes sobre los comunes o lo público solo comparten la postura de «defensa de la propiedad y los derechos colectivos

contra el implacable proceso de privatización y mercantilización» (McCarthy, 2005: 11).

Avanzando hacia *lo público*

Quizás lo máximo a lo que podemos aspirar en esta etapa sea reconocer nuestra desconfianza compartida frente a la privatización y la mercantilización. Pero los autores que hemos contribuido con insumos para esta publicación compartimos la intención de avanzar hacia una posición pro-pública más eficaz. Creemos que debemos y podemos proponer puntos de referencia comunes para la identificación y sistematización de alternativas a la hegemonía del mercado.

Nuestra propuesta, basada en investigaciones previas, es centrarnos en los resultados de la provisión de los servicios públicos en lugar de enredarnos en debates estériles sobre la forma organizacional (McDonald y Ruiters, 2012; Pigeon et al., 2012; McDonald, 2014 y 2016). No pretendemos desarrollar una teoría de los servicios públicos per se, sino proponer un marco metodológico para establecer límites compartidos sobre lo que constituiría una buena alternativa de provisión, independientemente del tipo de entidad pública (estatal o de base comunitaria) a su cargo. Como punto de partida, asumimos que las opciones de suministro que obtendrían mejores resultados en relación a los criterios enumerados en el cuadro 1.1 serían aquellas que obtienen un alto puntaje en la escala de «lo público». Aquellos que no exhiben buenos resultados podrían ser rechazados como inadecuados en su contexto de origen o deberían ser modificados. Este enfoque pretende equilibrar lo universal y lo particular, estableciendo un marco común de criterios normativos que pueden aplicarse en diversos sectores y lugares, pero permitiendo variaciones en función de cada contexto específico, evitando establecer un modelo de servicio público *ideal* intrínsecamente sujeto a controversias y cuestionamientos de diverso tipo.

CUADRO 1.1
CRITERIOS NORMATIVOS PARA LA EVALUACIÓN DEL SUMINISTRO
DE SERVICIOS PÚBLICOS

Categoría normativa	Criterio	Definición	Ejemplos de posibles preguntas orientadoras	Ejemplos de posibles indicadores
Universalidad	Acceso	Disponibilidad física del servicio a una distancia conveniente de la vivienda del usuario	<ul style="list-style-type: none"> • ¿División rural / urbana? • ¿Cantidad suficiente? • ¿Es la provisión del servicio culturalmente aceptable? 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de población con acceso adecuado • Tiempo-distancia hasta la ubicación del servicio • Horas/día en que el servicio está disponible
	Asequibilidad	Tarifas que garantizan la accesibilidad económica para todos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Pagan los hogares más pobres un monto desproporcionado? • ¿Existen tarifas subsidiadas? • ¿Es la asequibilidad una obligación legal? 	<ul style="list-style-type: none"> • Coste como porcentaje del ingreso del hogar • Tasas de desconexión • Niveles de subsidios por región
	Calidad	Servicios fiables y satisfactorios apreciados por los usuarios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es el servicio seguro para todos los usuarios? • ¿Responde el servicio a las necesidades del usuario? • ¿Existen mecanismos de mejora continua? 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados primarios de la provisión del servicio • Niveles de interrupción del servicio • Quejas por región
	Equidad	Igualdad de oportunidades para acceder a servicios de calidad para todos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es equitativa la provisión del servicio entre diferentes grupos de usuarios, en cantidad y en calidad? • ¿Se ha formalizado, legalizado o institucionalizado la equidad en la provisión del servicio? 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignaciones presupuestarias por región • Niveles de acceso de los grupos socialmente desfavorecidos • Consumo per cápita por región

Sostenibilidad	Eficiencia	Uso razonable de los recursos para cumplir con los mandatos de servicio	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Contribuyen las inversiones en infraestructura a cumplir los objetivos sociales del servicio? • ¿Es apropiada la intensidad de capital de las inversiones? • ¿Las reducciones de costes a corto plazo socavan las ganancias en eficiencia a largo plazo? 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación como proporción de los costes generales de operación • Coste por unidad del servicio suministrado por región • Tasa de rotación de los funcionarios
	Protección del medio ambiente	Cumplir con los actuales mandatos de servicio sin comprometer las futuras necesidades de recursos o socavar las normas ambientales o culturales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen programas para reducir la demanda de recursos naturales? • ¿El proveedor de servicios respeta las diferentes interpretaciones culturales de los recursos? • ¿Existen planes de mitigación del cambio climático? 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de uso de fuentes renovables de energía • Calidad del tratamiento de las aguas residuales • Tasas de infección respiratoria
	Solidaridad y <i>ethos</i> público	Cohesión intersectorial y cooperación entre diversos grupos de productores y usuarios comprometidos con un modelo público de provisión de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Contribuye el modelo a construir un <i>ethos</i> público más fuerte en la provisión del servicio? • ¿Contribuye el servicio a mejoras en otros sectores y niveles de prestación de servicios? • ¿Se opone explícitamente el modelo de servicio a la privatización y la mercantilización con suficiente apoyo político? 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos formales de cooperación entre diferentes sectores y niveles de gobierno • Mediciones de impactos intersectoriales (por ejemplo, extensión del saneamiento que reduce la carga diarreica) • Mecanismos legales para prevenir la privatización

Buena gobernanza	Rendición de cuentas	Obligación de informar sobre las actividades, aceptar la responsabilidad por ellas, y divulgar los resultados de manera accesible, transparente y comprensible	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen mandatos operacionales claros? • ¿Son los presupuestos de inversiones y de funcionamiento transparentes? • ¿Existen mecanismos de rendición de cuentas a escala apropiada (local, nacional, regional)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia de los procesos de contratación • Acceso a mecanismos de rendición de cuentas por región • Disponibilidad de documentación pública y verificable, en lenguajes y formatos adecuados para todos los usuarios
	Participación	Involucramiento de los ciudadanos en la formulación de políticas y en la prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es la participación adecuada y suficientemente representativa? • ¿Se cuenta con recursos adecuados para la participación? • ¿Se promueve la participación de manera culturalmente apropiada? 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de personas que participan en mecanismos formales de participación • Número y características de diferentes procesos de participación (elaboración de políticas, decisiones presupuestarias, etc.)
	Calidad de las relaciones laborales	Un entorno laboral que fomenta la seguridad y confianza entre los funcionarios y la dirección, con una una carga de trabajo razonable y equilibrada que contribuye a mejorar a calidad de la prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es apropiada la cantidad de trabajadores para garantizar la calidad del servicio? • ¿Existen mecanismos para que los trabajadores y/o sus sindicatos participen en la gestión o en la formulación de políticas del servicio? • ¿Hay lazos de retroalimentación entre los trabajadores de primera línea, los administradores y los usuarios finales del servicio? 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad en la remuneración (por tipo de trabajo, género, raza, etnia, etc.) • Disponibilidad de equipamiento de salud y seguridad laboral • Acceso a oportunidades de formación

La criterios propuestos en el cuadro 1.1 responden a dos razones muy concretas. En primer lugar, están orientados a facilitar acuerdos para la evaluación de los resultados de la prestación de servicios. No proponemos cerrar el debate sobre la forma *ideal* de provisión de servicios, pero hemos constatado que prácticamente todos los modelos de servicio público comparten hoy las metas de universalidad, equidad, transparencia y rendición de cuentas (Pollitt, 2000; Haque, 2001; Molina y McKeown, 2012; Pidd, 2012). Podríamos seguir la definición sugerida por Beetham y plantear que los servicios públicos deben aspirar a ser inclusivos en su cobertura, sujetos al escrutinio público y desarrollados de acuerdo a una normativa que valore la participación ciudadana (Beetham, 1987: 34). De nuestra parte hemos añadido las categorías de «solidaridad» y «*ethos* público», las que raramente son mencionadas en la literatura técnica o académica sobre los servicios públicos.

En segundo lugar, pretendemos recuperar y reelaborar estos criterios desde una perspectiva progresista. En los últimos 30 años, las evaluaciones de desempeño han estado dominadas por criterios economicistas, tales como los coeficientes de recuperación de costes y la productividad laboral. También han incorporado la terminología neoliberal, con referencias a la rentabilidad financiera, la atención al «cliente» y otras expresiones importadas desde el sector privado (Clarke et al., 2007). Es imperativo escapar de esta trampa discursiva y normativa. Las finanzas deben ser consideradas en la evaluación del desempeño, pero no pueden pasar a ser el factor fundamental. El Banco Mundial no debería tener el monopolio sobre cómo definir la eficiencia o la transparencia. Como ya lo afirmara Wolff: «cuando se asume la posibilidad de un cálculo absoluto de la eficiencia» esta idea puede ser usada «como un arma para suprimir a grupos sociales contrahegemónicos, incluyendo sus perspectivas de análisis y sus programas de cambio social» (Wolff, 2002: 3).

Debemos problematizar y recuperar el terreno conversacional y procesal para comprender y medir mejor los valores de lo público yendo más allá de los límites estrechos de la contabilidad financiera y el derecho contractual privado. Para ello se requiere el desarrollo de sub-criterios que puedan ofrecer una visión más profunda y crítica de los objetivos del servicio público. La medición de la eficiencia, por ejemplo, debería incluir factores sociales tales como la pérdida de los medios de subsistencia como resultado de los cortes en la provisión de los servicios. La accesibilidad se puede medir en términos de cómo el coste de un servicio facilita o impide su utilización por las mujeres, los usuarios más pobres y otros sectores sociales marginalizados. La participación puede tomar en consideración la idoneidad cultural de los mecanismos de consulta en diversos entornos sociales. Las evaluaciones neoliberales sobre el desempeño de las empresas de servicios públicos a veces prestan atención a este tipo de criterios evaluativos, pero generalmente se limitan a la utilización de indicadores de *benchmarking* de tipo mercantil (Lefebvre y Vietorisz, 2007; Triantafillou, 2007; Nove, 2011).

Existen docenas de otras dimensiones de importancia crítica que podrían ser incorporadas a los sistemas de evaluación convencionales, a los efectos de revelar mejor las fortalezas (y debilidades) de las alternativas pro-públicas. Obviamente, no todos los criterios listados en el cuadro 1.1 deberían ser considerados en todos los casos. Tampoco debemos esperar encontrar ejemplos «perfectos» de suministro de servicios públicos. Siendo realistas, ningún proveedor de servicios puede sobresalir en consideración de todos los posibles criterios sugeridos por nosotros. Es claro que algo que podríamos considerar muy importante en un caso particular (por ejemplo: la participación comunitaria en la toma de decisiones) puede ser menos importante en otros. Sin embargo, es posible desarrollar un marco común para evaluar los servicios pro-públicos, al tiempo que se reconoce que las ge-

neralizaciones están plagadas de tensiones culturales y políticas que a veces pueden ser irreconciliables.

Ciertamente, existe una necesidad práctica y política para desarrollar el enfoque que proponemos desde el MSP. Como ya lo ha señalado David Harvey con referencia a la proposición de normas universales para los derechos humanos: «dar la espalda a principios universales en esta etapa de nuestra historia, por muy viciado que sea el presente, es dar la espalda a toda clase de perspectivas para la acción política» (Harvey, 2000: 94). Esta observación es muy relevante en el campo de la prestación de servicios, dados los abyectos fracasos de la privatización y las pésimas condiciones de acceso a servicios esenciales de salud, agua y energía que afectan a más de un tercio de la población del planeta. La aplicación de conceptos universales en diferentes sectores y regiones, aun en consideración de variaciones locales, no solo es justificable desde el punto de vista académico, sino también necesaria desde una perspectiva política si realmente queremos promover un diálogo internacional, más coherente y más profundo sobre los servicios públicos alternativos que queremos desarrollar en el siglo XXI.

Estructura y contenidos del libro

Podría parecer un tanto irónico que no todos los estudios de caso incluidos en este libro hayan seguido al pie de la letra el protocolo metodológico y los criterios que hemos presentado en el apartado anterior. Algunos capítulos fueron elaborados en el marco del programa de investigación del MSP, otros fueron desarrollados de forma independiente y sometidos a consideración de investigadores y activistas sociales en un seminario internacional sobre alternativas emancipatorias de provisión de servicios públicos organizada por el MSP en Sudáfrica en el año 2014, y finalmente otros fueron promovidos por el Programa de Alternativas Públicas del Transnational Institute (TNI). Sin

embargo, todos los autores estaban familiarizados con nuestro marco metodológico y presentaron sus trabajos asumiendo el compromiso de contribuir al desarrollo de un modelo analítico más coherente para evaluar alternativas *públicas* a la privatización y la mercantilización. En este sentido, los capítulos individuales y el volumen en su conjunto representan una perspectiva epistemológica compartida y en construcción, que ilustra tanto los límites como las posibilidades de un enfoque más cohesivo para avanzar en nuestra comprensión de las alternativas en el campo de los servicios públicos.

Los capítulos son en su mayoría breves y fueron escritos procurando alentar a los lectores a explorar lugares y sectores con los que no estén ya familiarizados. En este sentido, los estudios de caso pueden ser leídos en orden aleatorio. Hay temas y problemas que cruzan diversos lugares y sectores, pero lo que otorga al libro mayor fuerza es la diversidad de los resultados presentados, revelando tanto el carácter contextual de los servicios públicos como algunas de las universalidades que les dan sentido.

El segundo capítulo, a cargo de Madeleine Bélanger, Susan Spronk y Adrian Murray, está centrado en una alianza entre organizaciones de trabajadores y de la comunidad local que se ha desarrollado en la ciudad de Cali, Colombia. La investigación está centrada en las características y el rol de dos sindicatos del sector público —que representan a trabajadores del ente municipal proveedor del servicio de agua y de la agencia ambiental del departamento, respectivamente— en La Sirena, un suburbio de bajos ingresos. En este caso, la alianza ha servido para fortalecer la gestión autónoma a cargo de la comunidad, a pesar de existir diferencias significativas con el modelo propuesto por la entidad responsable de la provisión del servicio. Se ha reconocido la importancia de los sistemas de agua de propiedad comunitaria como sistemas funcionales y culturalmente apropiados en entornos periurbanos y rurales. El capítulo destaca el largo y complejo proceso de creación de esta alianza público-comunitaria y las

distintas formas organizativas y capacidades que lograron converger desde una posición de mutuo rechazo a la privatización.

En el tercer capítulo, también centrado en un proceso colombiano, Marcela López analiza transformaciones recientes al interior de Empresas Públicas de Medellín (EPM). Esta entidad, a cargo de diversos servicios públicos, ha pasado a operar en varias localidades del país y en otros lugares de América Latina y ha internalizado los principios de funcionamiento de mercado en todas sus actividades, planteando preguntas difíciles de responder acerca de su carácter público y su responsabilidad en la provisión de servicios básicos. Alrededor de 30.000 hogares no tienen acceso al servicio de agua, debido a que EPM ha cortado el suministro por atrasos en el pago del consumo doméstico o por residir en lugares sin título de propiedad inmobiliaria. Este capítulo explora la relación entre las redes de infraestructura, la ciudadanía y el acceso al agua, revelando cómo la población marginalizada lucha por recuperar un bien público.

El cuarto capítulo nos traslada a Bolivia, un país que durante varios años ha sido un faro de esperanza para muchos activistas de izquierda en la región y en el mundo, motivados por las masivas movilizaciones ciudadanas para detener o revertir la privatización de los servicios esenciales. La investigación de Susan Spronk está centrada en el sector del agua durante el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por Evo Morales, el líder indígena que accedió al poder en el año 2006. Durante este período se ha registrado una importante reorientación de las formas de provisión desde lo privado a lo público. El gobierno del MAS ha manifestado su compromiso con el derecho humano al agua, incluyendo su consagración en la Constitución del país, y ha creado nuevas instituciones para reforzar el papel del Estado en la gestión hídrica. Sin embargo, el sistema de regulación formal en Bolivia sigue siendo débil, incompleto, inexistente o anticuado en diversas áreas. Los organismos gubernamentales tampoco han sido capaces de evaluar

la provisión del servicio en base a criterios de *eficiencia social* alternativos a los estrechos indicadores financieros establecidos durante la era neoliberal. A pesar de la feroz retórica anticapitalista y del compromiso de «proteger a la Madre Tierra», el gobierno ha priorizado inversiones orientadas a potenciar el despegue industrial, particularmente en los sectores de hidrocarburos y transporte. La autora argumenta que el gobierno de Morales podría haber avanzado más en la recuperación del carácter público del sector del agua, en lugar de depender del apoyo (insuficiente) de las instituciones financieras internacionales y de los organismos donantes.

El quinto capítulo, redactado por Federico Parra, está dedicado al análisis de un sector de servicios esenciales que ha recibido muy limitada atención de parte de los investigadores latinoamericanos: la gestión de desechos y, más concretamente, la situación de los *recicladores*, los trabajadores informales que recuperan materiales reutilizables y reciclables. El gobierno municipal de Bogotá, en Colombia, ha ampliado gradualmente sus sistemas de gestión de desechos para incluir el reciclaje, expandiendo la definición legal de quién está autorizado a procesar los desechos producidos en la ciudad capital. El discurso y la práctica estándar suponen que el reciclaje moderno debe ser intensivo en tecnología. Los recicladores, por el contrario, son percibidos como atávicos, sucios y culpables de estropear la imagen «moderna» de la ciudad. Por lo tanto, la mayoría de los sistemas de reciclaje excluyen a los recuperadores informales y las municipalidades suelen contratar empresas mecanizadas para realizar este trabajo. A contracorriente de esa tendencia, los recicladores informales organizados se han movilizado para asegurar la integración formal en los sistemas públicos de gestión de residuos municipales. Parra argumenta que la inclusión formal de los recicladores en los sistemas de gestión de residuos está creando un servicio público más inclusivo, participativo y democrático y mitigando el impacto negativo en el medio ambiente.

En el sexto, Víctor Flores nos lleva a la Guatemala rural, donde las comunidades indígenas históricamente han sido incapaces de acceder a los servicios públicos de salud en pie de igualdad con las poblaciones urbanas más ricas. Utilizando un enfoque basado en los derechos y una metodología participativa de investigación-acción, las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado e implementado un sistema de monitoreo ciudadano de los servicios de salud pública para mejorar su calidad y empoderar a las comunidades en seis municipios del altiplano occidental. Este enfoque incluye actividades de creación de capacidades encaminadas a fomentar el conocimiento y las habilidades de las poblaciones indígenas sobre el alcance y las características de los servicios de salud, los derechos humanos, la normativa legal y las políticas públicas del sector. La acción participativa no solo es entendida como una herramienta de investigación, sino como un enfoque que puede utilizarse en la educación de adultos para promover la movilización social y política. El autor analiza cómo cinco años después del inicio de este proceso las comunidades han influido en la mejora de los servicios de salud pública a nivel local, así como en la mejor asignación de recursos, contribuyendo a una forma más robusta y democrática de provisión de servicios públicos en el sector de la salud.

En el séptimo capítulo, Luis Ortiz Hernández y Diana Pérez Salgado analizan dos opciones de provisión de servicios en el sector de la salud comparando las experiencias de Chile y Costa Rica, dos países que epitomizan enfoques antagónicos en las políticas de salud en América Latina. Chile representa el modelo de *cobertura universal de la salud* universal promovido por las agencias internacionales, con énfasis en los planes de seguros público-privados que cubren un paquete limitado de servicios. Costa Rica representa el enfoque de *sistemas universales de salud*, priorizando el suministro y el financiamiento de un amplio espectro de servicios médicos y preventivos a todos los ciudadanos a través de una única entidad pública. Los autores demuestran empíricamente cómo el sistema

de salud de Chile ha tenido un rendimiento inferior en la mayoría de los indicadores en comparación con el modelo de Costa Rica. Aunque ambos países han experimentado avances importantes en la atención primaria, el «mercado» de la salud de Chile ha conducido a un uso ineficiente de los recursos, con mayores costes administrativos y procedimientos médicos más irracionales causados por la existencia de oligopolios y la colusión entre proveedores privados. En términos de asequibilidad, los ciudadanos chilenos deben afrontar más pagos directos de su propio bolsillo y son más propensos a gastos sanitarios catastróficos. Ambos países exhiben buenos puntajes en el acceso a la atención básica, pero la población chilena debe superar más barreras para acceder a la atención médica, incluyendo la distancia a las instalaciones, los tiempos de espera y los costes. Por último, los costarricenses se declaran más satisfechos que los chilenos al evaluar la calidad de sus servicios de salud.

En el octavo capítulo, Daniel Chavez analiza la llamada *revolución energética* del Uruguay. Desde que la coalición de izquierda Frente Amplio accediera al gobierno en el año 2005 la empresa pública UTE ha liderado la transición a un modelo de generación de electricidad que ha concitado la admiración internacional. En un plazo muy corto, de menos de una década, Uruguay se ha posicionado como uno de los países líderes a escala mundial en el sector de las energías renovables no convencionales, con una fortísima inversión en parques eólicos y otras fuentes sustentables de producción de energía. No obstante, el movimiento sindical y las organizaciones ambientales han manifestado su preocupación ante el posible avance de tendencias privatizadoras perceptibles en la fuerte participación de empresas privadas en el segmento de generación, que contradicen la larga y esforzada tradición de resistencia a la privatización que ha caracterizado al país. El autor analiza las luces y las sombras de la transición energética uruguaya en relación al debate más amplio sobre la significación de lo público en los países del sur.

Ningún libro podría cubrir la amplia gama de modelos de provisión de servicios que se están desarrollando en América Latina y en otras partes del mundo hoy en día, pero los editores y autores de este volumen confiamos en que los lectores podrán acceder a nuevos insumos relevantes para seguir pensando sobre el sentido y el alcance de lo público en la región. A través de esta publicación hemos intentado fortalecer el registro empírico de transformaciones en curso en las formas de suministro de servicios esenciales y proponer nuevos enfoques conceptuales y metodológicos que permitan evaluar mejor la significación y la potencialidad de las alternativas a la privatización y la mercantilización.

Referencias

- AIVAZIAN, V. A., GE, Y. y QUI, J. (2005), «Can Corporatization Improve the Performance of State-owned Enterprises even without privatization?», *Journal of Corporate Finance*, 11(5): 791-808.
- ALLEN, A. (2012), «Water Provision for and by the Peri-urban Poor: Public-Community Partnerships or Citizens Co-production?», en Vojnovic, I. (ed.) *Sustainability: A Global Urban Context*, Michigan State University Press, Lansing.
- 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.
- BAUWENS, M., KOSTAKIS, V., TRONCOSO, S. y UTRATEL, A.M. (2017), *Transición hacia el procomún y P2P: guía básica*, Transnational Institute (TNI) y Peer to Peer Foundation (P2P), Ámsterdam.
- BEETHAM, D. (1987), *Bureaucracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- BLUM, D. y ULLMAN, C. (2012), «The Globalization and Corporatization of Education: The Limits and Liminality of the

- Market Mantra», *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 25(4): 367-373.
- BUDDS, J. y MCGRANAHAN, G. (2003), «Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America», *Environment and Urbanization*, 15(2): 87-114.
- CHAVEZ, D. y TORRES, S. (eds.) (2014), *Reorienting Development: State-owned Enterprises in Latin America and the World*, Transnational Institute, Amsterdam.
- CLARKE, J. et al. (2007), *Creating Citizen-consumers: Changing Publics and Changing Public Services*, Sage Press, Thousand Oaks.
- CLÒ, S. et al. (2013), «Mapping Public Enterprises in the New Millennium: A Participatory Research Database». Ponencia presentada al Simposio «Public Enterprises in the 21st Century» organizado por CIRIEC International, 14 y 15 de febrero, Berlin, Alemania.
- CUMBERS, A. (2012), *Reclaiming Public Ownership: Making Space for Economic Democracy*, Zed Books, Londres.
- DAHL, A. y SOSS, J. (2014), «Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy», *Public Administration Review* 74(4), 496-504.
- ESPING-ANDERSON, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- FERGUSON, J. (2009), «The Uses of Neoliberalism», *Antipode*, 41(1): 166-184.
- FLORIO, M. (2013), *Network Industries and Social Welfare: The Experiment that Reshuffled European Utilities*, Oxford University Press, Oxford.
- GENTLE, L. (2009), «Escom to Eskom: From Racial Keynesian Capitalism to Neo-liberalism» (1910-1994), en D.A. McDonald (ed.), *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the Power Grid*, Earthscan, Londres.
- GRUGEL, J. y RIGGIROZZI, P. (2012), «Post-neoliberalism in

- Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis», *Development and Change*, 43(1): 1-21.
- HAQUE, M.S. (2001), «The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance», *Public Administration Review*, 61(1): 65-82.
- HARVEY, D. (2000), *Spaces of hope*, University of California Press, Berkeley.
- KICKERT, W.J.M. (2001), «Public Management of Hybrid Organizations: Governance of Quasi-autonomous Executive Agencies», *International Public Management Journal*, 4(2): 135-150.
- KISIHIMOTO, S. y PETITJEAN, O. (eds.) (2017), *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatisation*, Transnational Institute (TNI), Multinationals Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour (AK), European Federation of Public Service Unions (EPSU), Ingeniería Sin Fronteras Cataluña (ISF), Public Services International (PSI), Public Services International Research Unit (PSIRU), We Own It, Norwegian Union for Municipal and General Employees (Fagforbundet), Municipal Services Project (MSP) y Canadian Union of Public Employees (CUPE), Ámsterdam.
- KLEIN, N. (2007), *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Barcelona.
- LEFEBER, L. y VIETORISZ, T. (2007), «The Meaning of Social Efficiency», *Review of Political Economy*, 19(2): 139-164.
- MAGDAHL, J.O. (2012), *From Privatisation to Corporatisation: Exploring the Strategic Shift in Neoliberal Policy on Urban Water Services*, FIVAS, Association for International Water Studies, Oslo.
- MAHONY, N. y CLARKE, J. (2013), «Public Crises, Public Futures», *Cultural Studies*, 27(6): 933-954
- MAURER, F.A. y SMITH, C.M. (2012), *Community/Public Health Nursing Practice: Health for Families and Populations*, Elsevier Health Sciences, Saint Louis.

- MCCARTHY, J. (2005), «Commons as Counterhegemonic Projects!», *Capitalism, Nature, Socialism*, 16(1): 9-24.
- MCDONALD, D.A. (ed.) (2016), *Servicios públicos en el Sur global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión*, Clave Intelectual, Buenos Aires.
- MCDONALD, D. (ed.) (2014), *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*, Zed Books, Londres.
- MCDONALD, D.A. y RUITERS, G. (eds.) (2012b), *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- MOLINA, A.D. y MCKEOWN, C.L. (2012), «The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values», *Journal of Public Affairs Education*, 18(2): 375-396.
- NOVE, A. (2011), *Efficiency Criteria for Nationalised Industries*, Routledge, Nueva York.
- NEWMAN, J. y CLARKE, J. (2009), *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*, Sage, Londres.
- OECD (2005), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Organization for Economic Cooperation and Development, París.
- OFFE, C. (1972), «Advanced Capitalism and the Welfare State», *Politics & Society*, 2(4): 479-488.
- PIDD, M. (2012), *Measuring the Performance of Public Services: Principles and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PIGEON, M. et al. (eds.) (2012), *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*, Transnational Institute (TNI), Amsterdam.
- PITKIN, H.F. y M. SCHUMER, S.M. (1982), «On Participation», *Democracy* 2(4), 43-54.
- POLLITT, C. (2000), «How Do we Know How Good Public Services Are», en Peters, G. y D.J. Savoie (eds.) *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the public service*, McGill y Queen's University Press, Kingston.

- SHIRLEY, M. M. (1999), «Bureaucrats in Business: The Roles of Privatization Versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform», *World Development*, 27(1): 115-136.
- TRIANTAFILLOU, P. (2007), «Benchmarking in the Public Sector: a Critical Conceptual Framework», *Public Administration*, 85(3), 829-846.
- VAN ROOYEN, C. y HALL, D. (2007), «Public Is as Private does: The confused case of Rand Water in South Africa», *MSP Occasional Paper*, n. 15, Municipal Services Project, Ciudad del Cabo.
- WOLFF, R. (2002), «Efficiency: Whose Efficiency», *Post-Autistic Economics Review*, 16: 1-3.
- WOLLMANN, H. (2011), «Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?», *Croatian and Comparative Public Administration*, 11(4): 889-911.