

La revolución de la privatización

*Philip E. Fixler
y Robert W. Poole, Jr.*

Un número cada vez mayor de ciudades, condados y estados norteamericanos está recurriendo a la contratación privada de los servicios públicos, cubriendo una amplia gama de actividades que va desde recolección de basuras y mantenimiento de parques hasta control de tráfico aéreo y operación de establecimientos correccionales. Esta tendencia, que va adquiriendo numerosos adeptos en diversos lugares del mundo, responde a una realidad comprobada: la privatización puede significar cuantiosos ahorros, ofreciendo al propio tiempo idéntica o mejor calidad en los servicios prestados.



LUEGO DE VARIAS DECADAS DE CRECIMIENTO burocrático en el sector oficial, está ocurriendo una verdadera revolución mundial en la prestación de los servicios públicos. El fenómeno lleva por nombre privatización, y puede definirse como la transferencia de servicios y capitales del sector público al privado.

En Estados Unidos, los gobiernos estatales y locales son quienes por lo general han tomado la iniciativa tendiente a lograr esta transformación. Un número creciente de ciudades, condados y estados norteamericanos está respondiendo a las realidades fiscales de los años ochenta mediante la privatización de servicios tales como el abastecimiento de agua, rehabilitación de alcohólicos y drogadictos, mantenimiento de edificios y predios, recolección de basura, entrega de licencias de conducir, administración de correccionales para delincuentes juveniles, servicios probatorios, gestión de propiedades y sistemas de seguridad.

Desafortunadamente, el gobierno federal aún debe aprender la lección ya asimilada por muchos gobiernos estatales y locales: la privatización puede conducir a ahorros significativos en costos, ofreciendo, por lo tanto, una alternativa viable frente a los incrementos tributarios o a los recortes en los servicios. Día a día aumenta la evidencia de que la privatización puede aplicarse extensivamente a actividades federales tales como el control de tráfico aéreo y aeropuertos, servicios de guardia costera, servicios humanos y adiestramiento laboral, generación de energía, vivienda pública, lanzamiento de satélites y otras múltiples funciones. Ya es tiempo de que congresistas

y senadores estudien las experiencias de sus propios distritos electorales. Las empresas privadas están asumiendo funciones gubernamentales con mayor eficiencia y a un costo más bajo; el Congreso debería empeñarse en la privatización de muchos de los capitales y servicios del gobierno federal.

Las ciudades y los condados del occidente y del suroccidente se han convertido en los principales ejemplos exitosos de la privatización, tal vez debido a que sus culturas políticas son más receptivas en lo que atañe a nuevas ideas, o porque los grupos de intereses especiales aún no han cobrado suficiente fuerza como para entorpecer la nueva tendencia. La ciudad de Lafayette, en el norte de California, contrata con empresas privadas casi todo lo referente a administración de obras públicas y servicios de ingeniería. Una firma particular se encarga de la reparación y limpieza de las calles e igual sucede con la instalación y el cuidado de las señales de tráfico, la siembra y poda de árboles, la operación de parques de estacionamiento y garajes y el servicio y mantenimiento del alumbrado público. Se estima que, contratando así estos servicios, ciudades como Lafayette pueden economizar hasta un 25 por ciento de los costos por concepto de obras públicas.

En el sur de California, varias ciudades pequeñas de los alrededores de San Diego comenzaron a contratar decenas de servicios municipales luego de sufrir un recorte presupuestal de hasta un 60 por ciento en virtud de la Proposición 13. Imperial Beach, por ejemplo, tiene contratado el servicio médico de urgencias, la operación del centro recreacional comunitario (a cargo de la organización sin ánimo de lucro *Boys and Girls Clubs of America*) y el mantenimiento de los parques. Firmas privadas también prestan los servicios de transporte público local y recolección de basura, en tanto que otra compañía particular ofrece, por el mismo método, servicios de diseño en el campo de la ingeniería. En total, Imperial Beach tiene 47 contratos con empresas privadas, organizaciones sin ánimo de lucro y otras administraciones locales.

La ciudad de Phoenix, en Arizona, enfrenta a sus departamentos públicos con contratistas particulares en procesos de licitación, a fin de seleccionar a los proveedores de diversos servicios municipales. La ciudad ha contratado con firmas privadas la recolección de basura, el transporte público, servicios de seguridad, la limpieza de vías, el mantenimiento de alumbrado y semáforos, el remolque y la custodia de vehículos ilegalmente estacionados, la gestión de parques de estacionamiento y el mantenimiento de edificios. De acuerdo con los auditores municipales, Phoenix ahorra alrededor de 5.3 millones de dólares anuales como resultado de 17 contratos privados.

El gobierno del condado de Los Angeles asigna por contrato, en mayor o menor grado, servicios relacionados con mantenimiento de parques, seguridad, pruebas médicas, embalsamiento, administración de campos de golf, servicios alimenticios en hospitales y algunas instancias de defensa pública. En algunos sectores de este condado, firmas privadas compiten por la recolección de basura.

En la actualidad, Nueva Jersey se ha erigido en líder de la privatización en comparación con otros gobiernos estatales. Ha propuesto legislación que permite a sus gobiernos locales adelantar proyectos de privatización

en lo concerniente a servicios de acueducto y alcantarillado e instalaciones para la recuperación de recursos. El "estado de los jardines" también asigna por contrato el otorgamiento de licencias para conducir y, hace poco, comenzó la contratación para la operación de un establecimiento correccional para jóvenes.

Otros estados también han aplicado la privatización de manera innovadora. Por ejemplo, Florida contrata la administración de uno de sus hospitales para enfermos mentales y aprobó una ley que permite a una organización privada sin ánimo de lucro, la *Salvation Army*, hacerse cargo de algunos servicios probatorios para casos de delitos menores.

El movimiento en pro de la privatización ha sido alentado, a la vez que se ha fortalecido por la adhesión de empresarios creativos. Tal vez el ejemplo más notable de un proveedor de servicios públicos es Louis A. Witzeman, fundador de Rural/Metro Corporation Witzeman, un antiguo periodista con cierta inclinación iconoclasta, quien fundó la compañía privada de bomberos Rural/Metro después de la Segunda Guerra Mundial para prestar servicios de protección contra incendios al barrio suburbano, en ese entonces no incorporado a Phoenix, que luego se convertiría en Scottsdale. Durante muchos años el Rural/Metro de Witzeman no pasó de ser un fenómeno local, hasta que fue descubierto a escala nacional durante los años setenta en programas de televisión del estilo de "60 Minutos". Desde su fundación, la empresa ha extendido sus auxilios de emergencia hasta incluir servicios paramédicos y de seguridad. Por varios años, Rural/Metro suministró inclusive servicios generales de policía en una jurisdicción de Arizona, utilizando para ello oficiales juramentados y debidamente entrenados. Desafortunadamente, la compañía tuvo que discontinuar este servicio debido a presiones políticas ejercidas por sindicatos del ramo.

Gracias a la publicidad recibida por Rural/Metro, la privatización adquirió tanta popularidad que varios empresarios más se unieron al empeño. Actualmente existen alrededor de 14 firmas comerciales que ofrecen servicios de protección contra incendios, y cuentan inclusive con su propia organización gremial, la Asociación contra Incendios del Sector Privado.

Otro campo que ha atraído el talento empresarial es el de la administración de torres de control en los aeropuertos (A.T.C.). Un ejemplo de ellos es Midwest A.T.C., de propiedad de Garry Havens. Como sucedió con muchas otras firmas especializadas en control de tráfico aéreo, el ingreso de Midwest al negocio coincidió con la huelga decretada por los controladores federales, muchos de los cuales eran miembros de la Organización de Controladores Profesionales de Tráfico Aéreo (PATCO). Cuando el gobierno federal no pudo hacerse cargo de este servicio en muchos aeropuertos pequeños, Midwest asumió las funciones respectivas. Desde entonces se ha convertido en una de las firmas de mayor cobertura en el ramo, proporcionando servicios de torre de control, certificados a nivel federal, a aproximadamente la mitad del costo de las torres administradas por el gobierno.

Otra aventura empresarial curiosa es la de Harvey M. Rose, antiguo analista presupuestal de la junta de supervisores de San Francisco. Como reacción a la Proposición 13, Rose abandonó el sector gubernamental y or-

ganizó su propia firma de servicios financieros, la Harvey M. Rose Accountancy Corporation, para continuar prestando asistencia presupuestal a San Francisco. La corporación cuenta ahora con decenas de contratos con San Francisco y con las jurisdicciones circundantes para analizar presupuestos y efectuar auditorías administrativas, estudios de clasificación de personal y sondeos salariales.

Uno de los problemas más molestos para el gobierno local es el "graffiti", o escritos callejeros. También aquí surgió espontáneamente del sector privado un decidido equipo de empresarios fraternales, Tim y Michael Sullivan, de Los Angeles, fundadores de Graffiti Removal Inc. A los hermanos Sullivan se les han adjudicado varios contratos con grandes y pequeñas jurisdicciones del sur de California, incluyendo la ciudad de Long Beach. Han demostrado que la limpieza del graffiti a través de la empresa privada no es una idea descabellada.

Cárceles con ganancia

SIN LUGAR A DUDAS, lo que más ha llamado la atención ha sido la aplicación de la privatización al sistema de justicia penal de la nación. Uno de los primeros en incursionar en este campo fue Ted Nissen, antiguo empleado del Departamento de Correcciones de California, quien, exasperado con la burocracia, formó su propia organización privada para prestar servicios correccionales. Nissen, personaje de gran dinamismo, comenzó a operar centros de detención parcial. Su compañía, Behavioral Systems Southwest, obtuvo luego contratos para manejar establecimientos de reclusión con requisitos mínimos de seguridad para el Servicio de Naturalización e Inmigración. Una de las más recientes empresas de Nissen es la construcción de cárceles en Brasil. Su compañía está suministrando ahora una gama completa de servicios relacionados con correccionales, incluyendo diseño, construcción y operación de los centros.

Si bien Nissen fue uno de los precursores, la mayor empresa comercial en este ramo es, en la actualidad, la Corporación de Correccionales de América, C.C.A. Presidida por el legislador de Tennessee Thomas Beasley, abogado y antiguo consultor administrativo, C.C.A. ha contratado a varios altos funcionarios de prisiones públicas para conformar su equipo administrativo, incluyendo al vicepresidente Don Hutto, exdirector de los sistemas carcelarios de los estados de Virginia y Arkansas y actual presidente de la Asociación Americana de Correccionales. La C.C.A. ya ha suscrito varios contratos para operar prisiones a nivel de condado, incluyendo el Condado de Hamilton, En Tennessee, y el Condado de Bay en Florida, y ha propuesto encargarse de la operación de la totalidad del sistema carcelario del estado de Tennessee.

Otra compañía privada de penitenciarias es Buckingham Security, Ltd. de Lewisburg, Pensilvania. Buckingham está presidida por el exdirector federal de prisiones Charles Fenton, quien atrajo la atención de los medios con su propuesta de establecer una cárcel de máxima seguridad en Pensilvania para reducir los costos enormes que entraña la detención de reclusos en

custodia preventiva en las instituciones estatales de la costa este. Fenton también propuso algo equivalente en Idaho. Desafortunadamente, la oposición ejercida por los sindicatos de empleados públicos no ha dejado prosperar su idea. No obstante, Buckingham se ha asegurado su primer contrato para manejar una prisión de condado en Butler, Pensilvania.

Durante las últimas décadas, grandes corporaciones han ingresado al campo de la prestación de servicios públicos básicos: recolección de desperdicios (Waste Management Inc.), servicios de apoyo (Xerox) y servicios de salud (American Medical International). Ahora, gracias a la fugaz apertura de una ventana de oportunidades en 1981 y a la evaporación de los fondos federales para proyectos de tratamiento de aguas residuales y otras obras públicas, algunas firmas privadas han comenzado a hacerse cargo de trabajos de infraestructura. La empresa Signal Companies, con sede en California, abrió una filial hace algunos años, Signal Environmental Services (S.E.S.) de Hampton, Nuevo Hampshire, para adelantar enormes proyectos de recuperación de recursos para los gobiernos locales incapaces de desarrollar una capacidad adicional en adecuación de tierras. S.E.S., presidida por el exvicegobernador de Nueva York Alfred DelBello, ofrece servicios globales de privatización, incluyendo diseño, construcción, operación e inclusive propiedad de plantas de recuperación de recursos por conversión de desechos en energía. Recientemente, S.E.S. organizó una filial especial para proveer otros servicios municipales.

Una de las más grandes firmas de ingenieros de la nación, Parsons Corporation, recientemente formó Parsons Municipal Services para gestionar la primera planta privada de recuperación de aguas residuales para Chandler, Arizona. Las otras filiales de Parsons diseñarán y construirán las instalaciones de Chandler. Parsons tiene actualmente un contrato para construir, poseer y operar el más ambicioso proyecto de tratamiento de aguas residuales que hasta el momento se haya planeado en Jefferson Parish, Louisiana. También ha suscrito un contrato para desarrollar un plan de conservación de agua para el Distrito de Irrigación Imperial de California y para ayudarle a enviar el excedente de agua a otras jurisdicciones necesitadas de la zona.

La gigantesca Wackenhut Corporation es uno de los principales proveedores privados de servicios públicos del país. Presidida por su fundador George Wackenhut, antiguo agente del FBI, Wackenhut busca prestar servicios correccionales generales, incluyendo el suministro "llave en mano" (y de allí en adelante operación) de instalaciones penitenciarias a nivel de condado, estatal y federal. Wackenhut también presta otros servicios públicos, incluyendo protección contra incendios y servicios de apoyo a la policía, tales como vigilancia en edificios públicos y patrullaje de parques y de proyectos de vivienda. Muchas cortes federales están utilizando personal de seguridad de Wackenhut como alguaciles auxiliares de los Estados Unidos.

Varias de las principales firmas financieras de la nación, incluyendo a E. F. Hutton y a Arthur Young, también han incursionado en el campo de la privatización. E. F. Hutton se inició en el suministro de paquetes financieros para privatización cuando organizó un arreglo de arrendamiento-compra para una cárcel nueva requerida con urgencia en el condado de Jef-

person, en Colorado, y luego tomó parte en el proyecto de la planta de tratamiento de aguas residuales en Chandler, Arizona. Arthur Young, una de las principales firmas de auditoría de la nación, ha co-auspiciado conferencias sobre privatización en todo el país. La compañía publicó *The Privatization Book*, así como un informe sobre este tema para el Programa para Formuladores de Políticas de la Liga Nacional de Ciudades.

Vencimiento a los críticos

A MEDIDA QUE LA PRIVATIZACIÓN se va difundiendo, el debate sobre su valor se ha ido intensificando. La Federación Americana de Empleados Estatales, de Condado y Municipales ha publicado dos libros citando ejemplos de supuestos fracasos en intentos de privatización. No obstante, los defensores de la contratación con empresas particulares cuentan a su favor con un arsenal mucho más voluminoso de historias de éxito. Quienes apoyan la privatización también alegan que la mayor parte de los ejemplos de fracasos se debe por lo general a fallas fácilmente enmendables en el proceso de licitación, tales como la no exigencia a los oferentes de especificaciones detalladas y la no verificación de antecedentes penales.

El factor que a final de cuentas inclina el debate en favor de la contratación externa es el hecho de que todos los estudios extensivos, cuantitativos y no anecdóticos que comparan la prestación de servicios públicos a niveles gubernamental y privado han demostrado que el suministro privado resulta menos costoso que el público. Y cuando se incluye en los estudios una evaluación de la calidad de los servicios, no se encuentra una diferencia significativa. Estos análisis incluyen uno de la Fundación Nacional de Ciencias efectuado en 1975-76 sobre recolección de basura; un estudio realizado en 1983 por investigadores de la Universidad de Victoria sobre recolección de desperdicios en Canadá; una investigación preparada por el prestigioso Instituto para Auto-Gobierno Local sobre sistemas de protección contra incendios en cuatro ciudades de Arizona, tanto a nivel público como privado; un trabajo emprendido por investigadores de Ball State University sobre el transporte escolar en Indiana; un estudio de la Universidad de California en combinación con Irvine investigadores de sistemas de transporte público de propiedad y administración privadas; y un análisis efectuado por la oficina de obtención federal de recursos sobre procesamiento de datos, servicios alimenticios, servicios audio-visuales y otras actividades de apoyo.

Uno de los más recientes estudios investigativos a nivel científico fue un proyecto realizado en 1983 y financiado por el Departamento de Desarrollo Urbano y de Viviendas de los Estados Unidos. Dicho estudio comparó el suministro público y privado de ocho servicios locales en el sur de California. La investigación encontró que, para siete de los ocho servicios (comparando 20 ciudades diferentes para cada servicio, 10 con suministro público y 10 por contrato), la prestación de dichos servicios resultaba entre el 37 y el 96 por ciento más costosa cuando corría a cargo del gobierno, sin que hubiese diferencias significativas en cuanto a la calidad.

El aumento constante de la privatización entre los gobiernos locales de Estados Unidos confirma por sí solo su valor. Las encuestas a nivel na-

cional, efectuadas en 1973 por la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales y en 1982 por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades (I.C.M.A.) indicaron que las ciudades y los condados norteamericanos están apelando cada vez más a la privatización. Entre 1973 y 1982, la contratación externa de servicios legales aumentó en un 320 por ciento; los servicios de ambulancia, en un 82 por ciento; la recolección de basura, en un 139 por ciento; la reparación de vías, en un 60 por ciento; los servicios de registro, en un 3.644 por ciento; y el mantenimiento de parques, en un 2.740 por ciento.

De acuerdo con el estudio efectuado en 1982 por I.C.M.A., el 35 por ciento de los gobiernos locales incluidos contrató con empresas privadas la recolección de basuras en áreas residenciales y el 44 por ciento hizo lo propio a nivel comercial; el 42 por ciento acudió a firmas particulares para la operación y el mantenimiento de sus sistemas de transporte público; el 8 por ciento para remolque y custodia de vehículos; el 35 por ciento para la administración de centros de atención diurnos; y el 30 por ciento para la gestión y el funcionamiento de hospitales.

La legislación sobre reforma tributaria, actualmente ante el Congreso, constituye una amenaza inquietante contra esta tendencia. El proyecto de ley en cuestión cerraría el paso a la privatización de proyectos de infraestructura al eliminar o reducir drásticamente los incentivos tributarios restantes.

Los gobiernos estatales también están obstaculizando la revolución de la privatización, prohibiendo, en algunos casos, la contratación de ciertos servicios. California, por ejemplo, no permite que sus condados contraten externamente servicios de vigilancia en lugares céntricos. Muchos estados imponen, además, restricciones poco razonables sobre la privatización mediante la limitación de la duración de los contratos o el requerimiento de escalas salariales equivalentes a las de los empleados estatales.

La próxima ola

EL TRANSITO URBANO ES UNA DE LAS AREAS más promisorias para futuras privatizaciones. Ya se ha realizado un excelente trabajo de base, gracias al empeño de Ralph Stanley, de la Administración de Transporte Público Urbano. Y un informe presentado por la Comisión Federal de Comercio, en 1984, apoyaba firmemente la desregulación de los taxis y la legalización de otros tipos de transporte pagado. No obstante, se requiere un esfuerzo realizado estado por estado para desregular todas las modalidades del tránsito urbano. A este respecto Arizona lleva la delantera a nivel nacional, debido a su desregulación general del transporte en 1982.

Presumiendo la derrota de las disposiciones en contra de la privatización en la legislación sobre reforma tributaria, el futuro para los proyectos de infraestructura a gran escala se presenta particularmente luminoso. Con firmas enormes como Parsons Corporation y Metcalf and Eddy en el área de tratamiento de aguas, se seguirán demostrando la eficiencia y los beneficios financieros de la privatización en el área de las infraestructuras.

Otros sectores en este campo, tales como autopistas y puentes, también podrían compartir este futuro promisorio en lo que respecta a la priva-

tización. La ventaja de los cargos al usuario para la construcción, la operación y el mantenimiento de los puentes es incuestionable. Algunas compañías, como Build-a-Bridge de Illinois, están dispuestas a suscribir el capital privado para construir y rehabilitar los puentes de Estados Unidos. La próxima ola de privatización de infraestructuras podría concentrarse en uno de los problemas más apremiantes de la nación, a saber, la rehabilitación de las autopistas y carreteras y la construcción de nuevas vías. La idea sobre la conveniencia de utilizar la privatización en lo que respecta a carreteras y autopistas ha ganado adeptos con la conferencia sobre contribuciones del sector privado a la financiación y construcción de vías públicas auspiciada por el prestigioso Transportation Research Board y celebrada en el verano de 1986.

Para que prosiga la revolución de la privatización, deben imponerse límites al gasto gubernamental en todos los niveles. La Proposición 13 en California y la Proposición 2 ½ en Massachusetts demostraron contundentemente el desarrollo económico que puede lograrse al limitar el tamaño y el alcance de la intervención gubernamental. Los gobiernos locales se vieron obligados a considerar medidas innovadoras en sus políticas públicas para hacer frente a estas limitaciones en el gasto, incluyendo la privatización. Con la aplicación integral de Gramm-Rudman-Hollings a nivel federal o, de no resultar así, con una enmienda constitucional para equilibrar el presupuesto, deben obtenerse resultados beneficiosos similares.

Policy Review, Verano, 1986