

# Privatización de los servicios públicos en Jalisco

ELIA MARÚM ESPINOSA\*

## Introducción

Discutir el tema de la privatización de los activos públicos, de la contratación o subcontratación de particulares para la prestación de servicios que corresponde prestar al gobierno, nos ubica en la inacabada polémica sobre la dicotomía Estado-mercado. ¿Qué tanto Estado y qué tanto mercado requiere la economía de un país para darle a su población la mejor calidad de vida? ¿Uno solo de estos elementos puede garantizar la satisfacción plena de las necesidades de las mayorías? ¿Dónde debe intervenir el Estado y dónde tiene que abstenerse de hacerlo? Las teorías y propuestas de políticas públicas emanadas de la realidad de los países desarrollados, ¿son aplicables de forma mimética en nuestro país, donde el subdesarrollo y la incipiente participación de la sociedad civil en las decisiones públicas son rasgos determinantes? Estas son algunas de las preguntas que se plantean ante el tema de la privatización de actividades estatales y la estatización de actividades privadas.

En un entorno mundial donde se ha sobreideologizado el tema del pa-

pel económico del Estado, en una realidad económica, social y cultural, como la mexicana, con una alta dependencia del mundo desarrollado, donde los modelos de política económica, y en especial los esquemas privatizadores han sido trasladados mecánicamente de las realidades de los países desarrollados. Las condiciones y las premisas son diferentes a las nuestras, el centralismo ha inhibido el desarrollo y gestión de la política económica en el ámbito estatal y municipal por los múltiples intereses involucrados. No es tarea fácil abordar el tema de la privatización de servicios públicos en la dimensión local y hacer un análisis justo y equilibrado, y sobre todo, propositivo para las particularidades de Jalisco; sin embargo, ese es nuestro reto.

## Contexto teórico e histórico-concreto de la privatización

La privatización, que se ha convertido en credo y bandera conservadora en los años noventa, tiene sus orígenes en los planteamientos liberales que desde el siglo pasado hizo Adam Smith acerca de la libertad del mercado y su potente mecanismo que,

como mano invisible, garantiza el funcionamiento más eficiente en la producción y distribución de satisfactores, por lo que cualquier intervención en el libre juego de las fuerzas del mercado, como la del Estado, significaría bloquear y obstaculizar innecesariamente un mecanismo perfecto. Los supuestos de este planteamiento no coinciden con los de una economía imperfecta comandada por la oferta, donde la mayoría de los mercados son embrionarios, incompletos y altamente especulativos, y los procesos industrialización y de formación de empresarios no son producto de una dinámica histórica propia, como sucede en la economía mexicana.

Sin embargo, algunos grupos de poder que se benefician de los planteamientos neoliberales han difundido y sobreideologizado la dicotomía mercado-Estado, más específicamente, iniciativa privada-gobierno, distorsionando el verdadero contexto de las actuaciones de estos dos importantes agentes económicos. Así, "de golpe, lo privado fue proclamado virtuoso, creativo, eficiente, mientras lo público fue sinónimo de incompetente, improductivo, dispendioso... El significado de lo público, tradicio-

\* Profesora investigadora del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Agradezco el invaluable apoyo que recibí para realizar el presente trabajo del Lic. Rodolfo Aguilar Robledo, de la Lic. María Lucila Robles Ramos y del Mtro. Edgar Olmos Santamaría.

nalmente tan ambiguo y limitado en nuestra cultura política, tuvo entonces un mal renacimiento. Fue sinónimo de ineficiencia" (Aguilar, 1991: 148), por lo que la privatización fue considerada como la vía más directa para luchar contra un Estado obeso e ineficiente.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las políticas de liberalización y desregulación no bastan para lograr el crecimiento económico con equidad. Se precisa una política social eficiente y una estrategia que aproveche el potencial productivo de la población desocupada o subempleada. Los gobiernos deben cuidar especialmente el equilibrio entre la generación de riqueza y distribución equitativa de la misma. Muchos objetivos de la política de liberalización y desregulación se han logrado a expensas de la población más pobre.

De esta forma, mientras que los electores de México, Brasil, Argentina y otros países de América Latina eligieron gobernantes reformistas y se tomaron la medicina amarga de la liberalización económica para lograr precios estables e impresionar a los mercados financieros internacionales, en Francia un plan de gobierno para recortar el gasto social enfrentó una intensa oposición popular y huelgas. La ciudad de París quedó casi paralizada durante un mes en 1995. En Estados Unidos, la Casa Blanca y el Congreso están enfrascados en una lucha por lograr un presupuesto equilibrado para siete años, particularmente en relación con recortes al gasto social en renglones como servicios médicos del gobierno para los pobres y los ancianos.

La Comisión Episcopal Mexicana recientemente ha afirmado que

la globalización busca que los gobiernos, antaño garantes del bien común, se conviertan en servidores del capital financiero nacional e internacional; que nuestros gobernantes no sean "estadistas" sino administradores; que los políticos sólo aspiren a ser empresarios y las universidades no formen ciudadanos sino tecnócratas. En nombre del neoliberalismo y la globalización, solo durante los dos últimos sexenios se hicieron 113 reformas constitucionales, por lo que ya no refleja valores comunes de los mexicanos, sino el interés de las élites que la han reformado a su antojo (Comisión Episcopal Mexicana, 1996).

En países subdesarrollados y empobrecidos, como el nuestro, donde casi la mitad de la población padece pobreza o pobreza extrema, el Estado no puede limitarse a ser guardián del orden y administrar la justicia; tampoco puede reducir su actuación a crear las condiciones de eficiencia de la economía, eliminando las imperfecciones del mercado y realizando una política fiscal que con el gasto público y los impuestos la apoye. Ni debe limitarse a realizar funciones de equidad y de estabilidad controlando los procesos inflacionarios, impulsando el empleo y redistribuyendo el ingreso, funciones del Estado en un país desarrollado. En nuestros países el Estado debe promover, además, la consecución del desarrollo y combatir frontalmente a la pobreza y a la dependencia, fun-

ciones que no pueden delegarse a la iniciativa privada y que no tiene que desempeñar el Estado en las economías que ya han logrado el desarrollo.

Mercado y Estado son dos elementos indisolubles en la actualidad, y la actuación económica del Estado es fundamental para lograr el desarrollo económico. Estos elementos y la sobreideologización del funcionamiento de ellos, hacen más complejo el análisis de la intervención estatal, que existan explicaciones diversas pero parciales, enfatizan sólo en algunos de los elementos que en un momento dado conviene destacar.

Por lo tanto, no existen reglas definidas acerca de cuándo emprender una producción pública o una prestación de servicio gubernamental, ya que intervienen muchos factores, que van desde la consideración técnica del costo relativo hasta cuestiones más amplias de organización social que trascienden los límites de una determinación puramente económica. Sin embargo, hay algunos aspectos técnicos que pueden llevar a la producción y generación de satisfactores por parte del Estado (Musgrave, 1968: 45), los cuales se pueden resumir en los siguientes casos: 1) ante la manifiesta incapacidad o ineficiencia del sector privado, tanto en recursos técnicos y finan-



cieros como en organización, por lo que se deben crear empresas públicas o retomar las ya existentes; 2) cuando se trate de bienes o servicios de gran importancia para la economía y resulte peligroso dejarlos en manos privadas; 3) cuando haya actividades que produzcan grandes excedentes, como en el caso de los monopolios naturales, y que no exista garantía de que regresen al proceso de inversión; 4) cuando se deban producir bienes públicos, esto es, bienes cuyo consumo no pueda dividirse o cobrarse individualmente; 5) cuando se trate de actividades poco rentables o atractivas para la iniciativa privada, o de inversiones altas y de larga maduración, pero indispensables para la sociedad, y 6) cuando la supervisión, vigilancia y control de las actividades delegadas o concesionadas a los agentes privados tengan que ser tan rigurosas, que sea mejor y resulte más barato que las realice directamente el Estado. Las actividades que pueden ser privatizadas, sin que esto sea una regla general ni rígida, son aquellas que impiden que el Estado y sus servidores públicos se concentren en tareas que no pueden ser delegadas.

La intervención del Estado en la economía, y la privatización de sus actividades en esta esfera no es un asunto exclusivamente técnico, ni de decisiones de inversión y de análisis costo-beneficio, se trata de asuntos complejos que rebasan lo económico y lo técnico, aunque vamos a referirnos a estos aspectos por ser los más tangibles en este complejo campo.

Si bien la intervención estatal en la economía de un país tiene múltiples aristas que la hacen un asunto nada sencillo, la actuación económica de los gobiernos estatales y municipales se convierte en algo todavía más

complejo, ya que en esta dimensión confluyen y se amalgaman, para determinar la dinámica económica de una entidad federativa o de un municipio, los tres niveles de gobierno. La prestación de servicios, que es el caso que ahora nos ocupa, la realizan empresas y organismos de la administración federal, así como empresas y organismos de los gobiernos estatales y municipales, por lo que existe una heterogeneidad de agentes económicos y tres niveles de gobierno interactuando, de modo que la toma de decisiones sobre el funcionamiento, la expansión, reducción o privatización de alguna de estas organizaciones impacta directamente la dinámica económica de la entidad donde se ubican, aunque no sean tomadas al interior de ella.

De ahí que la privatización como vía rápida y aparentemente fácil para mejorar la actuación del Estado, en la solución de algunos problemas de finanzas públicas, pero sobre todo para responder a los intereses de los acreedores internacionales y de algunos grupos de poder, debe ser repensada y analizada a la luz de las evidencias que se tienen en los países donde se originó o donde se le magnificó. No se trata de defender un estatismo a ultranza, ni de asumir una posición "trasnochada" que busque hacer del Estado el principal actor económico; por el contrario, se pretende aportar elementos para una toma de decisiones públicas más adecuada y justa, que responda a los verdaderos intereses de las mayorías, y no sólo de las élites económicas y políticas.

Mucho tienen que aprender los gobiernos de los errores cometidos por Gran Bretaña al liquidar sus activos públicos, y de la deslegitimación e impopularidad política que ha ge-

nerado en los electores. Según la revista *The Economist* (marzo de 1995), escasamente una sexta parte de los electores consideran que la privatización del sistema de agua ha sido "buena"; sólo una cuarta parte dice lo mismo de la distribución de gas y electricidad, y alrededor de dos tercios de los votantes están a favor de la renacionalización del agua y del gas; escasamente dos quintas partes de los votantes aprueban la venta hace diez años de British Telecom. Esta información debe preocupar a los políticos que tienen como una de sus estrategias de gobierno seguir los pasos de Gran Bretaña.

### La privatización de servicios públicos en Jalisco

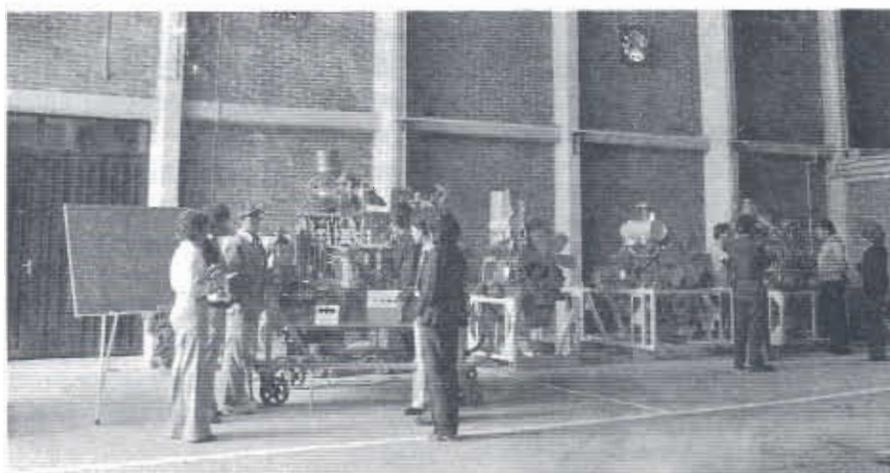
Como hemos apuntado, en Jalisco se han privatizado servicios públicos del ámbito federal, como Teléfonos de México, se han concesionado y desregulado otros más en los sectores productivo y comercial, y están en vías de ser privatizados otros como el transporte ferroviario y los fondos de pensiones. La desincorporación de actividades y activos del sector público se ha pensado como una forma de contribuir a lograr el equilibrio en las finanzas públicas, de disminuir o eliminar el déficit que genera la operación de algunas empresas públicas. Sin embargo, como se ha demostrado (Marúm, 1992), esta no es una razón de peso, ya que en su conjunto las empresas públicas aportan recursos al gobierno federal, y la privatización de todas ellas no sólo no mejoraría las finanzas del gobierno, sino que las empeoraría.

Aunque la privatización de empresas públicas de la administración paraestatal impactan directamente y

en muchos casos determinan la dinámica de la economía jalisciense, no ha existido una coordinación eficiente entre los gobiernos estatal y municipal con el federal para poder medir las repercusiones de estas decisiones que se toman unilateralmente de manera centralizada en la administración pública federal, y no ha existido un seguimiento ni evaluación del funcionamiento de los servicios federales privatizados, y su repercusión para Jalisco.

Si la privatización busca la eficiencia financiera y el mejor funcionamiento de los servicios, es difícil pensar que ésta se logre creando monopolios privados, como sucedió con Teléfonos de México, empresa a la que se fusionaron, como monopolio privado las empresas Anuncios en Directorios e Impulsora Mexicana de Telecomunicaciones, que funcionaban en Jalisco, con lo que no sólo se creó una empresa monopólica, sino que se agregaron a este funcionamiento no competitivo otras empresas. El monopolio, entendido como ausencia de competencia, tiene un costo social muy alto, tanto por los elevados márgenes de ganancia que puede recibir al no tener competencia directa, como por la fuerte supervisión que requiere por parte del Estado si se busca garantizar la prestación adecuada del servicio. En estos casos no es la privatización la vía óptima, ni siquiera una alternativa adecuada para que el Estado logre la satisfacción de las necesidades de servicios de la población e impulse el desarrollo económico.

El argumento para privatizar activos y concesionar servicios sigue teniendo como base la frágil situación financiera de los gobiernos estatal y municipal, por lo que se ha consi-



derado que la desincorporación de estas actividades se traducirá en un mejor funcionamiento de esos niveles de la administración pública, contribuirá a liberar las presiones financieras, mejorará la cobertura y, con ello, el bienestar de la población. Estas razones, aparentemente lógicas, se ven fuertemente cuestionadas cuando se les revisa con mayor detenimiento y se les despoja de su ropaje ideológico-político.

Se han propuesto iniciativas de privatizar al Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado y otras importantes empresas de servicios vitales para la población sin considerar, como dijimos al inicio, las experiencias de Gran Bretaña en este sentido y sin tener una base fuerte y convincente para la población de las consecuencias y costos que pueden tener estas decisiones. El funcionamiento poco eficiente y el peso financiero de algunas empresas u organismos de servicio conducen a tomar la decisión de desincorporarlos, ya sea vendiéndolos o concesionándolos; pero esta decisión, en la gran mayoría de los casos, no da los resultados esperados y se convierte en un gasto mayor y en un problema de administración y control más fuerte,

ya que no se ataca la base del problema.

La administración de organizaciones como las que hemos mencionado requiere de administradores hábiles, altamente capacitados, ya que enfrentan un reto más complejo que la empresa privada, y no existe un servicio civil de carrera que garantice la formación, el funcionamiento eficiente y de alta calidad en los cuadros gubernamentales. Si bien la sensibilidad de los políticos es indispensable para captar las necesidades e intereses de los diferentes grupos sociales, y éstos deben ser electos por la ciudadanía, se requieren también administradores eficientes que puedan operar con la máxima cobertura y el menor costo las empresas de servicio, y estas dos tareas están claramente diferenciadas.

Por lo tanto, políticos sensibles, capaces y comprometidos con las mayorías y administradores eficientes, preparados e imaginativos no pueden hacer funcionar deficientemente y con alto costo a las empresas de servicio. No es la privatización la solución primera a los problemas financieros y de eficiencia que enfrenta el gobierno estatal, sino una decisión en última instancia, una vez que se

hayan agotado todos los recursos.

La solución a las presiones financieras y al funcionamiento poco eficiente de muchas empresas las vemos en la formación de cuadros directivos, políticos y administrativos, de alto nivel, incorporados a un servicio civil de carrera donde la productividad, la eficiencia y la eficacia permitan mantener el puesto y una reconversión de la administración pública general, especialmente en el caso de las empresas y organismos públicos descentralizados. La formación y el desarrollo de recursos humanos y la reconversión de la administración estatal son las vías que vemos como propias para llegar a los objetivos de mejorar los servicios que contribuyan al bienestar del pueblo de Jalisco, pero al parecer lo urgente nunca deja tiempo para lo importante.

En el ámbito de la administración municipal las restricciones financieras son todavía mayores, por lo que la privatización tiene atractivos adicionales. A pesar de ser la célula del federalismo, el municipio mexicano ha padecido a lo largo de toda su historia un abandono relativo y suplantación de ámbitos y acciones por los otros niveles de gobierno. El proyecto de federalización y descentralización, promovidos con hechos reales y decisiones claras durante el presente sexenio, empieza a arrojar una luz de esperanza y una posibilidad de mejorar el financiamiento para la actuación municipal, que es la que enfrenta de manera directa y cotidiana las demandas y reclamos de la ciudadanía. Pero todavía no resuelve la anemia presupuestal que padece el municipio.

En Jalisco, los municipios conurbados de la zona metropolitana de

Guadalajara han impulsado proyectos de concesión o venta de rastros, mercados y limpia pública, entre otros, con el objetivo de reducir su carga financiera y liberar recursos para realizar actividades consideradas no delegables. Sin embargo hay ejemplos de empresas municipales bien administradas que logran este objetivo, y hay ejemplos de concesiones que se han convertido en una mayor carga financiera para el municipio.

Es cierto que existe la necesidad de proporcionar mayores recursos económicos a los municipios, pero también es clara la necesidad de reconvertir la administración municipal y evitar concesiones y privatizaciones que resultan más costosas que prestar directamente el servicio y cuyo fundamento jurídico no es claro. Citaré como ejemplo la concesión del servicio de aseo público por parte del municipio de Guadalajara, similar a la del municipio de Zapopan.

En 1994 la comuna tapatía contaba con 568 unidades de transporte destinadas al área de basura, cubría una nómina de 1 357 empleados y destinaba tres partidas presupuestales que sumaban la cantidad de \$32 168 207.00, que representaban el 5.89 por ciento del presupuesto total de egresos, que era de \$546 000 000.00 (Palos, 1995).

Aunque no existe información estructurada y disponible para la ciudadanía, del primer informe del edil tapatío y de la obtenida del contrato de concesión a la empresa Caabsa-Eagle se desprende que en 1995 se generaban 2 145.4 toneladas diarias de basura, que pagadas a 117 pesos la tonelada, como precio máximo pactado en el contrato de concesión de 1993, importaron una erogación para el municipio de 91 619 307 pesos,

equivalentes a casi el 17 por ciento de los \$547 000 000 del presupuesto de egresos para ese año. La cobertura del servicio no se amplió ni mejoró considerablemente la calidad del mismo (Santamaría, 1996), por lo que no existe, en primera instancia, una justificación para este enorme diferencial de costos.

Las cifras aquí presentadas pueden tener inexactitudes, pero permiten inferir con gran claridad que la privatización del servicio de aseo público en Guadalajara no fue ni es una decisión que contribuya a reducir las presiones financieras del municipio, tampoco favorece los intereses de la ciudadanía ni genera mayor bienestar y mejor calidad de vida; es una decisión que debe reconsiderarse. Si el municipio tiene demandas de servicios que rebasan sus escasos recursos presupuestales, no puede insistir en decisiones que triplican el costo de los servicios y le reducen su capacidad de actuación.

Casos como este deben servir de base para revisar y justipreciar las decisiones de los gobiernos federal, estatal y municipal de privatizar servicios imprescindibles para la población.

### Propuestas de toma de decisiones sobre la privatización de servicios públicos en Jalisco

- Impulsar una verdadera coordinación entre las empresas del gobierno federal y las de los gobiernos estatal y municipal en Jalisco, a fin de tomar decisiones planeadas cuyos impactos en la vida económica, política y social del estado tengan un amplio margen de certidumbre.

- Crear una normatividad que no deje a la casuística las acciones de pri-

vativación de activos y de servicios públicos en Jalisco, ni impulse la creación de monopolios privados.

- Que el gobierno del estado impulse un proyecto de reconversión de su administración, en especial de las empresas y organismos públicos, y se cree un servicio civil de carrera, con una convocatoria amplia que tenga como base la eficiencia, eficacia, honradez y el compromiso de los servidores públicos para mantenerse en el cargo y que se sustente en un claro y transparente sistema de evaluación del desempeño.

- Que se cree un sistema amplio y transparente de información sobre las actividades productivas y los servicios que serán privatizados, o los que ya lo fueron, con el fin de que la ciudadanía y sus representantes legítimos puedan evaluar permanentemente y ratificar o rectificar las decisiones gubernamentales que se tomen en este sentido.

- Que en igualdad de circunstancias, se dé prioridad a los proveedores y concesionarios nacionales sobre los extranjeros, y que el impacto en las divisas que implica recurrir a empresas y organismos extranjeros sea considerado como un costo del proyecto, no sólo para el municipio o el estado, sino para el país.

- Que en la elaboración de planes de desarrollo y en la construcción de la política económica estatal y municipal se convoque de manera amplia a todos los sectores, y no sólo a aquellos que coincidan con la ideología y el proyecto del partido político en el poder. De manera especial se propone que la Universidad de Guadalajara, como máxima casa de estudios de Jalisco, no quede excluida de la confección estos planes y políticas, especialmente en el caso de los municipios,

como ha sucedido hasta ahora.

- Que el municipio, célula del federalismo, se fortalezca financieramente y con la formación de recursos humanos, para que pueda atender directamente muchos de los servicios que han sido concesionados porque se consideró una alternativa financiero eficiente, o porque se carecía de cuadros profesionales y técnicos capaces de administrarlos, ya que no garantizan la máxima cobertura ni menor costo para la población.

- Que en las decisiones de privatización no se considere únicamente la parte técnica en un análisis costo-beneficio financiero, sino que se valore de manera amplia y con información accesible a toda la población el impacto a corto, mediano y largo plazos, y el costo en aspectos no económicos de la privatización de servicios públicos

### Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., "Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura del gobierno y la organización administrativa", en Rafael Campos Enríquez (comp.) *Antología de planeación de la educación superior*, tomo II, México, U.A.E.M. 1991.
- Arriola, Carlos, *La modernidad en el pensamiento de Ernesto Zedillo*, México, Miguel Ángel Porrúa, Textos para el Cambio/14, 1994.
- Bazdresch, Carlos, *El futuro de la privatización*. México, Miguel Ángel Porrúa, Textos para el Cambio/11, 1994.
- Cárdenas Jiménez, Alberto, *Primer Informe de Gobierno*, Guadalajara, 1996.
- Comisión Episcopal Mexicana, *La dimensión moral de la crisis mexicana*, Universidad Pontificia de México, CEM, México, 1996.
- Contrato de Concesión a la Empresa Caabsa-Eagle para Prestar el Servicio de Aseo Público en el Municipio de Guadalajara, 1993.

- Donahue, John D., *La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados*, Argentina, Paidós, 1991.
- Gobierno de Jalisco, *Decreto número 13144 del Congreso del Estado que autoriza la creación por el Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, del Organismo Público Descentralizado Municipal denominado "Zoológico de Guadalajara"*, 1988.
- Hanke, Steve H., *Privatización y desarrollo*, México, Trillas, 1991.
- H. Ayuntamiento Municipal de Guadalajara, *Plan Municipal de Desarrollo 95-97*, Guadalajara, 1995.
- Huerta González, Arturo, *Riesgos del modelo neoliberal mexicano*, México, Diana, 1992.
- Kameran, Sheila B. y Alfred J. Kahn (comps.) *La privatización y el estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- "Las privatizaciones en el mundo excederán al mercado de capitales", *The Economist*, marzo de 1995.
- Marúm Espinosa, Elia, *Empresa pública e intervencionismo estatal en México. Un análisis alternativo*, México, U de G-IAPJ, 1992.
- Marúm Espinosa, Elia, "Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa pública en México", en Jorge Alonso, Alberto Aziz Nassif y Jaime Tamayo (coords.) *El nuevo Estado mexicano*, tomo I. *Estado y economía*, México, UdeG, Nueva Imagen, CIESAS, México, 1994.
- Musgarve, Richard, *Teorías de la hacienda pública*, México, Aguilar, 1968.
- Oimos Santamaría, Edgar, *La privatización del servicio de recolección y transporte de los residuos sólidos en el municipio de Guadalajara*, tesina. Maestría en Economía, Universidad de Guadalajara, 1996.
- Palos Delgado, Humberto, *Factibilidad de un proyecto para la industrialización y comercialización de los desechos sólidos en la ciudad de Guadalajara*, tesis profesional, Licenciatura en Administración de Empresas, Universidad de Guadalajara, 1994.
- Ziccardi, Alicia (coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, IIS-UNAM, 1995.