

Los socios público-privados: ¿una opción para el desarrollo o una estratagema neoliberal? Consideraciones críticas desde la sociología del desarrollo

Salvador Orlando Alfaro

Docente del Departamento de Sociología y Estudios Sociales, Universidad de Regina, Canadá. Correo electrónico: salvador.alfaro@uregina.ca

Palabras clave:

asocio público-privado, descentralización, privatización, relaciones Estado-sociedad, desarrollo, neoliberalismo.

Resumen

Este artículo discute la dimensión de equidad de los socios entre comunidades en situación de precariedad, gobiernos locales y empresas del sector privado, socios que buscan proporcionar servicios básicos y de infraestructura. De igual manera, se discuten las condiciones necesarias que pueden satisfacer las expectativas de los grupos sociales vulnerables en relación con los socios, así como el papel crítico que el Estado juega al intervenir en este proceso. En el contexto de los países de la periferia, el artículo se enfoca en las inconsistencias conceptuales en torno a los socios público-privados que llevan a resultados opuestos a los que supuestamente se obtendrían. Asimismo, se puntualiza en la esencia ambivalente y engañosa de tales socios, que posibilitan, al operar efectivamente, una forma de privatización disfrazada que beneficia los intereses del sector privado y al mercado, bajo la bandera de compartir el poder con el Estado y con las comunidades vulnerables.

1. Introducción

Desde el inicio de los años ochenta, el involucramiento del sector privado en la provisión de servicios públicos ha sido promovido con varios disfraces en los discursos del desarrollo. Esto fue más significativo debido al giro tomado hacia los procesos de privatización de los activos públicos impulsados por gobiernos, organismos financieros internacionales y agencias de desarrollo, y que pueden encontrarse en el Informe Breg del Banco Mundial (1981). Sin embargo, a pesar del fuerte apoyo de los donantes internacionales, especialmente del Banco Mundial, los programas de privatización fracasaron en producir las transiciones que se esperaban en los países receptores. Las privatizaciones parecieron ser más difíciles de ejecutar de lo que se había anticipado, y las críticas a esta práctica crecieron rápidamente. Los argumentos críticos se centraron en señalar que la competencia —más que los cambios en la propiedad— había sido la generadora de los aumentos en la productividad que satisfizo de algún modo los fines previstos para los usuarios de los servicios públicos (IMF [FMI], 2004). Este efecto tendió a ser limitado en la medida en que los mercados en los que estos servicios públicos operaban tenían poca competencia, especialmente como resultado de las fuertes inversiones que requerían estos proyectos. En respuesta, se argumentó que la competencia sin limitaciones de presupuesto no mejoraría la eficiencia (Shirley y Walsh, 2000). Incluso, firmas privadas fracasaron de manera desproporcionada al invertir en áreas en las que existían grandes necesidades, y la inversión resultante tendió a ser en la forma de toma de control sobre las instalaciones existentes, agregando poca capacidad extra (Bayliss y Fine, 2008). Por otra parte, durante la primera década de este siglo, la privatización declinó en términos sustanciales tanto en términos del discurso del desarrollo como

de las políticas que se impulsaron (Kessides, 2004). Consecuentemente, la narrativa hasta entonces dominante experimentó modificaciones en varios aspectos claves en vista del fracaso de las medidas adoptadas, y, como era de esperarse, se agregaron y se recrearon nuevas ideas. Esto último, por supuesto, sin modificar la razón de ser del discurso y de sus componentes esenciales. En este sentido, en los últimos años, los movimientos como los descritos se han constituido con el objetivo de estudiar las reflexiones sociológicas en el campo del desarrollo. Por consiguiente, el planteo analítico que orienta la presente discusión toma en cuenta el enfoque y el contexto de las relaciones asimétricas que existen en la economía-mundo capitalista entre el centro (países económica y políticamente dominantes del sistema) y la periferia (países dependientes y subordinados) (Wallerstein, 2004), así como las relaciones de carácter estructural que definen el marco histórico contemporáneo.

Así, desde hace aproximadamente década y media, dos tendencias paralelas en el campo del desarrollo a escala internacional —la facilidad de acción que los Gobiernos han proporcionado a la lógica del mercado y su compromiso formal de apoyo a las comunidades— han definido las preocupaciones de muchos Gobiernos en la formulación de estrategias nacionales. Una tercera tendencia ha defendido la unión de las dos mencionadas: la idea de la importancia de los socios de las comunidades con el sector privado, cuya mediación estaría a cargo del sector público, situación que lograría una sinergia capaz de superar múltiples deficiencias (una situación en la que todos ganan). El socio público-privado (APP) ha sido acelerado por las agencias internacionales de desarrollo como una estrategia clave para mejorar cualitativamente, según su perspectiva, los servicios y la infraestructura que benefician a las comunidades tanto en el área urbana como

en la rural de los países de la periferia. Todo esto es en el contexto de las reformas económicas y de los procesos de modernización asociados al modelo dominante; asimismo, es una opción ante el evidente fracaso de los programas de privatización inicialmente impulsados a escala mundial. En tal sentido, en la última década y media ha surgido una cantidad considerable de programas de parte de donantes internacionales que apoyan los APP. La consecuencia de esto es que las políticas de desarrollo se han orientado cada vez más hacia la recaudación de fondos del sector privado. Esto se reflejó, por ejemplo, en el rol asignado a los APP en los resultados del documento de la Cumbre para el Financiamiento del Desarrollo que tuvo lugar en Etiopía en julio de 2015, que establece el marco de financiamiento para las metas del desarrollo sostenible. En el mismo orden, para el Grupo del Banco Mundial, los APP son parte de su esfuerzo para estimular el crecimiento económico y combatir la pobreza (IEG, 2014, p. 2), y su apoyo hacia estos socios ha incrementado más del triple en la última década (Romero, 2015, p. 16). Esto se lleva a cabo para contribuir al crecimiento y, mediante el “efecto cascada”, reducir la pobreza (IEG, 2014, p. 7). Asimismo, agencias donantes y varios Gobiernos se han coordinado para crear un apoyo sustancial a los APP mediante plataformas para la facilitación de proyectos. Además, es importante hacer notar que, en este contexto, el impulso a los APP por parte de estos actores ha estado apoyado por un fuerte sesgo ideológico en contra de la función interventora del Estado. La presunción persiste en que el sector privado, a pesar de sus limitaciones, se mantiene como la mejor alternativa en el ofrecimiento de servicios que la que tradicionalmente ha ofrecido el sector público. Si bien las bases analíticas de tal posición no están del todo claras, este sesgo ideológico también se observa en los procesos de decisión que orientan la adopción

de los APP. Por ejemplo, se argumenta con frecuencia que los APP solamente deberían ser introducidos si proporcionan un incentivo para las inversiones (IEG, 2014, p. 22). En general, este es el marco ideológico y operativo que sustenta este tipo de proyectos en los países de la periferia.

En los últimos años, una serie de estudios críticos desarrollados en varios países revelan serias inconsistencias en la teoría que reafirma a estos socios como la panacea para los países periféricos (y sus consecuentes beneficios para el desarrollo) (Hall, 2014). En el contexto de sociedades con economías dependientes y con una amplia brecha de factores socioeconómicos y de Gobiernos nacionales descentralizados (en los que a menudo los Gobiernos centrales no tienen ni la voluntad ni la capacidad de intervenir efectivamente), los APP son libres de operar como estratagemas de privatización de un desarrollo inspirado en el modelo neoliberal. En general, las empresas privadas establecen acercamientos —o los Gobiernos lo hacen bajo instrucciones emanadas por las agencias financieras internacionales o por los Gobiernos donantes— con el mensaje de compartir el poder, pero, una vez que el proceso está en marcha, los intereses de los supuestos beneficiarios (las comunidades) son frecuentemente sobrepasados por los intereses de los miembros más poderosos del socio: las empresas privadas, ya sean nacionales o transnacionales.

Por otra parte, como era de esperarse, los estudios encargados por las agencias internacionales como el Banco Mundial para evaluar los APP no analizan las relaciones de poder ni las influencias de los contextos en los que los socios son llevados a cabo. El enfoque mecánico típico de estos estudios se ha caracterizado principalmente por examinar la logística y la tipología de los APP. Sin embargo, ignora serios problemas como, por ejemplo,

las implicaciones distributivas de los socios. En este artículo se presentan reflexiones críticas en torno al aspecto equitativo de los arreglos de “compartir el poder” que representan un componente esencial en el discurso que promueve tales estrategias. La discusión se enfoca en evidenciar el conflicto inherente que se genera entre los intereses impulsados por las ganancias del sector privado y los intereses impulsados por el bienestar de las comunidades. Asimismo, se puntualiza el papel esencial que juega el Estado en estas estrategias y su compromiso con un específico desarrollo nacional.

2. La genealogía ideológica del debate

Posibilitar el desarrollo del mercado mediante la privatización, la desregulación, la descentralización y los ajustes económicos —la razón de ser del modelo económico neoliberal— se ha convertido, con diferentes ritmos y modalidades, en la prioridad de muchos Gobiernos. La rápida emergencia de esta tendencia entre los Gobiernos de la mayoría de los países periféricos no se debe a que exista una abrumadora evidencia acerca de beneficios políticos y sociales que el mercado genera para una gran parte de los sectores sociales, ya que una amplia gama de estudios demuestra lo contrario (Sclar, 2000; Petras & Veltmeyer, 2001). Al contrario, las políticas económicas neoliberales son el resultado de la falta de alternativas viables para los intereses de los grupos dominantes (Bond, 2000) o de las fuertes presiones ejercidas por las agencias financieras internacionales en los Gobiernos (George, 1997). El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) condicionan la disposición de los paquetes de asistencia financiera en la medida en que los Gobiernos nacionales adopten políticas neoliberales que promuevan la libertad de acción a las fuerzas del mercado (Cheru 1997; Crewe & Harrison, 1998). Los países

con vínculos frágiles en el mercado global y con la necesidad desesperada de créditos externos levantan los controles a las fuerzas del mercado para obtener los préstamos y más tarde descubren las consecuencias negativas. No obstante, a pesar de su impacto negativo, ciertamente existen fracciones de los grupos (dominantes) económicos nacionales que coinciden y se benefician con estas políticas. Varios países latinoamericanos —especialmente debido al dramático impacto en las clases populares y en grandes segmentos de la pequeña y mediana empresa— experimentaron esta dura realidad en la década anterior. A pesar de ello, estas estrategias y estos programas continúan siendo impulsados incluso por Gobiernos que retóricamente critican el modelo dominante.

Por otra parte, ha habido otra tendencia consistente de parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de organizaciones de la sociedad civil de estimular el desarrollo de las comunidades locales. El concepto ha recibido el beneplácito de Gobiernos, tomadores de decisiones, activistas y agencias internacionales, pero ha sido recibido desde dos puntos de vista. El desarrollo comunitario es celebrado como parte de la hegemonía global del mercado (BM, 1997) y como la alternativa a esa hegemonía (Friedmann, 1992; Chambers, 1997). De esta forma, se crean dos narrativas opuestas que matizan el panorama acerca de las apuestas para el desarrollo y el progreso social.

Partidarios del primer punto de vista argumentan que el fortalecimiento de las comunidades es el único camino para lograr una economía de mercado sostenida. En la medida en que los recursos y las responsabilidades de los Gobiernos son cada vez más limitados, la arena de las comunidades y de sus ONG es vista como una opción viable. Sin embargo, no coinciden con las tenden-

cias que promueven incrementar la liberalización del mercado o adelgazar el papel de los Gobiernos con el desarrollo que puedan experimentar las ONG y las organizaciones de la sociedad civil (Mohan y Stokke, 2000). Desde la perspectiva hegemónica, las actividades de estos grupos y de estas organizaciones encuentran su significado solamente en el contexto de la privatización de las actividades del sector público. Es decir, en la medida en que funcionen según la lógica del modelo dominante.

Aquellos que sostienen el punto de vista del desarrollo potencial de las comunidades locales lo ven de una manera diferente: como un camino alternativo al desarrollo económico que puede aliviar el daño causado por las políticas neoliberales de la privatización. En las estrategias creativas, en la flexibilidad y en las actividades basadas en las comunidades locales, estos defensores ven no solo una medida de supervivencia ante la ferocidad de la competencia local y global, sino una forma mediante la cual las comunidades pueden responsabilizarse de su destino (Friedmann, 1992; Chambers, 1997). Los proponentes de este enfoque que perciben una relación antagónica entre los intereses del mercado y los de las comunidades rechazan el asocio con el Estado o con el sector privado (Esteva & Prasak, 1997; Escobar, 1997). En el mismo sentido, otros críticos no perciben que sea útil promover el desarrollo de las comunidades sin tomar en cuenta contextos más amplios (Wilson, 1996). Esta posición intenta comprender las fuerzas contextuales que afectan la acción de las comunidades, así como encontrar, por lo tanto, las maneras en las que estas se junten con aquellas fuerzas para lograr ventajas sustanciales.

Quienes buscan motivar el desarrollo de las comunidades y las alianzas entre sectores diferentes se atraviesan en el paso de quienes

promueven las fuerzas del mercado, quienes a su vez consideran crucial la participación de las comunidades en las estrategias de privatización. Los dos grupos, desde puntos de vista muy diferentes, coinciden en apoyar el asocio entre las comunidades, el sector privado y el sector público.

En el contexto descrito, los estudios sobre los APP emergen principalmente entre quienes confían en las fuerzas del mercado: los neoliberales, que quieren un papel cada vez menor de los Gobiernos y más protagonismo del sector privado, y cuya base se encuentra en la creencia de que los Gobiernos son ineficientes. Estos grupos argumentan que el sector público no debe ser el único proveedor de los servicios públicos, sino que las comunidades y el sector privado deberían tomar muchas de las responsabilidades que en la actualidad corresponden al Estado. Por consiguiente, los neoliberales apoyan los APP como una estrategia para potenciar los mercados (que en su mayoría están dominados por los grupos oligopólicos) en la que el sector privado tendría que ser apoyado por los recursos del Gobierno, las comunidades y las ONG.

Es importante resaltar que, en los países del centro, especialmente en Estados Unidos y en Gran Bretaña, los APP se promovieron en la década de los ochenta como la principal estrategia para el desarrollo urbano (Beaugerard, 1998). Esa política ejemplifica la creencia doctrinaria del neoliberalismo capitalista: “la supremacía de sector privado y de las fuerzas del mercado en alimentar el desarrollo” (Squires, 1991, p. 197). Los APP fueron promovidos para reducir los gastos del Gobierno y limitar sus áreas de responsabilidad, para evitar presumibles deficiencias del sector público y para reforzar la confianza en la supuesta eficiencia del sector privado (Forrest, 1991).

En las pasadas tres décadas, la mayoría de los Gobiernos de los países periféricos siguieron la orientación neoliberal al adoptar el credo de la supremacía del mercado y de la incompetencia del Gobierno como una justificación para promover los APP (Osbourne, 2000). Instituciones bilaterales y multilaterales —incluyendo programas como los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los de algunas agencias de desarrollo— promueven que los APP son un mecanismo que soluciona muchos de los problemas vinculados a los servicios públicos, así como que son un componente clave en proyectos de desarrollo (USAID, 1997).

La racionalidad detrás de la promoción de los APP en la periferia encaja con la estrategia de descentralización (Bennet, 1998). La descentralización económica implica un amplio espectro de estrategias de privatización, que se definen, por un lado, con la venta de activos públicos, y por la otra, con la participación de empresas privadas como socios directos. La descentralización política implica un tipo particular de democratización que se caracteriza por la participación de una amplia gama de actores en el proceso de toma de decisiones (Burki *et al.*, 1999). La descentralización asume la apertura en la toma de decisiones en la medida en que desplaza el reparto de los servicios exclusivos del Gobierno central al Gobierno local, y también del Estado hacia los sectores no estatales. Por lo tanto, la descentralización se mezcla con los APP, ya que promueve el asocio de los Gobiernos locales con otros actores —como empresas privadas y ONG sin fines de lucro— para servir mucho mejor en los territorios locales y especialmente en las comunidades vulnerables.

Sin embargo, en los estudios sobre los APP se manifiesta claramente su silencio en el tratamiento de la dimensión de equidad en

los socios; asimismo, se evidencia la omisión de un registro documental que demuestre que dichos socios benefician los intereses de los sectores populares (USAID, 1997; Bennet, 1998). Estos informes y estudios, que en su mayoría son financiados y publicados por las agencias de desarrollo como material promocional, están dominados por un análisis mecánico de los APP; es decir, se centran en las formas de contrato y en los términos de concesión, pero dicen poco sobre si y cómo los socios reemplazan la responsabilidad del sector público en los servicios al conglomerado social. Además, en ellos son escasamente tratados los temas políticos, económicos, sociales y culturales de los APP, y tampoco indican si estos sirven a los intereses de los sectores populares (Osbourne, 2000). De hecho, estos estudios comúnmente evaden dichos problemas, ya que confunden el crecimiento económico con el alivio o la erradicación de la pobreza. Es decir, se supone que los socios que son buenos para el mercado son buenos para los sectores populares, ya que crean empleos y fomentan el crecimiento económico (BM, 2001). La base argumentativa sin fundamentación analítica de esta posición es que los socios crean riqueza, que es distribuida equitativamente.

Mediante una exposición de su funcionamiento real, esta reflexión tiene como propósito dilucidar las limitaciones que son evidentes en los estudios dominantes de los APP. Para ello, se establecen los intereses de las clases populares como el marco de referencia específico y, al mismo tiempo, se toma en cuenta el contexto en el que se desarrollan los socios público-privados: la descentralización del Estado. El enfoque pretende interrogar los procesos de equidad en los socios y sus resultados. En este sentido, se plantea preguntar a qué agentes se espera proporcionar servicios más efectivos y eficientes de parte de los socios. Nos parece

que este esfuerzo contribuye a desenredar las nociones de eficiencia, efectividad y equidad, que a menudo se confunden en una sola en los estudios sobre los APP.

Como la genealogía —que en forma esquemática se ha presentado de los diferentes puntos de vista— muestra, los APP, entendidos en todos sus aspectos, no pueden ser categóricamente aceptados o rechazados (Bateley, 1996). Más bien, nos tendríamos que preguntar lo siguiente: ¿bajo qué condiciones políticas, sociales y culturales y de ambientes institucionales y con qué clase de procesos pueden los APP obtener resultados positivos o fallidos como relación sinérgica que beneficie a todos los socios, incluyendo, principalmente, a los sectores populares y a las organizaciones representativas de la sociedad civil?

3. Nudos conceptuales en los socios público-privados

Tres problemas conceptuales son significativos en una relación de equidad de los APP: (1) la definición del papel y la responsabilidad de los socios en los procesos de asocio, y qué significa lo público y lo privado; (2) la acción asociada: cómo entendemos y logramos relaciones de poder horizontal entre los socios; y (3) en qué medida y cómo el Estado podría jugar el papel de mediador para propiciar y regular el asocio.

3.1. Imprecisión en la definición

En las discusiones sobre los APP, se utiliza con frecuencia una terminología ambigua o sin rigurosidad conceptual. En este plano, debería quedar claro qué se quiere decir cuando se utilizan los conceptos “sector público”, “sector privado” o “comunidad”. Por ejemplo, ¿a qué clase de sector privado se hace referencia: a una empresa pequeña

o a una gran empresa local o transnacional? Los socios de comunidades vulnerables con empresas pequeñas o informales requieren un tratamiento especial, pues tienen implicaciones que son diferentes a los socios que se hacen con grandes empresas multinacionales. ¿Qué niveles del Gobierno conforman el sector público en discusión: nacional o local? La participación potencial de las comunidades locales difiere de aquella que se establece con los niveles superiores del Gobierno. Por último, también es problemática la noción de comunidad como una entidad individual y monolítica. ¿Cómo se define una comunidad en particular? ¿Qué individuos u organizaciones asumen la representación de la comunidad? ¿Algunas veces la comunidad podría ser convenientemente definida en la medida en que cualquiera de sus miembros esté de acuerdo con participar en un determinado proyecto?

La utilización imprecisa del término “sector privado” esquivada la cuestión de los intereses establecidos por las grandes empresas, lo que permite que los APP sean presentados a conveniencia: como estrategias que posibilitan las iniciativas de los grupos populares, pero también, alternativamente, como estrategias que atraen inversiones de grandes empresas. El término sector privado puede ser utilizado para cualquier cosa fuera del sector público. Por ejemplo, se puede utilizar para estimular la participación de organizaciones populares y de ONG, o como una oportunidad para las grandes empresas para que desarrollen proyectos que les generen grandes beneficios. En otras palabras, el término puede conducir a conceptualizaciones diferentes y a conclusiones totalmente opuestas en los discursos en disputa.

La falta de rigurosidad de la terminología utilizada en el debate acerca de los APP fomenta ambigüedades que resultan conve-

nientes en la definición de los roles y en las expectativas para cada socio. Por ejemplo, la prescripción que permite la participación del Estado debe clarificar hacia qué nivel del Gobierno está dirigido y por qué. ¿Cuál nivel gubernamental se espera que regule la operación de los mercados? ¿Quién debería regular el socio? ¿El Gobierno nacional o el local? Los Gobiernos locales son a menudo tan débiles financiera y técnicamente para hacer eso; no obstante, en vista de que los otros niveles del Gobierno están en gran medida alejados de las comunidades y de sus procesos de desarrollo como para tener de una contribución significativa, los APP se apoyarían frecuentemente en los Gobiernos locales para la realización de las tareas vagamente definidas por los Gobiernos centrales y que son prácticamente imposibles de administrar por los Gobiernos locales (Parnell & Pieterse, 2002).

Toda esta terminología vagamente definida no es inocente, ya que permite que los intereses del socio poderoso salgan beneficiados bajo el disfraz de servir al débil. La discusión que sigue acerca de las relaciones de poder horizontales desarrolla este punto con más detalles. La temática discutida hasta el momento, por lo tanto, demuestra que las definiciones ambiguas en torno a los APP pueden esconder subrepticamente agendas distintas de las partes interesadas.

3.2. Acción conjunta

La posibilidad de un socio que beneficie a los grupos sociales vulnerables depende de la naturaleza de la acción conjunta: cómo el socio es concebido, por qué es iniciado y llevado a cabo, y si los desequilibrios de poderes entre los participantes pueden lidiar con el problema de asegurar relaciones de poder equitativas y horizontales. La puesta en marcha de un APP requiere una atención

seria. El origen de un socio revela mucho acerca de las relaciones de poder que se generarán entre los participantes. Es un factor significativo saber quién ha iniciado el proceso y ha buscado el socio con los otros sectores. De esta manera, uno de los socios puede llenar una necesidad del otro. Por ejemplo: ¿es la comunidad la que llena la brecha para el sector público o privado realizando las tareas que organizaciones en esos sectores prefieren no realizar? ¿Podría ser proporcionando mano de obra barata? ¿O los principales beneficiados son los Gobiernos locales o las organizaciones privadas, por ejemplo, al llenar la brecha en la acción comunitaria llevando a cabo las tareas que la gente de la comunidad y las organizaciones no pueden hacer? En los socios entre las comunidades, los Gobiernos y el sector privado es importante darse cuenta de quiénes están participando, en qué áreas específicas y en qué procesos se manifiestan (Lankaville, 1999). Esta es una distinción conceptual clave que define claramente en qué ámbitos se desarrolla el socio y en donde operará.

Para mantener un socio, los socios deben tener beneficios recíprocos y sostener roles complementarios. La filantropía del sector privado o la benevolencia gubernamental no es un cimiento confiable para un socio. Los Gobiernos centrales descentralizan algunas tomas de decisiones y de poder financiero a los niveles locales o los comparten con los miembros de la comunidad y del sector privado, pero no como una muestra de benevolencia, sino con la expectativa de obtener retornos económicos o políticos o por presiones foráneas. Lo mismo sucede con los otros socios. Los sectores empresariales apoyan desarrollos locales mediante donaciones y fondos de desarrollo con la convicción de que el progreso del lugar también resulte beneficioso para sus intereses. Por lo tanto, todos los socios tienen la expectativa

de ganar y de mantener el socio cuando los beneficios sean mutuos.

Las relaciones de poder equitativas horizontales entre los participantes no son posibles a menos que las discrepancias que surjan de sus capacidades socioinstitucionales sean reconocidas y discutidas. Por ejemplo, grandes empresas de la construcción tienen mejor acceso a las instituciones financieras que las comunidades pobres o que las pequeñas empresas informales, y pueden responder con mayor rapidez y en forma más efectiva que las comunidades o los programas gubernamentales. Debe tomarse en cuenta cualquier discrepancia en el acceso que los participantes tengan a los recursos, financieros y legales, así como la densidad desigual de la sociedad civil entre las organizaciones comunitarias o entre estas y el mercado (Fox, 1997). Las incompatibilidades entre el Gobierno, el mercado y las organizaciones populares cuando interactúan conjuntamente pueden plantear problemas difíciles a la hora de establecer relaciones de poder horizontales.

En resumen, para analizar los frutos y las limitaciones del socio en relación con los beneficios de los grupos populares vulnerables de una comunidad, debe considerarse particularmente la fortaleza de las comunidades y de sus organizaciones aliadas. ¿La propuesta para el socio fue iniciada, diseñada y desarrollada con mayor ímpetu por un sector de la comunidad para así reflejar sus condiciones? ¿En qué medida el socio produjo beneficios para todos los socios? ¿Cómo fueron discutidas las incompatibilidades legales, institucionales y financieras? Esta última interrogante lleva a considerar el rol de la intervención del Estado y cómo sus mecanismos legales y financieros pueden superar tales desequilibrios.

3.3. La intervención del Estado

Las conceptualizaciones sobre la responsabilidad del Estado en torno a su participación en proporcionar servicios públicos han experimentado un notable revés desde los años ochenta. Durante la mayor parte de los setenta, los servicios públicos fueron reconocidos como responsabilidad de los Gobiernos centrales. No solamente se trataba de que fueran responsables morales, sino también ejecutores de la infraestructura necesaria para el crecimiento económico. En general, dicha conceptualización respondía a una concepción desarrollista y benefactora del modelo imperante. Sin embargo, desde los inicios de los ochenta, el rol del Estado ha sido desplazado, y su tarea principal es dar respuesta a las condiciones del mercado y hacer partícipes a los niveles inferiores del Gobierno (Bennet, 1990; Rondinelli & Cheema, 1983). La perspectiva neoliberal actualmente dominante espera que el sector privado persiga más efectiva y eficientemente el desarrollo de la infraestructura y que se involucre directamente en proporcionar servicios públicos, actividades que debería monitorear el Estado (Plane, 1999). Por tanto, no es una sorpresa, que muchos Gobiernos desde los ochenta hasta la actualidad vean su función como un cambio de “hacer para asegurar”, y que abandonen de esta manera su papel político redistributivo en favor de un papel técnico-administrativo (Kaul, 1997). Por su parte, Robert Bennet (1990) define esta situación en los países centrales como el paso de un Estado de bienestar a uno de posbienestar. El primero se caracteriza por un paradigma que “institucionalizaba la responsabilidad del Gobierno como proveedor y planificador racional”, y que adjuntaba a este “un principio de legitimación social, derechos y justicia social”. El segundo, sin embargo, revierte “el límite del Gobierno” en un nuevo paradigma que se enfoca en las demandas del consumidor

(1990, p. 25). Para otros autores, se trata del cambio de un modelo de regulación capitalista de carácter “fordista” (período de los cuarenta hasta fines de los setenta) a uno “posfordista” (período que se inicia a principio de los ochenta hasta la fecha). En otras palabras, se pasa de un modelo de corte keynesiano a uno neoliberal (Jessop, 1994). Estos cambios en el modelo central han tenido repercusiones importantes en los países de la periferia, ya que existen vínculos estructurales con el centro dominante.

En términos de estrategias de socio respecto a la provisión de servicios públicos, el cambio descrito es explicado mediante una analogía: la de “remar y dirigir un barco” (Osborne & Gabler, 1992). El Estado, en lugar de remar, debería dirigir y dejar que el sector privado y otros actores no estatales “remen el barco” y se hagan cargo de proporcionar servicios públicos y de infraestructura básica. Este concepto del liderazgo del Estado para decidir qué dirección debe tomar la provisión de los servicios resalta la necesidad de que el Estado tenga la suficiente capacidad para hacerlo. Este es un requerimiento significativo que se discute a continuación.

Para llevar a cabo este papel de “remar” y así crear sinergias entre los diferentes “remeros”, el Estado tiene que mostrar la voluntad y ser capaz de utilizar sus recursos financieros, legislativos, regulatorios e institucionales. Los Gobiernos débiles con una voluntad insuficiente o con escasos recursos en cualquiera de esas áreas no pueden negociar la conducción de los procesos de socio o guiar sus resultados. Es más, el papel mediador o redistributivo del Estado es necesario para fortalecer la capacidad de los socios débiles y para establecer un campo de igualdad de condiciones (Bately, 1996). Sin embargo, en un considerable número de países, son los Gobiernos locales los que se

han encontrado en APP proyectos locales de desarrollo, y sus limitados recursos no han presagiado nada bueno para su liderazgo, a menos que sus decisiones sean apoyadas por estrategias macro del Gobierno central. Incluso, la capacidad regulatoria del Estado no es un mecanismo seguro que sirva a los intereses de los grupos vulnerables o de los miembros débiles de un socio, a menos que sea estimulada por las organizaciones de una sociedad civil fuerte y su participación democrática (Brown, 2000). Por lo tanto, la fortaleza de los movimientos comunitarios es crítica no solo para delinear las estrategias de los socios, sino también para asegurar el apoyo de los Gobiernos centrales y locales (incluyendo sus capacidades regulatorias).

Para resumir el planteamiento, basta decir que una intervención efectiva del Estado para lograr APP equitativos requiere de un Estado fuerte y democrático que utilice su poder financiero, institucional o legislativo para crear condiciones de igualdad para todos los socios mediante la regulación de las relaciones desiguales de poder que existen entre ellos. Es decir, debe reconocer que los socios tienen capacidades institucionales desiguales. Satisfacer esta condición es posible mediante políticas macro que apoyen la intervención del Gobierno en varios niveles y mediante la participación de fuertes organizaciones cívicas y de movimientos sociales que puedan asegurar que las políticas de respaldo sean cumplidas.

A continuación, se discutirá cómo el contexto de la descentralización del Estado y de los socios en las regiones de la periferia genera expectativas contradictorias acerca del papel que el Estado desempeña. Es una contradicción que frecuentemente lleva a tomar en cuenta el papel de “remo” que juegan los niveles gubernamentales y que los lleva, como se presume en el discurso de los

asocios, a detenerse en esa función. El resultado puede ser un proceso dominado por los intereses de las empresas del sector privado, que “dirige” mientras los otros actores solamente “reman”.

4. La descentralización del Estado y los socios público-privados

Los argumentos sobre la descentralización del Estado que definen las pautas a seguir en defensa de los APP revelan expectativas contradictorias, pues se asume que, mediante ellos, el Gobierno posibilita y regula el mercado. Como se ha indicado, una asociación exitosa demanda una fuerte mediación del Estado para desarrollar regulaciones específicas en la arena institucional en la que los socios —en condiciones de desigualdad— actúan (Batelly, 1996), así como la protección de los intereses de los socios desventajados. No obstante, con frecuencia, las estrategias de descentralización en los países de la periferia estimulan al Gobierno central y a los Gobiernos locales a compartir algunas funciones con los actores no estatales, incluyendo firmas capitalistas. Esa estrategia genera políticas de desregulación a favor del mercado y contra el papel regulador del Estado en el fomento de relaciones equitativas en los APP. Sobre esta base, se puede afirmar que los APP promovidos mediante la descentralización del Estado son dominados por los intereses del sector privado y que, por lo tanto, terminan siendo una forma de privatización.

Uno de los estudios iniciales y más completos sobre la descentralización fue creado por Rondinelli & Cheema (1983), quienes identifican un amplio rango de estrategias de descentralización para los Gobiernos de las regiones periféricas: desconcentración, con responsabilidades aún para los Gobiernos centrales pero redis-

tribuidas en su interior; delegación para las agencias paraestatales, que, para funciones específicas, delegan el proceso de toma de decisiones a organizaciones semiindependientes del Gobierno central; devolución, con la que el Gobierno central cede funciones a los Gobiernos locales que están fuera de su control directo y que gozan de autonomía; y transferencia de funciones públicas a una amplia gama de instituciones no gubernamentales, que van desde organizaciones sin fines de lucro hasta organizaciones privadas de carácter lucrativo. Por su lado, Robert Bennet (1990, p. 1) distingue dos clases de descentralización: una que desplaza responsabilidades a los niveles inferiores del Gobierno y otra que aleja las responsabilidades del Gobierno y las desplaza al sector privado y a las ONG. En lo que sigue, se discutirá la confluencia de las dos estrategias de descentralización; es decir, cambiar las responsabilidades de los Gobiernos locales y conectarlas por medio de los socios para compartir esas responsabilidades con el sector privado, las ONG y grupos comunitarios.

Críticos de las políticas de descentralización muestran que los Gobiernos centrales en los países de la periferia escogen la descentralización y el desarrollo participativo (con la atracción de otros actores) como estrategias para manejar situaciones económicas y políticas problemáticas (Agrawal & Ribot, 1999). Aparte de las condiciones internas de cada país, también es preciso resaltar que políticas de descentralización han sido impulsadas como componentes del paquete de reformas contemplados en el modelo neoliberal que Gobiernos y organismos internacionales como el Banco Mundial se han encargado de prescribir en países que solicitan fondos para programas de desarrollo o para aliviar la deuda externa. Es decir, a menudo son los Gobiernos débiles económica y políticamente

los que optan por descentralizar sus responsabilidades o su poder en la toma de decisiones hacia gobiernos locales o instituciones no gubernamentales como organizaciones comunitarias o firmas privadas. Estos investigadores también han encontrado que, en la mayor parte de los procesos de descentralización, los niveles inferiores del Gobierno son los que reciben mayores responsabilidades, pero no así la misma capacidad ni los fondos adecuados ni la capacidad técnica necesaria (Cheema & Wards, 1993). En la mayoría de los casos en los que los procesos de descentralización se han llevado a cabo, el principal objetivo ha sido adecuarla a otras medidas de la reforma neoliberal. Uno de los factores que han contribuido a su extensión ha sido la relativa facilidad con la que pueden ser implementadas. En los lugares donde se han ejecutado estas iniciativas, se han concretado en áreas específicas como educación, vivienda y salud pública, con frecuencia seguidas de medidas como desregulación, eliminación de subsidios y cortes de presupuesto. Esto ha sido la tónica de varios de los programas impulsados por el modelo neoliberal desde sus inicios.

Varios autores (Heller, 2001; Moore, 2001), por su parte, han señalado que el contexto político (la correlación de poder de las clases sociales y su relación con el Estado) afecta los propósitos (declarados y no declarados) de los proponentes de la descentralización y el relativo poder político de las partes interesadas (quienes pueden o no apoyar la descentralización). En este sentido, las políticas de descentralización pueden convertirse en reformas que no necesariamente reflejen los ideales detrás de esas políticas, especialmente en el contexto neoliberal, en particular el control sobre las políticas, sus recursos y su eficiente distribución. En algunos casos, por ejemplo, se argumenta que la descentralización ha logrado únicamente la creación

de estructuras administrativas disfuncionales, especialmente si el presupuesto de los Gobiernos locales aún proviene del Gobierno central para actividades específicas. Así, su dependencia financiera —combinada con su limitada capacidad técnica y financiera para encargarse de nuevas responsabilidades— deja en los Gobiernos locales un poder limitado en la toma de decisiones independientes y, por consiguiente, limita su influencia en los socios que promueven o apoyan.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la voluntad y la capacidad del Estado de intervenir para crear un campo de oportunidades para las partes en los APP no se deciden, por supuesto, por el marco de la política del Estado o por los grupos hegemónicos. Los movimientos sociales necesitan ejercer su influencia, pero solo en la medida en que muestren una fuerte movilización y una correcta línea de participación; es decir, podrían ejercer presión en la voluntad del Estado de intervenir. Ciertamente, los movimientos sociales pueden ser un factor decisivo en el logro del socio, ya que presionan de manera efectiva al Estado para que juegue su rol mediador y regulatorio. Como es de suponer, esto solo puede darse en situaciones en las que existen espacios democráticos de participación y de organización autónoma de los movimientos sociales y de las comunidades.

Finalmente, otros observadores (Schmitz, 1995) ven la descentralización como una especie de proyecto neocolonial que tiene todas las características de los períodos anteriores de dominación de los poderes económicos, y de esta manera refuerzan la sujeción al capitalismo global. Por ejemplo, los Gobiernos locales, al no contar con fondos suficientes, se ven obligados a incrementar sus propios ingresos. Para ello, a los Gobiernos locales se les demanda funcionar

como empresas privadas y se les insiste en recobrar el costo total por los servicios y competir para hacer su área más atractiva para los inversionistas locales o extranjeros (como fue el caso de Peterson en 1997, que prescribió privatizaciones del Estado a nombre del Banco Mundial). Entonces, para ganar una ventaja competitiva, los Gobiernos centrales y los locales atenúan las restricciones legales para proyectos —entre ellas, la protección ambiental o la de los trabajadores—, de forma que resulten más amigables con el mercado y más atractivas para los inversionistas potenciales. Estas formas de descentralización privatizan al Estado.

En cualquier caso, ya sea que el Estado impulse estructuras administrativas descentralizadas nuevas pero ineficientes o que adopte los principios operativos del sector empresarial privado, el resultado es generalmente similar: se mantiene inoperante el papel regulador del Gobierno, que supuestamente tomará en cuenta la promoción de las relaciones de equidad en los socios.

Conclusión

Esta discusión ha intentado dar pistas sobre la gran probabilidad que existe de que los APP se transformen en una forma de privatización bajo las políticas neoliberales de la descentralización. Ante todo, se indicaron ciertas imprecisiones conceptuales en el análisis de los APP y cómo ello puede proteger y encubrir el dominio que ejercen las empresas privadas en los socios. Las nociones de acción conjunta y de la mediación crucial del Estado son elaboradas como condiciones para que los socios reflejen procesos y resultados equitativos. Esas condiciones también incluyen una participación dinámica de las comunidades para asegurar que los socios expresen sus legítimos intereses, así como los de las organizaciones del

sector privado, y que las relaciones del socio se basen en los intereses mutuos de las partes involucradas.

Asimismo, la discusión se ha enfocado en lo significativo del ambiente que genera la política del Estado en la que los socios funcionan; es decir, la ausencia o la presencia de macropolíticas que apoyen las intervenciones redistributivas del Estado. En relación con los APP que se llevan a cabo en el marco de los programas de descentralización, se identifica una contradicción conceptual en el rol que el Estado debe jugar. Mientras que los socios equitativos requieren una participación efectiva del Estado en el proceso regulatorio, la descentralización en los países periféricos generalmente trae consigo mecanismos desregulatorios que buscan promover la participación del sector privado. Estas expectativas contradictorias del Estado —se argumenta— pueden socavar los procesos y los resultados equitativos de los socios.

La principal lección que emerge de estas reflexiones es que las fallas de los socios en términos de procesos y resultados equitativos no deben buscarse simplemente enfocándose en la planificación y en la ejecución técnica, como lo plantean la mayor parte de estudios técnicos realizados por las mismas entidades o de consultores contratados para ello. Los detalles del contrato de los socios, a pesar de su innegable importancia, no pueden por sí mismos garantizar procesos y resultados equitativos. Debe haber una atención muy especial en el ambiente social, económico y cultural del programa. En definitiva, el contexto general de la política (definida por el modelo económico adoptado) determina la voluntad o la capacidad del Estado para intervenir con una agenda redistributiva y conducir el proceso del socio hacia la equidad y la justicia, principalmente para las comunidades que son objeto de la intervención. En ese

sentido, la fortaleza de las comunidades y de sus organizaciones representativas como socias debe ser estimulada de manera que puedan ejercer y resguardar sus intereses en los procesos de los APP. Estos dos elementos son cruciales en los proyectos de socios para lograr procesos y resultados equitativos que sirvan a los intereses de las comunidades y de los otros socios.

Estas advertencias no descartan la posibilidad de que pueda haber socios que sean capaces de servir a los intereses de las comunidades vulnerables. Las condiciones bajo las cuales pueda surgir una alianza fructífera entre los intereses propios de las comunidades, los beneficios económicos para el sector privado y los diferentes niveles del Gobierno en un socio requieren prestar una atención muy especial a las particularidades de su momento histórico y político y a los recursos que cada socio mantenga. En el mejor de los escenarios, los tomadores de decisiones y los actores involucrados que intenten formular un programa de socio enfocado en los aspectos prácticos de este tipo de esquemas también deben brindar una consideración exhaustiva a su ambiente sociopolítico y a las trampas potenciales que puedan aparecer. De lo contrario, corren el riesgo de que el Estado se desvanezca después de la formulación del proyecto. El resultado de esto sería que el escenario de “compartir el poder” que intentaba servir a los intereses de todos los socios se transforme en una conocida farsa. Como el caballo de Troya, estos socios pueden aparecer con la promesa de un obsequio; sin embargo, más temprano que tarde, despojarán a las comunidades de sus expectativas, de sus recursos y de sus modos de vida.

Referencias bibliográficas

- Agrawal, A. & Ribot, J. (1999). Accountability in decentralization: a framework with South Asian and West Africa Cases. *Journal of Developing Studies Areas*, 33, pp. 473-502. Recuperado de <https://www.files.ethz.ch/isn/30001/2000-01.pdf>.
- Batley, R. (1996). Public-private relationships and performance in service provision. *Urban Studies*, 33(4-5), pp. 723-751. Recuperado de <http://cite-seerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.875.9854&rep=rep1&type=pdf>.
- Bayliss, K. & Fine, B. (Eds.). (2008). *Privatization and alternative public sector reform in Sub-Saharan Africa*. Londres: Palgrave McMillan.
- Beauregard, R. (1998). Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States, en Pierre, J. (Ed.). *Partnerships and in urban governance: European and American experiences*. Nueva York: Palgrave.
- Bennet, A. (1998). Sustainable public-private partnerships for public service delivery. *Natural Resources Forum*, 22(3), pp. 193-199. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1477-8947.1998.tb00728.x>.
- Bennet, R. (1990). *Descentralization, local government and markets: Towards a post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon.
- Bond, P. (2000). *Elite transition: From apartheid to neoliberalism in South Africa*. Londres: Pluto Press.
- Burki, S., Guillermo, P. y Dillinger, W. (1990). *Beyond the Center: Decentralizing the state*. Washington, D. C.: World Bank.

- Cheema, G. S. y Wards, E. (1993). *Urban Management: Policy and Innovation in developing countries*. Londres: Praeger.
- Chambers, R. (1997). *Whose reality counts? Putting the first last*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Cheru, F. (1997). Civil society and political economy in South and Southern Africa, en Gill, S. (Ed.). *Globalization, democratization and multilateralism* (pp. 219-244). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Crewe, E. & Harrison, E. (1998). *Whose development? An ethnography of aid*. Londres: Zed Books.
- Escobar, A. (1997). The making and unmaking of the third world through development, en Rhanema, M. & Bawtree, V. (Eds.). *The post development reader*. Londres: Zed Books.
- Esteva, G. & Prasak, M. (1997). From global thinking to local thinking, en Rhanema, M. & Bawtree, V. (Eds.). *The post development reader*. Londres: Zed Books.
- Forrest, R. (1991). The privatization of collective consumption, en Gottdiener, M. & Pickavance, Ch. (Ed.). *Urban Life in transition*. Newbury Park, CA: Sage.
- Fox, J. (1997). How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico, en Evans, P. (Ed.). *State-society synergy: Government and social capital in development* (pp. 119-149). Berkeley: University of California Press.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The politics of alternative development*. Cambridge: Blackwell.
- George, S. (1997). How the poor develop the rich, en Rhanema, M. & Bawtree, V. (Eds.). *The post development reader*. Londres: Zed Books.
- Hall, D. (2014). *Why Public-Private Partnership don't work. The many advantages of public alternatives*. Research Report. Londres: Universidad de Greenwich. Recuperado de <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2013/CD0029713.pdf>.
- Heller, P. (2001). Moving the state: the politics of decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre. *Politics and Society*, 29(1), pp. 131-165. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/3184/ad6cd-31330b8b633418e76d32b0ccb1cac9f.pdf>.
- International Monetary Fund (IMF). (Fondo Monetario Internacional, FMI). (2004). *Public-private partnership. Report by the Fiscal Affair Department*. Washington, D. C.: Autor.
- Independent Evaluation Group (IEG). *World Bank Group Support to public private partnership: Lessons from experience in client countries*. Washington, D. C.: World Bank.
- Jessop, B. (1994). Post-Fordism and the state, en Amin, A. (Ed.). *Post-Fordism: A Reader* (pp. 257-279). Oxford: Blackwell.
- Kaul, M. (1997). The New Public Administration: management innovations in government. *Public Administration and Development*, 17(1), pp. 13-26. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/%28SICI%291099-162X%28199702%2917%3A1%3C13%3A%3AAID-PAD909%3E3.0.CO%3B2-V>.

- Kessides, I. (2004). *Reforming infrastructure: Privatization, regulation and competition*. Washington, D. C.: World Bank.
- Mohan, G. & Stokke, K. (2000). Participatory development and empowerment: the danger of localism. *Third World Quarterly*, 21(2), pp. 247-268. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/3993419?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Moore, D. (2001). Neoliberal globalization and the triple crisis of 'modernisation' in Africa: Zimbabwe, the Democratic Republic of the Congo and South Africa. *Third World Quarterly*, 22(6), pp. 909-929. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01436590120099713?needAccess=true>.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S. (2000). *Public-private partnership for public services: An international perspective*. Londres: Routledge.
- Parnell, S. & Pieterse, E. (2002). *South African reconstruction: Making developmental local government work*. Cape Town: University of Cape Town Press.
- Peterson, G. (1997). *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. Washington, D. C.: World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/310921468753023954/pdf/multi-page.pdf>.
- Petras, J. & Veltmeyer, H. (2001). *Globalization Unmasked: Imperialism in 21st Century*. Londres: Zed Books.
- Plane, P. (1999). Privatization, Technical Efficiency and Welfare Consequences: The Case of the Côte d'Ivoire Electricity Company (CIE). *World Development*, 27(2), pp. 343-360.
- Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. Bruselas: Eurodad. Recuperado de <https://eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>.
- Rondinelli, D. & Cheema, S. (1983). Implementing decentralization policies: An introduction, en Rondinelli, D. & Cheema, S. *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Sclar, E. (2000). *You Don't Always Get What You Pay For. The Economics of Privatization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Shirley, M. & Walsh, P. (2000). *Public versus Private Ownership. The Current State of the Debate*. Policy Research Working Paper 2420. Washington, D. C.: World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/952171468766218935/pdf/multi-page.pdf>.
- Schmitz, G. (1995). Democratization and Demystification: Deconstructing 'Governance' as Development Paradigm, en Moore, D. & Schmitz, G. (Eds.). *Debating Development*

- Discourse* (pp. 54-90). Londres: Palgrave MacMillan. Recuperado de https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-349-24199-6_2.
- Squires, G. (1991). Partnership and the pursuit of the private city, en Gottdiener, M. & Pickvance, Ch. (Eds.). *Urban Life in Transition*. Newbury Park: Sage.
- United States Agency for International Development (USAID). (1997). *New partnership initiative: A strategic approach in development partnership*. Washington, D. C.: Autor.
- Wallerstein, I. (2004). *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press.
- World Bank (Banco Mundial, BM). (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. An Agenda for Action*. Washington, D. C.: Autor. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/702471468768312009/pdf/multi-page.pdf>.
- World Bank (Banco Mundial, BM). (1997). *Advancing Sustainable Development. The World Bank and Agenda 21*. Washington, D. C.: Autor. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/519871468740215287/pdf/multi-page.pdf>.