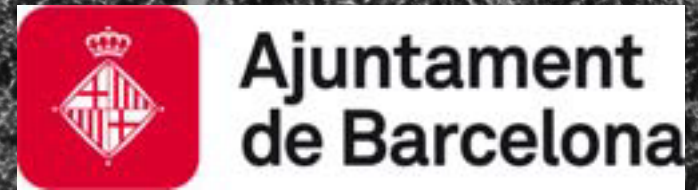


Jornada Internacional



Remunicipalización: Desafíos y Oportunidades

Sesión:

La "Nueva Gestión Pública": Límites y desafíos de un modelo después de 30 años. El papel de la remunicipalización en la política pública moderna

Dr. José Esteban Castro,
Investigador Principal, Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

Profesor Emérito, Newcastle University
Reino Unido

Barcelona, 1 de diciembre de 2016

Fotografía: La Jornada, México DF

Orden de exposición

- **Provocación inicial**
- **Perspectiva histórica**
 - Regímenes de política y gestión de servicios esenciales
- **Bienes públicos y ciudadanía**
- **El retorno del neoprivatismo**
 - Fracaso y consecuencias
 - Las fuerzas inerciales como obstáculos
- **Algunas sugerencias para el debate**
 - servicios esenciales y la democratización material, substantiva de la sociedad

Provocación inicial

- Lo “social” es producido a partir de una confrontación fundamental entre **proyectos rivales de la especie humana**
 - valores, principios, metas y fines rivales, a veces incluso incompatibles
- La retórica de la “unidad” oculta la realidad social, que está fundada en la **producción y reproducción de desigualdades estructurales** (de clase, étnicas, de género, etc.).
- Estas desigualdades estructurales, que determinan las divisiones existentes en la sociedad, encuentran su expresión en diferentes ámbitos, **incluyendo el de la política y la gestión de los servicios esenciales**

Ejemplo: dilemas de los servicios esenciales

- ¿Son un bien público? ¿un bien social? ¿un bien económico? ¿una mercancía?
- El acceso a los mismos, ¿es un derecho (ciudadano, humano)? ¿o debe estar gobernado por las “reglas del mercado”?
- En relación a la política, el gobierno y la gestión de estos servicios
 - ¿cuál debe ser el papel del Estado (municipio, provincia, nación, etc.)?
 - ¿cuál debe ser el papel del “sector privado”?
 - ¿cuál debe ser el papel de las organizaciones comunitarias, sindicales, etc.?
 - ¿cuál debe ser el papel de “la ciudadanía”?
- Existen **respuestas rivales** a estas preguntas, a veces **irreconciliables**, que se corresponden (no en forma lineal o mecánica) con diferentes “regímenes” de política, gestión y gobierno de los servicios esenciales

Perspectiva histórica: regímenes rivales de política, gobierno y gestión de los servicios esenciales

- Régimen centrado en los **principios privatistas** (siglos 18-19)
- Régimen centrado en los principios del **“racionalismo administrativo”** (c. 1880s-1970s)
- Intento de reinstalar los **principios privatistas** (1980s a la fecha)
 - Régimen **neoliberal** o **neoprivatista** / “New Public Management”
- Formas **contra-hegemónicas** / ej. Remunicipalización

Regímenes en confrontación

- Desde el siglo 18 – el régimen “privatista”
- Tradición cultural anglosajona, entrelazada con el desarrollo a largo plazo de la **ética, instituciones y doctrinas capitalistas**

La tradición privatista afirma que:

- el sector privado es inherentemente dinámico, productivo y confiable
- las instituciones privadas son intrínsecamente superiores a las instituciones públicas para el suministro de bienes y servicios
- la eficiencia de mercado es el criterio apropiado para evaluar el rendimiento social en prácticamente todas las esferas de actividad

El régimen privatista, el ejemplo del agua ...

- El desarrollo temprano de los **servicios de agua esenciales** en los países Europeos industrializados y en los Estados Unidos fue **inspirado en gran medida por este ideal privatista**
- Este modelo impulsó el desarrollo de los sistemas de provisión de agua hasta mediados del siglo diecinueve en Inglaterra, Francia, los Estados Unidos, y fue exportado a otros lugares (incluyendo la Península Ibérica) con diferentes grados de éxito
- El modelo dio lugar a una proliferación de **monopolios privados** de agua relativamente pequeñas, **no regulados**, que normalmente operaban en los centros urbanos más grandes y ricos donde, con raras excepciones, **abastecían principalmente a los barrios más prósperos**
 - **Universalización del principio de exclusión:** servicios para quien los pueda pagar
 - Interés privado **sólo en “agua limpia”**, no en agua residual ni en la gestión ambiental

Lucha social y política ...

- La segunda parte del siglo diecinueve se caracterizó por un debate político generalizado que derivó en la decisión de municipalizar los servicios públicos
- Este proceso llevó a un **consenso general, por encima de distinciones políticas**, de que la expansión de servicios de saneamiento **no podía confiarse** al funcionamiento no regulado de las fuerzas del mercado
- Los servicios de saneamiento fueron asumidos como un **deber moral** de la sociedad (los brotes de cólera de mediados del siglo diecinueve contribuyeron a este proceso)

Lucha social y alianzas inesperadas (?) ...

Ejemplo de Inglaterra en 1844, en la ciudad de Liverpool Samuel Holme –un acaudalado hombre de negocios que llegó a ser líder del Partido Conservador y alcalde de la ciudad– argumentaba que

“El agua es tan esencial para la salud y el bienestar de la humanidad como lo es el aire que respiramos, y cuando la humanidad se agrupa en masas de miles de personas como ocurre crecientemente en nuestras ciudades **es esencial para la salud pública que exista una mayor provisión de agua accesible mediante una tarifa pública que sea calculada para recuperar el costo neto, no para generar tasas de ganancia privada del 30 por ciento.**”

Regímenes en confrontación

- Desde mediados del siglo 19, régimen basado en los principios del “**racionalismo administrativo**” (Dryzek)
- Desde la década de 1870 en los países occidentales los servicios esenciales comenzaron a organizarse crecientemente en torno a los siguientes principios:
 - Se trata de bienes y servicios que deben estar bajo **control público**
 - Con **regulación estricta** de los operadores privados
 - O directamente en manos del **sector público**

Los principios de los “bienes públicos”

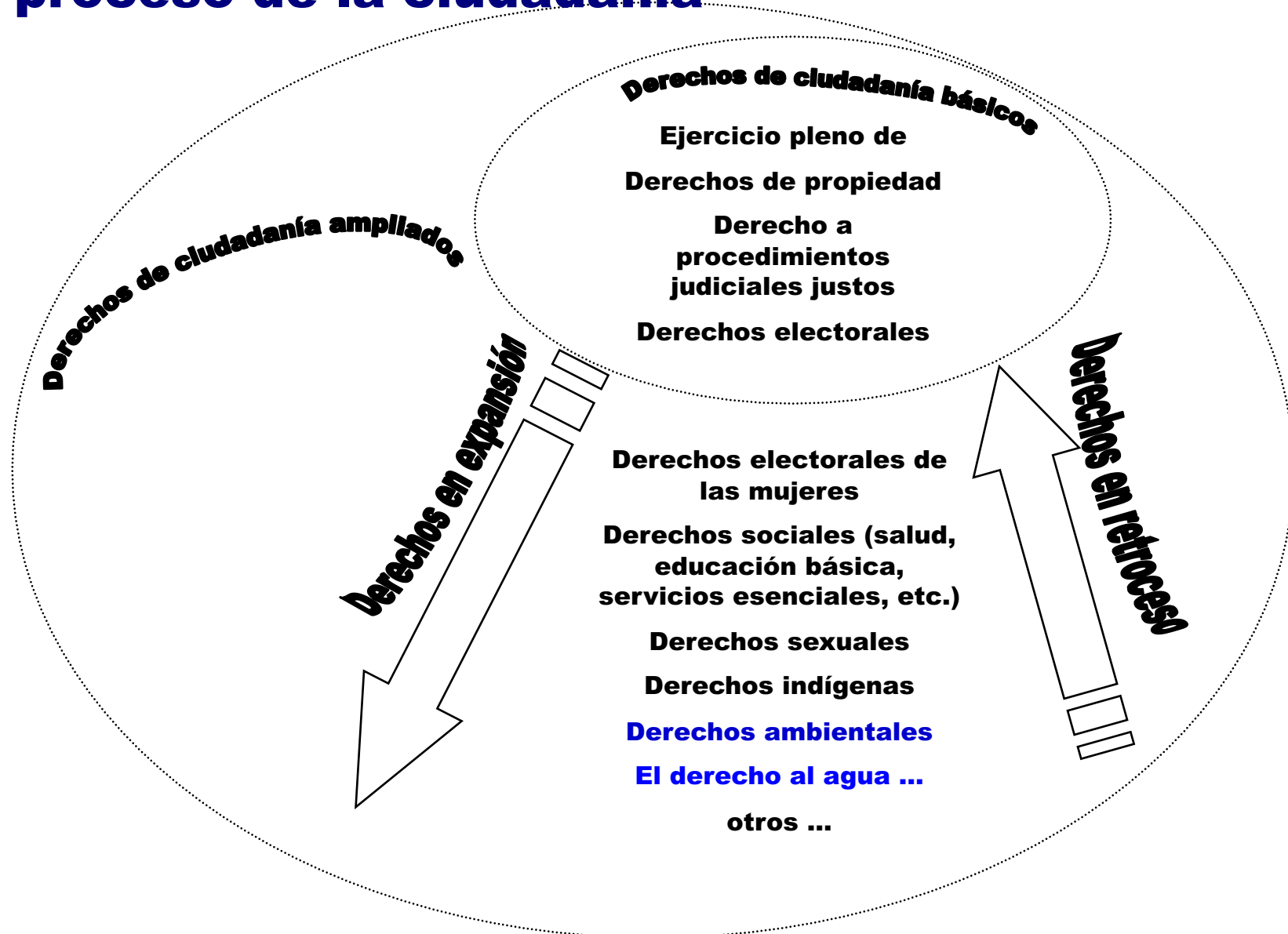
■ Estos principios

- fueron aceptados por la mayoría de los sectores del espectro político hacia comienzos del siglo veinte
- inspiraron la expansión (en algunas áreas la universalización) de servicios esenciales a partir de la Segunda Guerra Mundial

■ En el plano conceptual este movimiento se expresó, por ejemplo, en

- el principio de la existencia de “**fallas de mercado**” y de la necesidad de proteger el “**interés público**”
- El reconocimiento de **derechos sociales de ciudadanía** (universalización de las condiciones básicas de la “vida civilizada”, salud, educación, bienestar esencial)

El proceso de la ciudadanía



Contradicciones del racionalismo administrativo

- **Articulación de conocimiento científico y organización burocrática**
- **Exclusión del ciudadano (alienación de la sociedad civil): “la gestión de servicios públicos es un tema para expertos”**
 - “Paternalismo benéfico”, “autoritarismo paternalista”
- **Noción de “interés público” y sus contradicciones**

El retorno del régimen privatista desde los años 1980s

- **Cambios radicales en la economía global conducen al abandono del régimen adoptado en Bretton Woods en 1944:**
 - recuperación del comercio mundial hasta los niveles alcanzados antes de la Primera Guerra Mundial
 - expansión de la inversión directa extranjera en la mayoría de las economías desarrolladas
 - crecimiento de las compañías multinacionales
 - internacionalización de los flujos de capitales
- **Estados Unidos abandona la convertibilidad oro-dólar en 1971**
- **Ciclo de crisis económicas globales con niveles de endeudamiento internacional sin precedentes y volatilidad extrema en los valores de las monedas y de los precios de las mercancías mundiales**
- **La OECD, conducida por los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido, abandona formalmente el modelo keynesiano en 1979-80 y comienza a implementar y promover reformas de largo alcance basadas en la **desregulación, liberalización y privatización****

Los argumentos principales del privatismo

- Los instituciones financieras internacionales, las agencias de cooperación de los países desarrollados, y otros actores globales han argumentado que la solución a la “crisis” de los servicios esenciales resta en la expansión de la participación privada (privatización y otras formas relacionadas) para
 - Aumentar la **eficiencia** de los servicios de infraestructura
 - Extender la **cobertura a los pobres**
 - Reducir la presión sobre los presupuestos públicos mediante la provisión de **inversión privada fresca** (Banco Mundial, 1998: 1; Savedoff et. al., 1999)
 - Al mismo tiempo que
 - **mejorar las condiciones de igualdad social** (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998: 120)

Fracaso y cambios en la retórica neo-privatista

En respuesta al fracaso de la política, se hicieron una serie de declaraciones que vale la pena recordar:

“aunque hay problemas frecuentes con los servicios públicos, **sería incorrecto concluir que el gobierno debería abandonarlos y dejar todo en manos del sector privado** [...]

tanto en la teoría como en la práctica **ningún país** ha logrado avances significativos en reducir la mortalidad infantil y mejorar la educación primaria **sin acción del gobierno** [...]

aún más, **la participación del sector privado** en las áreas de salud, educación e infraestructura **no carece de problemas, especialmente en lo referido a servir a los pobres**. Está claro que la posición extrema de que el sector privado debería encargarse de todo no es deseable”

Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004:
Haciendo que los servicios trabajen en favor de los Pobres
(<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/>)

Las fuerzas inerciales del neoprivatismo

■ Impacto de las fuerzas inerciales puestas en marcha por las políticas neoprivatistas

- Reforma del sector público – éxito en erosionar la “ética de lo público” e instalar una ética mercantil e individualista
- Formación de expertos orientados al modelo
- Debilitamiento del sector público y de la “sociedad civil”
- Cooptación/influencia
- Continuación de la política con otros nombres y tácticas
- Aumento de la desigualdad estructural y la injusticia social

Ejemplo: el fracaso de la política neoprivatista: los ODM y los servicios esenciales de agua y saneamiento

- La meta era **reducir a la mitad** la proporción de población sin acceso a servicios de agua y saneamiento para 2015
 - Meta limitada en comparación con las metas de universalización de la Década Mundial del Agua (1980-1990)
- **Datos oficiales (reconocidamente optimistas)**
 - 11 países de América Latina y Caribe no lograron la meta para agua
 - 19 países de ALyC no lograron la meta de saneamiento

El fracaso del neoprivatismo

- Son datos oficiales, que no reflejan la realidad en su complejidad (ej. el problema de la calidad del agua)
- Los países que lograron cumplir las metas, también han visto **crecer la desigualdad intranacional en el acceso a los servicios**
 - se habría logrado la meta en promedio, pero **los sectores más pobres han sido marginalizados** pues la expansión de servicios llegó en general a los sectores de mayores ingresos

Proposiciones para el debate

- El gobierno y la gestión democráticos (incluyendo el control social) de los servicios de esenciales es un proceso de **naturaleza esencialmente política**, no reductible a su momento legal/institucional o técnico
- Los mecanismos de “control social democrático” pueden asumir formas institucionales **diversas** y pueden encarnar principios **mutuamente contradictorios**
- El gobierno y la gestión democráticos presuponen formas de “control social” fundados en la **ciudadanía substantiva**
- Los procesos sociales y políticos hegemónicos tienden a reducir y limitar el espacio de la ciudadanía sustantiva en el funcionamiento de las instituciones
- El campo de la gestión de los servicios esenciales es a la vez escenario y reflejo de las **luchas sociales y políticas** por la democratización substantiva de la sociedad

El proceso de democratización de la política y la gestión de los servicios esenciales

- Los patrones prevalecientes a nivel internacional en las políticas públicas de los servicios esenciales están **lejos de cumplir con los criterios de la democracia substantiva**, especialmente en lo que toca a atender a las comunidades vulnerables
- Políticas incluyentes vs. políticas excluyentes
- Reconocimiento del papel central del Estado
- Democratización formal vs democratización substantiva

El proceso de democratización ...

- Las políticas públicas requeridas para lograr la universalización de los servicios esenciales deben
 - estar fundadas en el **principio de la igualdad**
 - subordinar la eficiencia económica y el lucro privado a las metas más elevadas de la **distribución democrática de la riqueza y el bienestar civilizado**
 - privilegiar el **“rendimiento” social** (en salud pública, en calidad de vida, etc.), **de largo plazo**, de las inversiones antes que las ganancias económicas de corto plazo

El proceso de democratización ...

- **La revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible prevista en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 17) debe**
 - **cambiar radicalmente el énfasis prevaleciente en promover asociaciones público-privadas, que con frecuencia han servido para promover la privatización y la mercantilización**
 - **apoyar con fuerza el desarrollo de asociaciones público-públicas, público-comunitarias y comunitario-comunitarias**
 - **fortalecer la capacidad de las autoridades para gestionar y regular la provisión de servicios esenciales de calidad y seguros**

El proceso de democratización ...

- **La democratización substantiva requiere**
 - **participación y control sociales por parte de ciudadanos comunes y usuarios sobre el proceso de toma de decisiones acerca de cómo se gobierna, gestiona y distribuye el acceso a los servicios esenciales**
 - **implementar mecanismos legales y administrativos que permitan un involucramiento significativo de los ciudadanos-usuarios y sujetar las actividades de gobierno y gestión de los servicios al escrutinio y control democráticos de la ciudadanía**
 - **recuperar/reconstruir la **ética del bien público, del bien común, del derecho social, del interés público**, que fue el fundamento que permitió la universalización de los servicios esenciales en los países que lo lograron**



Cierre: lecciones humildes que nos enseña la investigación sobre el “agua” ...

