

II. SOPESANDO LAS OPCIONES: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

David A McDonald y Greg Ruiters¹

“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 contraproducente 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).² 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 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.

Tabla 2.1: Tipología de ‘alternativas a la privatización’			
Tipo institucional	Descripción	Ejemplos	Nombre/sigla
<p>Entidad pública</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>Entidad sin ánimo de lucro</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>Partenariados</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, entendiendo 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.

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

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

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

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

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 ‘cómos’ de la participación comunitaria, sino también los ‘cuándos’. 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 bajaron 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.