

Recolección y transporte de basura: ¿un servicio público o privado?

EDGAR OLMOS SANTAMARÍA

La efervescencia privatizadora a nivel mundial, nacional y local se dio después de un fuerte crecimiento de las empresas paraestatales. Para el caso de México, a mediados de la década de los años ochenta, el gobierno de Miguel de Lamadrid anunció la venta de 236 de estas compañías. Posteriormente, durante la administración de Carlos Salinas, se producen los resultados más significativos del proceso privatizador.

En el sector servicios, el punto de arranque se dio con la venta de Teléfonos de México, la Compañía Mexicana de Aviación, Altos Hornos de México y Astilleros Unidos de Veracruz (Rogozinski, 1997).

En estos últimos años, es en los municipios de México, principalmente los urbanos, donde se ha dado un mayor desarrollo económico, puesto que han experimentado un rápido crecimiento, lo cual ha representado una presión constante por dotación de servicios públicos. Esto ha puesto a los municipios ante la urgencia de satisfacer las necesidades y carencias de la población, por lo que se ha considerado la posibilidad de concesionar algunos servicios a la iniciativa privada como una alternativa de solución a sus constantes problemas financieros.

La idea de privatizar los servicios surgió como una proposición liberal que buscaba limitar la acción de lo público en espacios y sectores donde es deseable la expansión de la actividad privada capitalista (Ayala, 1992). En países subdesarrollados ha existido cierta tendencia a la desincorporación de actividades productivas, pero también de los servicios públicos.

Según estudios de la CEPAL en el caso de América Latina se observa que existe una correlación directa entre la madurez de los procesos descentralizadores a

nivel nacional y el nivel de consolidación y capacidad de iniciativa e innovación en las autoridades locales (Cabrera, 1994), lo cual indica que en lugares donde los procesos de descentralización han sido incompletos las pocas innovaciones en la gestión de los servicios urbanos suceden de manera obligada y no como parte de un modelo de gestión pública.

La privatización de los servicios ha sido impulsada en diversos lugares bajo diferentes figuras políticas, y la han llevado a cabo los gobiernos como una alternativa a la crisis económica que atraviesan los países.

En un estudio elaborado por Donahue (1991) se encontró que el principal elemento en la decisión de los funcionarios públicos de privatizar un servicio es la disminución de los costos, que para el municipio significa reducir el gasto municipal, elevar su calidad y cobertura, y la eventual eficiencia en la prestación de ellos por parte de los particulares.

Existen numerosas razones y evidencias que respaldan la proliferación de la subcontratación de servicios públicos a empresas privadas. Una de las evidencias más significativas son los testimonios sobre los costos. En un estudio realizado en 1975 por Savas en 1 378 comunidades representativas de Estados Unidos, con base en cuatro alternativas para la prestación del servicio de recolección y transporte de la basura (departamentos públicos de saneamiento, contratistas privados, concesiones privadas y competencia abierta), y través de un modelo que trataba de explicar el costo doméstico promedio, en términos de variables como la escala, la forma organizativa y la recolección en el patio trasero o en el cordón de la vereda, resultó que la eficiencia relativa de la recolección de residuos privada y pública depen-

El autor es profesor-investigador del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.



día del tipo de recolección privada en cuestión; además, la disminución más significativa en los costos se dio bajo la contratación municipal con empresas privadas, la cual fue aproximadamente 9 por ciento más barata que la recolección municipal directa.

Muchos autores ven en la privatización un medio para aumentar la producción, mejorar la calidad y reducir los costos unitarios, que para los municipios se traducen en el aumento de sus ingresos o en la disminución de sus gastos.

Los argumentos de las evidencias empíricas que demuestran disminuciones significativas en los costos del servicio de recolección y transporte de basura prestado por un contratista privado son los siguientes: 1) la eficiencia técnica con que se recoge y dispone la basura; 2) los sueldos no son tan altos como en los departamentos públicos; 3) las reglas de trabajo son muy distintas; 4) no existen grupos sindicales, que por lo general tienden a obstaculizar el buen funcionamiento; 5) generación de innovaciones valiosas, y 6) reproducción de innovaciones técnicas (Donahue, 1991).

Algo muy importante, además de la reducción en los costos, son la cobertura, la expansión y la calidad del servicio. Si los honorarios del contratista llegan a ser muy elevados o la calidad de servicio que presta es muy baja, los funcionarios municipales tienen la capacidad de darse cuenta del problema y cambiar de contratista (Donahue, 1991).

Sin embargo, a pesar de la evidente reducción de los costos con la subcontratación, se plantea que debido a las diferencias entre la racionalidad pública y la racionalidad privada en la administración eficiente de algún bien o servicio público, la dotación de bienes o la

Estudios de costos en la recolección de basura

<i>Estudio</i>	<i>Conclusiones</i>
24 ciudades del área de San Luis (Hirsch, 1965)	Ninguna diferencia significativa de costos entre servicio público y servicio privado.
Ciudades principales de Connecticut (Kemper y Quigley, 1976)	Los contratistas son más eficientes, los servicios públicos son 25 por ciento más costosos, la competencia abierta es 63 por ciento más costosa.
1 378 ciudades de Estados Unidos (Savas, 1977)	Los contratistas son más eficientes, la concesión privada y la recolección pública son 12 por ciento más costosas, la competencia abierta es 50 por ciento más costosa que los contratistas.
340 organizaciones en todo el territorio de Estados Unidos (Savas, 1977)	Los contratistas son más eficientes, los costos públicos son 25 por ciento más altos, el costo de la competencia abierta es de 26 a 48 por ciento mayor.
Condado de Fairfax (Bennet y Johnson, 1979)	La competencia abierta cuesta menos que la recolección pública.
126 ciudades de Canadá (McDavid, 1985)	El servicio público cuesta 41 por ciento más que los contratistas; las agencias públicas en sistemas "mixtos" cuestan 8 por ciento más que los contratistas.
317 ciudades del Reino Unido (Cubbin, Domberger y Meadowcroft, 1987)	El monopolio público es 20 por ciento menos eficiente que los contratistas, y los organismos públicos ganadores de licitaciones son casi tan eficientes como el contratista privado medio.

FUENTE: Elaborado con base en datos de Donahue, 1991.

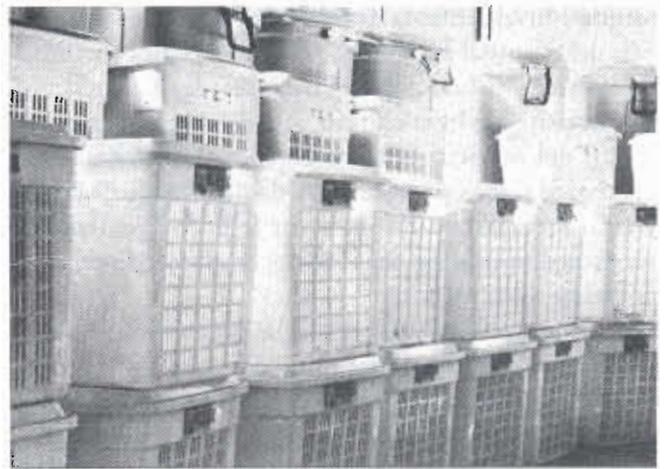
prestación por un contratista privado están expuestas a fallas en cuanto a cobertura, calidad y precio.

Respecto a las características básicas que sirven de motor a la actividad económica en la racionalidad pública y la racionalidad privada, se observa que en la administración privada la maximización del beneficio se logra mediante el uso racional de los recursos sobre las fuerzas del mercado; en cambio, para la racionalidad pública las políticas se deciden en función de la demanda porque en este caso el objetivo principal es ampliar la cobertura del servicio y mejorar la calidad.

Una de las diferencias más significativas es que la racionalidad pública elimina de sus objetivos el margen de ganancia, que es fundamental en la producción privada, ello le impide al sector privado lograr una cobertura socialmente adecuada.

De acuerdo con las características de la racionalidad privada, el éxito de la privatización de este tipo de servicios, bajo cualquier modalidad, depende en gran medida de la regulación del servicio; es decir, de las reglas que se utilicen tanto para recibir las posturas de los posibles compradores como las de adjudicación del objeto en la subasta y licitación del servicio. En este sentido se puede afirmar que el éxito de la privatización del servicio descansa en el arreglo institucional en que la regulación del servicio, porque al contratista lo que más le interesa es obtener una ganancia económica.

Sin lugar a dudas la privatización de este tipo de servicios es un problema del planeador o la agencia; mediante un contrato óptimo, una parte (agente) logra que la otra (principal) haga lo que la primera desea. Los puntos clave de este modelo consisten: 1) en que



los objetivos de ambas partes son dispares (diferencia entre la racionalidad pública y privada) y debe encontrarse la forma en que coincidan, y 2) en que la dificultad de monitoreo del agente por parte del principal consiste sobre todo en obtener información acerca de lo que sepan o hagan los agentes. En este caso la solución es establecer contratos que hagan que el agente tome conciencia de sus acciones sobre los objetivos del principal.

Sin embargo, no basta con que los arreglos institucionales sean óptimos, sino que también debe existir la capacidad suficiente de los servidores públicos para cumplir las reglas establecidas en la concesión, lo cual implica costos para la institución reguladora que dependen en gran medida de la cantidad y precisión de la información que se requiera para la regulación.

De acuerdo con lo anterior, para que la privatización del servicio de recolección y transporte de la basura

Diferencias entre la racionalidad pública y la racionalidad privada de un bien o servicio

<i>Política</i>	<i>Racionalidad privada</i>	<i>Racionalidad pública</i>
Precios	Precio = costo marginal	Precio = costo medio
Producción	$Q = f(\text{utilidad})$	$Q = f(\text{demanda})$
Distribución	En función del mercado	En función de la demanda social
Financiamiento	La tasa de ganancia le asegura el pago por el interés del financiamiento del mercado	Puede considerarse como parte de las políticas redistributivas de la sociedad (impuestos, por ejemplo)
Inversión	Expectativas de crecimiento del mercado que está dispuesto a pagar el costo marginal	En relación con las políticas de bienestar social en el mediano y largo plazos
Objetivo	Maximización del beneficio	Maximizar la cobertura

FUENTE: Elaborado con base en datos de Ordóñez y Alegría, 1991.

resulte conveniente, la disminución de los costos, además del eventual incremento en la cobertura y calidad del servicio, deben cubrir los costos de la regulación del servicio; de lo contrario, si sólo se comparan los costos del servicio público con los del privado, sin incluir los costos de regulación del servicio privado, se estaría incurriendo en un error y probablemente la supuesta disminución de los costos en el servicio privado no exista o sea menor.

Por otra parte, la historia económica ha registrado muchas instituciones reguladoras distintas cuyos inconvenientes han sido estudiados por Schmalensee (Finsinger, 1993) y las desviaciones de la actuación eficiente son universales. Las industrias reguladas contraen la frontera de producción, fijan precios ineficientes, no se adaptan fácilmente al cambio estructural y, algo que suele pasarse por alto, las instituciones reguladoras a veces son muy costosas.

En términos generales, la privatización de los servicios públicos, específicamente el de recolección y transporte de la basura, es una decisión delicada, y más para los países en desarrollo, donde las pocas experiencias por lo general no son evaluadas, de manera que es difícil saber si conviene o no privatizar este tipo de servicios.

Al respecto, las formas que han resultado más eficientes en el caso de la recolección y transporte de la basura es generar competencia en el mercado con la participación de los departamentos municipales, porque se ha demostrado que tanto la competencia abierta como las concesiones privadas con carácter monopolístico gene-

ran un sinnúmero de ineficiencias o de alianzas ilícitas (Donahue, 1991). En este sentido, la competencia para el sector público es por bajar sus costos, mientras que para los privados es por mejorar la calidad; además, esto le sirve al sector público (principal) como una medida para obtener información para una mejor regulación y así brindar un mejor servicio a la comunidad.

Bibliografía

- Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
- Berg, Elliot, "El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico", en Steve H. Hanke, *Privatización y desarrollo*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Trillas, México, 1989.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Rodolfo García del Castillo, *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales*. Colección de los Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 15, México, 1994.
- Donahue, John D., *La decisión de privatizar. fines públicos, medios privados*, Editorial Paidós, México, 1991.
- Finsinger, Jörg e Ingo Vogelsang, "Diversos marcos institucionales para los mecanismos de incentivos de precios", en Miguel A. Pérez Arata (comp.) *Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas*, pp. 225-241, Colección Lecturas de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Ordóñez Barba, M. Gerardo y Tito Alegría O., "Los servicios públicos en la encrucijada", *Ciudades*, año 3, núm. 11 (julio-septiembre de 1991).
- Rogozinski Schtulman, Jacques, *La privatización en México Razones e implicaciones*, Trillas, México, 1997.
- Savas, E.S., "Policy analysis for government: public vs. private refuse collection", *Policy Analysis*, núm. 3, 1977.