



Privatización Ferroviaria mediante Concesiones

Orígenes y consecuencias de la experiencia en América Latina

Informe para la

Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte
(ITF)

por Brendan Martin

con la asistencia investigadora de Ana Beatriz Urbano

2002

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	página
1.1 Alcance y objetivos de este informe	5
1.2 Resumen de las tendencias y de los resultados de este informe	6
1.3 Tónicas de cambio estructural en los ferrocarriles	7
1.4 Problemas de la propiedad estatal y las fuerzas impulsoras de la reestructuración	8
1.5 El FMI, el Banco Mundial y el ajuste estructural	10
2. CONCESIONES: PRINCIPAL FORMA DE PRIVATIZACIÓN FERROVIARIA	
2.1 Razones por las que las concesiones son la principal forma de privatización ferroviaria	11
2.2 La reestructuración como base para las concesiones	12
2.3 La mecánica de las concesiones	13
2.4 Ejemplos de disposiciones de los contratos de concesiones	14
3. CONSECUENCIAS DE LAS CONCESIONES	
3.1 Impacto sobre las finanzas e inversiones públicas	15
3.2 Impacto sobre los servicios de mercancías y pasajeros	16
3.3 Impacto sobre la seguridad	19
3.4 Impacto sobre el empleo y sobre los trabajadores	19
3.5 Impacto sobre la gobernación	21
4. LA EXPERIENCIA DE LA PRIVATIZACIÓN FERROVIARIA EN BRASIL	
4.1 Orígenes de los ferrocarriles brasileños	22
4.2 Propiedad estatal	22
4.3 El proceso de la privatización	23
4.4 Inversión y gobernación	24
4.5 Cambios en las cargas de mercancías y pasajeros	25
4.6 La seguridad en los ferrocarriles	25
4.7 Empleo, condiciones de empleo y despidos	25
4.8 El futuro	26
5. CONCLUSIONES Y LECCIONES	27
Bibliografía	30

INTRODUCCIÓN

1.1 Alcance y objetivos de este informe

La década de 1990 estuvo caracterizada por 'la reaparición de las operaciones ferroviarias privadas en los países desarrollados, tras medio siglo de nacionalización y de gestión pública', afirmaba un informe del Banco Mundial publicado en junio de 1999.ⁱ En países que son clientes del Banco Mundial, la forma predominante de privatización ha sido la transferencia de la responsabilidad por los servicios y por la inversión en infraestructura a instituciones privadas, sobre la base de concesiones a largo plazo. Más que a ninguna otra organización internacional, esta tendencia se ha debido al Banco Mundial y a su insistencia sobre su aplicación, como condición de apoyo a la seria necesidad de inversión y reestructuración en el transporte.

Este informe –encargado por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) en junio del 2001, tras la Conferencia de la Sección de Transporte Ferroviario de la ITF, celebrada en Durban, Sudáfrica, en octubre del 2000– gira en torno a la experiencia relativa a las concesiones en América Latina, puesto que fue precisamente en esta región (Argentina) en donde tuvo lugar el primer experimento moderno de importancia sobre concesiones ferroviarias en un país 'en desarrollo'ⁱⁱ, con el apoyo del Banco Mundial, y porque los países latinoamericanos han seguido el ejemplo de Argentina en mayor grado que en otras partes del mundo.

Además de ser la región en donde se ha otorgado la mayor parte de las concesiones ferroviarias, América Latina es la región en donde se halla mejor documentada la participación del Banco Mundial en las concesiones ferroviarias, en particular, por parte del mismo Banco Mundial. Esto no obstante, quisiera señalar que la información que aparece en este informe posee asimismo importancia para otras partes del mundo, no solamente por la tendencia general hacia la convergencia de política en el sector de los servicios públicos –convergencia concebida y fomentada por instituciones internacionales, entre las que se cuenta el Banco Mundial–, sino también porque el mismo Banco Mundial ha proclamado la experiencia latinoamericana como fuente de inspiración y de conocimientos para todos los demás países.

El informe examina detalladamente la experiencia de Argentina y Brasil y, en menor grado, de México, intentando explorar los aspectos positivos y negativos de la privatización mediante concesiones, pero centrando la atención sobre sus aspectos negativos, puesto que, hasta el momento, la información sobre ellos ha sido relativamente escasa. Los aspectos positivos han sido ya ampliamente debatidos y promovidos por las publicaciones del Banco Mundial y por los documentos de política e informes de los gobiernos y compañías privadas explotadoras de los servicios. El propósito de tratar este tema desde un punto de vista más escéptico no es ofrecer una imagen desequilibrada, sino contribuir a la corrección del desequilibrio que existe.

Confío en que este informe servirá para que los afiliados de la ITF en América Latina y en países de otros continentes puedan evaluar la experiencia y preparar su política y estrategias para hacer frente a la tendencia de la privatización. Nuestro objetivo es contribuir a que los afiliados se enfrenten al problema de la privatización ferroviaria desde un punto de vista mejor informado y asistirles en sus esfuerzos por alentar a los gobiernos, empleadores e instituciones internacionales a colaborar con los trabajadores de los ferrocarriles y con sus sindicatos en el desarrollo de planteamientos participativos de la reestructuración y modernización de los ferrocarriles.

Este informe intenta utilizar y complementar un informe anterior de Public World para la ITF, bajo el título *Structural Adjustment and Railway Privatisation: World Bank policy and government practice in Ivory Coast and Ghana*, publicado en octubre de 1997. Este informe no viene a sustituir el informe anterior, cuyas experiencias y análisis siguen siendo de valor para los afiliados de la ITF, particularmente en el África Subsahariana, si bien es probable que la experiencia de los países latinoamericanos de que se trata en este informe posea mayor pertinencia para Sudáfrica. Valga señalar asimismo que, aunque siguen siendo pertinentes, no repetiremos aquí las líneas generales de la política del Banco Mundial presentadas en el informe anterior.

De conformidad con las limitaciones impuestas por el presupuesto del proyecto, se han utilizado principalmente en este informe fuentes ya publicadas, junto con material original procedente de fuentes sindicales. Un elevado porcentaje de la información que aparece en este informe procede de estudios publicados por el Banco Mundial, que no solamente ha facilitado gran parte de la experiencia aquí descrita, sino que ha supervisado e informado sobre sus efectos mucho más a fondo que ninguna otra institución oficial o académica.

1.2 Resumen de las tendencias y de los resultados de este informe

La pasada década ha sido testigo de una continuación de la tendencia mundial hacia la privatización de los servicios públicos, iniciada durante los años de 1980. En el sector ferroviario (y en servicios tales como el suministro eléctrico y de agua), la forma predominante de privatización ha sido las concesiones a largo plazo a compañías privadas (a menudo, de propiedad estadounidense) normalmente constituidas en consorcios transnacionales, en los que participan importantes instituciones bancarias y compañías nacionales. Entre estas últimas se encuentran, en general, compañías cuyo principal interés se encuentra en productos transportados por ferrocarril. En general, las condiciones de la concesión asignan a las compañías privadas la responsabilidad por el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, explotación de los servicios y facturación, mientras que la propiedad oficial de valores fijos permanece en manos del Estado.

América Latina se ha colocado a la cabeza de la política internacional de privatización ferroviaria mediante concesiones, seguida de África. En grados distintos, ocho países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México y Perú) introdujeron la privatización ferroviaria mediante concesiones durante la década de 1990. La privatización no es un fenómeno exclusivo de los países 'en desarrollo'. Japón, Nueva Zelanda y el Reino Unido se cuentan entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que, de maneras distintas, han introducido la propiedad y gestión privadas de sus sistemas ferroviarios. Es probable que esta tendencia se acelere en el seno de la Unión Europea, a medida que se van llevando a la práctica los términos de la Directiva 91-440 de la Comisión Europea, puesto que dicha Directiva requiere que la redes nacionales queden estructuralmente divididas en infraestructura y servicios de mercancías y pasajeros y que se hallen abiertas a la participación transfronteriza.

Aun así, si al informe de 1999 del Banco Mundial citado en el primer párrafo de este informe sigue, diez años después, un estudio de los acontecimientos internacionales durante la presente década, es probable que el cuadro emergente sea más complejo que una mera continuación de la 'reaparición' de las operaciones privadas. En la actualidad, se están renegociando muchos contratos de concesión otorgados durante los años de 1990, en un momento en el que tanto los gobiernos como los operadores privados, clientes del transporte de mercancías y pasajeros están experimentando los dudosos beneficios de las operaciones y financiación privadas. El objetivo de reconciliación de los intereses públicos con los intereses comerciales de las compañías participantes mediante cláusulas contractuales y reglamentación está demostrando ser menos fácil de lograr en la práctica que sobre el papel.

Esto se debe, en gran parte, a que sigue en conflicto la definición de lo que se entiende por 'interés público'. El Banco Mundial y otras instituciones internacionales siguen empeñadas en el desarrollo de servicios de infraestructura, tales como los ferrocarriles, fieles a un planteamiento del desarrollo socioeconómico basado en la expansión de las exportaciones, dentro del contexto de un comercio mundial cada vez más liberalizado. Dichas instituciones insisten en que ésta es la ruta hacia el desarrollo económico y la mitigación de la pobreza, por lo que la economía nacional y local deberán adaptarse a ello. La idea a la base de una provisión de servicios ferroviarios más adaptada a las exigencias del mercado es proporcionar mejor infraestructura para dicho desarrollo. Ello lleva consigo la asignación de prioridad a la provisión de servicios e infraestructura del transporte, que se adecuen a las exigencias de los grandes productores transnacionales de los principales productos de consumo para la exportación, en vez de contribuir a que los productores de pequeña y mediana envergadura desarrollen más eficazmente los mercados nacionales. Esta prioridad se ve reflejada en los desiguales resultados de la privatización mediante concesiones.

Está fuera de toda duda que, en algunos casos, la privatización ha reportado inversiones en gran escala y una mejora significativa en la eficiencia. Es igualmente cierto que, en algunos países, las concesiones han hecho posible la renovación de partes de la infraestructura ferroviaria, a la vez que se exoneraba a los gobiernos y contribuyentes de la carga representada por la provisión de subsidios a operaciones con pérdidas constantes. Valga apuntar que, si bien no ha sido éste un resultado invariable, el coste social ha sido enorme, aun en aquellos casos en que se ha conseguido.

La experiencia ha venido a reforzar, en particular, algo ya conocido por la sabiduría tradicional, a saber, que mientras que es posible explotar rentablemente ciertas partes de las redes ferroviarias, otras partes (y la totalidad de las redes) requieren subsidios públicos, tanto si se lleva a cabo la privatización de los servicios como en caso contrario. La alternativa consiste en dejar que se hundan servicios no rentables, aunque social y/o económicamente valiosos --tal como ha tendido a ocurrir en los servicios interurbanos

de pasajeros en América Latina-- o aumentar las tarifas, tendencia a menudo observada en los servicios urbanos de cercanías. En general, mientras que las concesiones relacionadas con los servicios de mercancías llevan consigo el pago de tarifas al Estado por parte de las compañías explotadoras, las concesiones para servicios de pasajeros requieren el pago de subsidios por parte del Estado.

No cabe duda de que las concesiones han estado asociadas con cierta reducción en los costes, reducción principalmente conseguida mediante la pérdida de puestos de trabajo en gran escala. En los países de América Latina, a los que se hace particularmente referencia en este informe, el empleo directo en los ferrocarriles se ha reducido en un 75%, situación en la que ha sido un factor decisivo la financiación del Banco Mundial. Y aunque se ha creado un cierto número de puestos de trabajo, en general, ello ha tenido lugar entre el personal de los contratistas y subcontratistas, sin que sea claro hasta qué punto estos nuevos puestos de trabajo han compensado por las pérdidas o la manera en que han cambiado las condiciones de empleo, como resultado de la subcontrata. Estos últimos puntos se cuentan entre una serie de importantes temas que requerirían un proyecto de investigación más amplio.

El impacto de cuanto antecede sobre los ferroviarios que han permanecido en sus puestos parece variar de acuerdo con la diversidad en la disponibilidad de mano de obra especializada, potencia de los sindicatos y otros factores que afectan las condiciones del mercado laboral. Existen fuertes pruebas anecdóticas (que vienen a corroborar las previsiones de lo que podía esperarse, tras pérdidas de trabajo en una escala tan ingente) de intensificación de la carga del trabajo y, como consecuencia, una reducción en los sectores de la salud y la seguridad. En general, deberá afirmarse que el impacto de la privatización sobre la seguridad parece haber variado de un lugar a otro, existiendo casos en los que se han observado mejoras en la seguridad, gracias a la introducción de sistemas más adecuados de gestión y/o nueva tecnología. Lamentablemente, existen también pruebas claras de deterioro de las normas de seguridad en otros casos.

1.3 Tónicas de cambio estructural en los ferrocarriles

Si bien es cierto que en los comienzos de la era del ferrocarril muchas de las líneas ferroviarias eran de propiedad privada, para mediados del siglo XX, los ferrocarriles se hallaban, en su mayor parte, en manos del Estado, existiendo buenas razones para ello. La propiedad privada había demostrado ser incapaz de desarrollar los servicios de mercancías y pasajeros de manera que se hallaran al servicio de la economía, en general, o dieran satisfacción a las exigencias sociales. La envergadura y dirección de las inversiones de capital requeridas, así como el carácter naturalmente monopolista de los ferrocarriles, se contaban entre los factores que llevaron a la propiedad y explotación estatales, como condición de un desarrollo estratégico programado.

‘La baja resistencia al rodamiento entre las ruedas y los carriles de acero hizo que el transporte por ferrocarril resultara extremadamente eficiente por cuanto al combustible consumido y relativamente económico’, de acuerdo con un informe publicado por el Banco Mundial. Dicho informe añade: ‘Esto hizo que los ferrocarriles se desarrollaran rápidamente como primer sistema de transporte en gran escala – particularmente, para el transporte de pasajeros--, desde los años de la revolución industrial. Por razones industriales y militares, la mayor parte de los países concibieron cierto tipo de control público, habiendo sido muchas las naciones que impusieron su control mediante mandato jurídico.’ Ante el buen servicio prestado por este modelo de desarrollo a los países industrializados avanzados, otros países que acababan de salir del dominio colonial, determinados a establecer su economías nacional, además de su independencia política, siguieron su ejemplo.

El relato del Banco Mundial continúa: ‘El control público sobre la industria ferroviaria se produjo con o sin subsidios, obligaciones de servicio público a los proveedores del transporte en la forma de rutas obligatorias (a menudo, no rentables), horarios organizados y servicios específicos para productos o zonas estratégicos. La razón fundamental a la base de este control, que permanece hoy día en pie, es que esta industria es considerada como un mecanismo integral para superar las barreras geográficas de ciertas zonas, para la asistencia en el desarrollo económico de zonas no desarrolladas y aun para garantizar servicios mínimos de transporte para un sector concreto de la población.’ⁱⁱⁱⁱ

La estructura organizativa utilizada por el Estado para ejercer su control sobre los ferrocarriles ha variado de un país a otro. Mientras que, en algunos casos, la gestión de los ferrocarriles se ha encontrado directamente en manos de un Departamento del Gobierno, en otros se establecieron empresas más o menos autónomas, responsables ante el Gobierno. ‘Durante los últimos 50 años, la estructura más común en muchos países ha sido la creación de una sola compañía estatal, con una gestión unificada de la infraestructura y de los servicios,’ según manifiesta el informe del Banc^{iv}o Mundial. ‘A pesar de ciertas

diferencias en el grado de autonomía comercial, los métodos tradicionales de reglamentación y control de este tipo de compañía han sido relativamente homogéneos. En general, se supuso que el monopolio de la compañía nacional requería una reglamentación de los precios y servicios, como medio de protección de los intereses generales. Al mismo tiempo, se obligaba a las compañías a dar satisfacción a toda nueva demanda a los mismos precios. Y, así, el cierre de líneas en existencia o la puesta en marcha de nuevos servicios requerían la aprobación del Gobierno. Consiguientemente, la competencia era rara y, a menudo, no fomentada, considerándose la preservación del carácter nacional de la industria como factor clave a la base del entero sistema reglamentario.^v

Los cambios comenzaron a producirse durante la década de 1990. Desde la concesión en 1991 de la línea ferroviaria entre Rosario y Bahía Blanca en Argentina a una compañía privada, se ha producido la privatización de los ferrocarriles en un mínimo de otros 13 países 'en desarrollo', así como en el resto de la red ferroviaria argentina. 'Durante la primera mitad de 1998 se concluyeron otros seis proyectos ferroviarios, esperándose que la tendencia hacia la contratación privada seguirá adelante', de acuerdo con las previsiones del Banco Mundial.^{vi}

A la cabeza de esta tendencia se encuentra la América Latina, seguida de cerca por África. Según la base de datos del Banco Mundial sobre la Participación Privada en la Infraestructura (PPI), ocho países latinoamericanos han concedido un total de 26 contratos ferroviarios a compañías privadas, cifra que representa más del 80% del total mundial. 'Una de las razones de este dominio latinoamericano en proyectos ferroviarios privados es la positiva experiencia de la región por cuanto a la participación privada en otros sectores de la infraestructura', afirmaba el Banco Mundial, si bien es debatible hasta qué punto la privatización del suministro de agua y de electricidad ha constituido una experiencia 'positiva'. 'Muchos gobiernos de América Latina han adquirido experiencia por cuanto a la concesión de licencias mediante participación privada en los sectores de la electricidad, telecomunicaciones, agua y servicios sanitarios.'^{vii}

Según se apunta en otro estudio, 'A partir de 1988, un país latinoamericano después de otro anunció planes para la privatización de aerolíneas, compañías telefónicas, compañías de suministro eléctrico o compañías de gas e hidrocarburos, proceso que, sorprendentemente, se llevó a la práctica a un ritmo acelerado. En el quinquenio entre 1988 y 1993, seis de estos países privatizaron sus compañías telefónicas, nueve se deshicieron de sus aerolíneas nacionales y entre dos y cuatro privatizaron compañías de suministro eléctrico, ferrocarriles y suministro de aguas, habiendo sido Argentina el país que fue más lejos, en el tiempo más corto'.^{viii}

Y aunque se han llevado a la práctica nuevos proyectos de privatización desde 1998 —valga citar, por ejemplo, a Zambia y Zimbabwe— no está claro si esta tendencia seguirá desarrollándose al mismo ritmo. De hecho, y a juzgar por la información de la base de datos PPI del Banco Mundial, se ha reducido el ritmo durante el último trienio, habiendo sido inferior el número de proyectos en este período que en los tres años precedentes. Por otra parte, y a juzgar por los relatos de los delegados que participaron en la Conferencia de la Sección de Transporte Ferroviario de la ITF en octubre del 2000, parece ser que un número cada vez mayor de gobiernos han iniciado una reestructuración de sus ferrocarriles. Y puesto que la privatización mediante concesiones es el método predominante de reestructuración en todo el mundo, parece posible y aun probable que esta tendencia vuelva a adquirir nuevo ímpetu.

En todo caso, se hace necesario aprender ciertas lecciones de las experiencias de los años de 1990. Si se ha producido cierta desaceleración en este proceso, bien pudiera ser que ello se deba a algunas de las consecuencias de la privatización en países que la adoptaron durante la década de 1990. Algunas de estas consecuencias se describen en este informe. Los resultados de la privatización han sido mixtos, siendo justo afirmar que, mientras que la privatización ha producido muchas de las consecuencias negativas temidas para la mano de obra, no ha reportado todos los beneficios de desarrollo económico y social prometidos.

Si este es el caso con los mejores ejemplos de privatización, es asimismo posible que la catastrófica experiencia de la privatización ferroviaria en el Reino Unido —a pesar de los esfuerzos de los defensores de la privatización, para quienes se ha tratado simplemente de una buena idea mal ejecutada— haya introducido una cierta nota de escepticismo en las mentes de quienes tienen que adoptar decisiones de política en otros países. Son muchos quienes se preguntan si la privatización representa, realmente, la ruta más apropiada y rentable para conseguir la rehabilitación, eficiencia y calidad de servicio, tal como proclaman quienes la defienden, y, de ser así, cómo podría reglamentarse las compañías privadas para conseguir que cumplan con sus obligaciones de manera compatible con la seguridad, el desarrollo económico nacional, los requisitos sociales y otros aspectos de interés público.

1.4 Problemas de la propiedad estatal y las fuerzas impulsoras de la reestructuración

Es de sobras conocido que el papel del Estado en el desarrollo económico y social sufrió su mayor reto tras los problemas producidos por el precio de los hidrocarburos durante la década de 1970 y la crisis financiera y presupuestaria de muchos países durante la siguiente década. Estos acontecimientos incrementaron la dependencia de muchos países de las instituciones financieras internacionales, situación que coincidió con la aparición –particularmente en Estados Unidos y, por consiguiente, en las instituciones internacionales dominadas por la política estadounidense-- de una fe ciega en la capacidad de la economía neoclásica para proporcionar la respuesta adecuada a cualquier reto de la política pública.

Una reducción en el gasto público y la privatización de los servicios públicos –elementos del llamado ‘Consenso de Washington’^{ix} – se convirtieron en elemento estándar de las condiciones impuestas por dichas instituciones y, en particular, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por el Banco Mundial, a los empréstitos y demás asistencia financiera ofrecidos a sus países clientes. Esta política resultó en una inversión crónicamente insuficiente en los ferrocarriles, cuyos efectos –exacerbados por tendencias tales como la urbanización, que aumentó la presión sobre la infraestructura del transporte en muchas ciudades en expansión-- contribuyeron más tarde a que se considerara que la privatización era el único medio posible de acceso a las inversiones y capacidad de gestión necesarias para poner fin a la decadencia de los ferrocarriles.

Sin embargo, la falta de inversión y la creciente demanda de servicios de transporte urbanos no eran los únicos problemas a los que tenían que hacer frente los ferrocarriles. En los viejos países coloniales, existían también las desventajas de las circunstancias que llevaron a su proyecto original. El sindicato argentino de ferroviarios, Sindicato la Fraternidad, ha señalado muchos de los problemas de los ferrocarriles de su país en términos de las circunstancias coloniales de sus orígenes, factor que tiene asimismo aplicación a los demás países de América Latina y de África. ‘Como podría suponerse’, afirma el sindicato, ‘los ferrocarriles británicos y franceses en Argentina fueron originalmente creados como vehículos extractores de las riquezas agrícolas del país a transferir a los mercados de Europa y, consiguientemente, iban desde el puerto al interior. La construcción de esta industria nunca reflejó la necesidad de que las vías conectaran, unieran e integraran las vastas zonas nacionales de producción.’^x

El mismo relato sindical afirma que, a partir de la década de 1960, las inversiones fueron insuficientes para permitir que los ferrocarriles argentinos llevaran eficazmente a la práctica aun el limitado papel para el que fueron concebidos, experiencia compartida por otros países. Por el contrario, las inversiones se dedicaron a la construcción de carreteras, habiendo sido la competencia representada por otros modos de transporte (transporte aéreo, además del transporte por carretera, en algunos países) uno de los factores que han contribuido a la decadencia del sector ferroviario. La política y prácticas corruptas de las dictaduras militares en Argentina y en otros países de los que se habla en este informe tampoco fueron beneficiosas. En palabras del sindicato anteriormente citado, ‘Los antecedentes del proceso de reestructuración de los ferrocarriles de Argentina se reducen al síndrome típico de las superestructuras burocráticas centralizadas, en un país en el que la ausencia de objetivos políticos ha sido el aspecto característico desde mediados de la década de 1950’.^{xi}

Como resultado de éstos y de otros factores, los ferrocarriles de Argentina --experiencia asimismo compartida por otros países-- habían estado en decadencia por espacio de más de dos décadas, antes de que, en 1991, se convirtieran en el primer modelo de privatización ferroviaria, concebido por el Banco Mundial. Desde 1965 a 1990, se produjo una reducción del 25% en los servicios interurbanos de pasajeros y, en Buenos Aires, una reducción del 35% en los servicios metropolitanos. Los estragos ocurridos en el sector de mercancías fueron aún mayores, habiéndose producido una reducción del 50% durante el mismo período. Entre 1970 y 1989, los servicios ferroviarios de pasajeros y mercancías perdieron terreno en relación con otros modos de transporte y, durante los últimos 15 años de dicho período, solamente el coste de los salarios del personal de la empresa estatal, Ferrocarriles Argentinos, fue superior a sus ingresos.

Este último hecho venía a probar que, al mismo tiempo que los gobiernos iban siendo cada vez menos capaces de invertir en sus ferrocarriles, muchos los utilizaban también como fuente de empleo, para evitar el creciente descontento social y para fines de mecenazgo. La potencia y largo historial de los sindicatos de ferroviarios fueron un factor significativo a la hora de persuadir a los gobiernos de que no debían hacer frente a sus problemas mediante una reducción de la fuerza laboral del sector. Sin embargo, los gobiernos no invirtieron suficientemente para aprovechar al máximo los conocimientos y experiencia de su fuerza laboral. Al llegar los años de 1990 y centrando, una vez más, nuestra atención sobre Argentina como ejemplo clave, más del 50% de la totalidad de las vías de la red se encontraban en estado deficiente o

simplemente aceptable y casi el 50% de las locomotoras se hallaban fuera de servicio. Al mismo tiempo, los servicios estaban fuertemente subvencionados. Consiguientemente, a medida que los gobiernos iban buscando medios de reducir sus gastos, era natural que sometieran a un examen crítico su participación en ferrocarriles no rentables.

De acuerdo con un informe del Banco Mundial: 'Dentro de este entorno protector, la mayor parte de las compañías nacionales de ferrocarriles incurrieron en déficits operacionales cada vez mayores durante los años de 1970 y 1980. Al mismo tiempo, sus obligaciones sociales con el personal hacían que resultara prácticamente imposible llegar a un acuerdo sobre despidos y aun sobre ajustes salariales. En algunos países, las compañías se vieron forzadas a financiar sus déficits mediante la obtención de empréstitos, por lo que su contabilidad perdió todo parecido con la realidad. Los principales problemas asociados con la política ferroviaria tradicional eran: (a) pérdidas cada vez mayores, financiadas, en general, mediante subsidios públicos; (b) un elevado grado de ineficiencia administrativa y (c) actividades comerciales exclusivamente orientadas hacia objetivos de producción, más bien que objetivos comerciales.'^{xii}

Finalmente, se hizo necesario hacer frente a los problemas. No solamente se habían producido enormes atrasos en las inversiones, sino que estaba naciendo una nueva tecnología (tanto en los sectores de los ordenadores y las telecomunicaciones como en el de los contenedores) con potencial para mejorar grandemente los servicios y/o reducir los costes. Estas nuevas posibilidades se hallaban fuera del alcance de las empresas ferroviarias, aplastadas por el peso de sus gigantescas pérdidas, mientras que, al mismo tiempo, los principales intereses comerciales exigían servicios de transporte de mercancías cada vez más rápidos, económicos y seguros y los pasajeros de cercanías demandaban mejoras similares. No cabía, pues, ninguna duda de que era necesario adoptar medidas radicales.

1.5 El FMI, el Banco Mundial y el ajuste estructural

La naturaleza de lo que se ha hecho, en la práctica, se ha visto marcada, en parte, por el hecho de que los problemas económicos que produjeron la creciente crisis ferroviaria en multitud de países intensificó también su dependencia de las instituciones financieras internacionales. Los programas de estabilización del FMI y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial habían contribuido a que los gobiernos fueran incapaces de realizar suficientes inversiones en los ferrocarriles y en otros sectores de los servicios públicos, puesto que las antedichas instituciones internacionales insistían en la reducción del gasto público, en vez de en su aumento. Posteriormente, las mismas instituciones insistieron sobre la privatización, como condición para su apoyo en la organización de inversiones para superar los problemas que ellas mismas habían contribuido a crear.

Tal como se señala en un informe: 'Al mismo tiempo, muchos países latinoamericanos se hallaban empeñados en importantes programas de estabilización económica y de ajuste estructural, que requerían serias medidas de austeridad y una política fiscal estricta. Como resultado de ello, las inversiones en el desarrollo de la infraestructura quedaron fuertemente reducidas y, para 1993, muchos de estos países no podían ni siquiera hacer frente a las exigencias infraestructurales más urgentes. ... Así, pues, ante la necesidad de mejorar la eficiencia y de aligerar la presión sobre los fondos públicos, muchos países de América Latina optaron por adoptar el planteamiento de la privatización-concesiones para las operaciones de infraestructura.'^{xiii}

De acuerdo con el Banco Mundial: 'Los gobiernos se hallaban particularmente interesados en transferir el riesgo de estas inversiones al sector privado y, por su parte, dicho sector estaba dispuesto a aceptar el riesgo bajo disposiciones contractuales con credibilidad y de suficiente duración (10 a 15 años en aquellos casos en que la compañía explotadora invertía solamente en material rodante y hasta 90 años, cuando la vía requería importante restauración).'^{xiv}

El papel del Banco Mundial no ha consistido únicamente en contribuir a los problemas que la privatización debía supuestamente resolver y en aplicar la privatización (mediante las condiciones de los empréstitos) como solución. 'Las organizaciones multilaterales fueron también una importante fuente de financiación de la infraestructura en la América Latina', señala otro informe. 'Durante el período entre 1971 y 1993, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) dedicó una media anual de USA\$1.800 millones a proyectos de infraestructura.' Durante la década de 1990, el Banco Mundial vinculó cada vez más su prestación de asistencia a la privatización: 'La Corporación para la Financiación Internacional (IFC), sección de financiación del sector privado del Banco Mundial, adoptó también un planteamiento agresivo a las inversiones del sector privado en infraestructura. En 1993, sus empréstitos e inversiones en dicho sector ascendieron a USA\$330 millones para proyectos de infraestructura por valor de USA\$3.500 millones. ...A

escala mundial, los proyectos de inversión de la IFC representaron entre el 15 y el 25% de todas las inversiones privadas en infraestructura, que se calcularon entre \$14 y \$20.000 millones anuales.^{'xv}

Esta concentración en inversiones de infraestructura (con inclusión de la infraestructura ferroviaria) vinculadas a la privatización fue en aumento durante la década de 1990. Tal como se apunta en otro de los muchos informes del Banco Mundial sobre esta experiencia: 'La década de 1990 se caracterizó por un enorme incremento en la liberalización de la política de transportes y por un fortalecimiento del papel de los inversionistas y compañías del sector privado en la infraestructura mundial del transporte. A menudo, este aumento en la participación del sector privado ha reflejado ideologías cambiantes por cuanto al papel del Estado y la insatisfacción de la población con los servicios públicos. Sin embargo, la principal fuerza motriz fue, en general, la presión para encontrar finanzas privadas, presión impuesta sobre los gobiernos por prolongadas crisis financieras. Este cambio en la financiación del sector ofreció también una oportunidad para su reestructuración, en un esfuerzo por mejorar su eficiencia y mantener las mejoras.'^{xvi}

En otro estudio del Banco Mundial, se afirma: 'La mayor parte de los proyectos ferroviarios se encuentran en países con una larga historia de transporte ferroviario, a menudo, con participación privada en sus comienzos. Las fuertes pérdidas financieras y las deficiencias operacionales hicieron que los gobiernos comenzaran a considerar (o a reconsiderar) la participación del sector privado. Las deficiencias en las inversiones de los gobiernos hicieron que se despertara entre los clientes del sector de las mercancías el interés por hacerse cargo de las redes, a la vez que el potencial para la obtención de ingresos seguros servía de estímulo al apoyo de los inversionistas.'^{xvii}

Sin embargo, a fin de poder convertir dicho potencial en realidad, los 'patrocinadores' del sector privado (término que lleva consigo connotaciones benéficas más bien que comerciales, pero que es normalmente utilizado por el Banco Mundial para hacer referencia a las compañías que forman parte de los consorcios que licitan para la obtención de concesiones) necesitan reducir costes y, en particular, el número de empleados. Esta ha sido la razón por la que, en el sector ferroviario, el Banco Mundial ha desarrollado un nuevo sector de asistencia técnica, a saber, la financiación directa de reducciones en la mano de obra, como preparación para las concesiones. Sin dicha asistencia, los 'patrocinadores' no podrían haber ofrecido 'disposiciones contractuales dignas de crédito'. Consiguientemente, tanto en éste como en otros muchos aspectos, el grado en que los 'patrocinadores' han asumido realmente riesgo ha sido limitado. En realidad, gran parte de la carga financiera ha quedado en manos del Estado.

2. CONCESIONES: PRINCIPAL FORMA DE PRIVATIZACIÓN FERROVIARIA

2.1 Por qué las concesiones son la principal forma de privatización ferroviaria

Las concesiones son la principal forma de privatización en el sector ferroviario. De acuerdo con un informe del Banco Mundial, basado en proyectos que aparecen en su base de datos PPI: 'Las concesiones que tienen por objeto la gestión y explotación de ferrocarriles ya en existencia y que requieren importantes gastos de capital por parte de los patrocinadores privados son la forma dominante de contrato para la participación privada en el sector ferroviario, habiéndose utilizado este sistema en veintidós de los treinta y siete proyectos (que aparecen en la base de datos).'^{xviii}

En otro estudio del Banco Mundial, se dice: 'Pocos han sido los ferrocarriles verdaderamente privatizados, si se exceptúan recientes ejemplos, tales como Nueva Zelanda, Canadian National, Japón Oriental, Conrail en Estados Unidos y los servicios de mercancías e infraestructura del viejo British Rail. La mayor parte de los gobiernos han optado por otorgar concesiones (licencias) ferroviarias. Es probable que la razón por la que, por regla general, se prefieren las concesiones a la privatización es que los gobiernos consideran que este método les ofrece el mejor de ambos mundos: los gobiernos retienen el control final sobre la infraestructura (al menos, en el sentido político), mientras que el sector privado desempeña las funciones de explotación y compite para conseguir clientes.'^{xix}

Esta explicación de la razón por la que las concesiones es la principal forma de privatización ferroviaria no es muy plausible. No cabe duda de que, al retener la propiedad de la infraestructura, los gobiernos pueden afirmar que mantienen el control sobre los ferrocarriles, facilitándoles así la labor de convencer políticamente a un electorado escéptico y a los trabajadores de los ferrocarriles, afirmando que de este modo no se facilita la recolonización del patrimonio del país, puesto que es el Gobierno quien mantiene el control. Hay quien llega a afirmar que las concesiones no tienen nada que ver con la privatización, siendo más bien una sociedad, en la que pueden combinarse óptimamente las ventajas de la propiedad estatal con las de los incentivos comerciales, acceso al capital para inversiones, nueva tecnología y técnicas de gestión del sector privado.

Sin embargo, otra potente razón para la privatización mediante concesiones podría ser que el sector privado no está interesado en hacerse con la propiedad de los recursos en cuestión, puesto que, de hacerlo así, aceptarían un riesgo muy superior al de las concesiones, ya que debería incluirse el riesgo asociado con la transferencia a sus balances del valor de bienes en estado deficiente o incierto. En general (con la excepción de la experiencia británica), la propiedad de la infraestructura fija ha quedado en manos del Gobierno, si bien es cierto que las concesiones llevan normalmente consigo cierta inversión privada en partes de la infraestructura, además de los servicios de explotación privada.

Otra razón por la que las concesiones se han convertido en el método preferido de privatización en el sector ferroviario es el hecho de que existen ya antecedentes en el sector. De acuerdo con el Banco Mundial: 'Las concesiones ferroviarias no son nada nuevo, ya que fueron muchos los ferrocarriles originalmente construidos y explotados como concesiones y, si no hubiera sido por la ola de propiedad pública que siguió a la Segunda Guerra Mundial –particularmente, en países en proceso de descolonización--, muchos de ellos nunca habrían pasado a ser propiedad del Estado'. Se trata de mera tautología, aunque con un claro propósito: divulgar la idea de que la propiedad pública ha sido una aberración de corta duración y que la tendencia hacia las concesiones significa que se está retornando a la normalidad.

Valga señalar, sin embargo, que el Banco Mundial no es la única institución que considera que la privatización es inevitable. En un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se afirma: 'El proceso de las concesiones ferroviarias volvió a iniciarse a comienzos de la década de 1990 en Argentina y en el Reino Unido, así como en medidas tempranas adoptadas por la Comisión Europea. El éxito de estos intentos tempranos, junto con la ausencia de alternativas viables, ha llevado a su rápida expansión en los países de la América Latina. El sistema está arraigando también en África, Oriente Medio y, de manera exploratoria, en Asia. Un proceso similar –basado, en parte, en concesiones/licencias, y en parte en la privatización--, ha echado raíces en varios países de la UE.'^{xx}

En otro estudio publicado por el Banco Mundial, se sugiere que la ventaja de las concesiones es que facilita la reglamentación gubernamental de manera más eficaz que otros planteamientos de privatización. 'Los contratos de concesión permiten amortiguar algunas de las consecuencias negativas que podrían resultar de las medidas adoptadas por las compañías privadas', afirma dicho estudio. 'Y así, es normal el establecimiento de precios máximos y de niveles mínimos de servicio, de forma que se reduzca al mínimo el impacto sobre el capital.'^{xxi} El informe añade que las concesiones 'han sido el método favorito de reestructuración, porque permite al Gobierno mantener el control final sobre los bienes, mientras que el sector privado lleva a cabo las operaciones diarias, de conformidad con normas preestablecidas en el contrato, que transforman los problemas asociados con la reglamentación tradicional en problemas de aplicación del contrato.'^{xxii}

Dentro de este contexto, el hecho de que, a insistencia de las compañías, sea normal hoy día que los contratos de concesión sean renegociados a los dos o tres años en contratos de 30 años es claramente significativo, puesto que socava en gran parte las razones originales para la concesión.

2.2 La reestructuración como base para las concesiones

Un prerequisite de las concesiones ferroviarias es la separación no solamente entre la infraestructura y las operaciones, sino también entre los dos tipos de servicio, de forma que sea posible otorgar concesiones por separado. Ello se debe, entre otras cosas, a que, de este modo, resulta posible otorgar concesiones para servicios rentables o potencialmente rentables por separado de los servicios que producen pérdidas que, aunque también pueden ser objeto de concesiones, cuentan con subsidios estatales garantizados. En el proceso de preparación para las concesiones, ha tenido una importancia particular la separación entre las mercancías y los servicios de pasajeros y dividir los servicios de pasajeros entre servicios interurbanos y servicios de cercanías (estos últimos se extienden, a menudo, a las operaciones del Metro). Si bien, en general, y como parte del ejercicio de reestructuración, se ha descentralizado la responsabilidad por los servicios de pasajeros, dado que las provincias o municipalidades interesadas carecen normalmente de recursos para proporcionarles subsidios, en muchos casos estos servicios han fracasado.

Ha sido asimismo necesaria una amplia gama de otras medidas de reestructuración como precondition de todo tipo de privatización, puesto que las compañías privadas prefieren que el Estado asuma la mayor parte de la responsabilidad, particularmente por cuanto respecta a las reducciones en el personal. 'Los cambios han llevado consigo la revisión de la legislación y demás normas relativas a los ferrocarriles,

reducción del personal, solución de problemas relativos a las pensiones y decisión sobre la cantidad de propiedad que el Estado debería vender o retener. Además, se incluyeron medidas relacionadas con el pago por servicios ferroviarios no rentables, aunque socialmente necesarios, así como una definición precisa sobre los contratos de concesión y sobre sus principales condiciones.^{xxiii}

La separación entre infraestructura y operaciones y la desintegración de las redes de servicio en diversas entidades corporativas separadas puede reportar resultados positivos, al hacer posible una mayor transparencia en los costes y la descentralización de la autoridad de la dirección. Por otra parte, pueden perderse economías de escala y de alcance, junto con la capacidad del Gobierno para desarrollar los ferrocarriles como parte de programas estratégicos de desarrollo del transporte. 'Se ha apuntado, a menudo, como aspecto negativo de la desintegración de las redes ferroviarias, que la relación entre los servicios provistos y el material rodante utilizado, así como la calidad, cantidad y características técnicas de la infraestructura es tan estrecha que se requiere que ambos aspectos sean programados al mismo tiempo,' se aceptaba en un documento publicado por el Banco Mundial.^{xxiv}

La desintegración de las redes ferroviarias puede obstaculizar también los servicios de pasajeros, al hacer más problemática la adquisición de billetes para trayectos enteros e imponer costes por transacciones adicionales, como resultado de medidas contractuales entre compañías. No cabe duda de que éstas y otras desventajas se han convertido en realidad en el Reino Unido, país en donde el tipo de privatización carece de paralelo, al haberse privatizado tanto los servicios como la propiedad de la infraestructura ferroviaria.

Este ejemplo representa uno de los extremos del panorama de la reestructuración. Durante la década de 1980, algunos países llevaron a cabo la reestructuración mediante la transferencia de responsabilidad a empresas estatales con menor responsabilidad política diaria que cuando los ferrocarriles se hallaban bajo la responsabilidad directa de un ministerio del Gobierno. Muchos países dividieron también sus operaciones en centros de costes y beneficios y, en algunos casos, se comenzó la privatización de la provisión de algunos servicios auxiliares, tales como los servicios de fonda. Ciertos países fueron todavía más lejos y subcontrataron el mantenimiento de las vías y otras actividades operacionales, que pueden tener serias repercusiones sobre la provisión del servicio núcleo a compañías que, en general, tendían a subcontratar todavía más. Esta experiencia estableció ejemplos de gestión privatizada de servicios, forma de privatización que, en algunos países, se extendió al servicio núcleo del funcionamiento de los trenes mismos. Tal es el caso con concesiones que, además, llevan normalmente consigo la participación del sector privado en la renovación de la infraestructura, sobre la base de contratos con el Estado.

2.3 La mecánica de las concesiones

El modelo de participación privada en los ferrocarriles latinoamericanos lleva consigo la separación de los servicios de pasajeros y mercancías y concesiones bien para ambos servicios o solamente para mercancías, quedando los servicios de pasajeros en manos del Estado, aunque normalmente descentralizados, en este último caso. Consiguientemente, las concesiones son más comunes en el sector de las mercancías que en los servicios de pasajeros y, por regla general, han sido concedidas a consorcios constituidos por compañías nacionales —entre las que se cuentan normalmente importantes clientes del transporte de mercancías por ferrocarril— y compañías extranjeras explotadoras de ferrocarriles, con frecuencia, de propiedad estadounidense. La estructura financiera de los contratos de concesión han variado. De acuerdo con un informe, 'en muchos países, la casi totalidad de la financiación privada de la infraestructura se ha realizado mediante participación directa en las acciones, la colocación de deudas en el extranjero, algunos préstamos bancarios puente o garantías gubernamentales ocasionales.'^{xxv}

Los contratos de concesión han tenido dimensiones verticales (funcionales) y horizontales (geográficas). Argentina, Brasil, Colombia y México establecieron compañías regionales; Chile creó cuatro compañías de pasajeros y dos de mercancías, con una compañía separada para la infraestructura. Sobre la base de información extraída de la base de datos del Banco Mundial, dicha institución había observado que 'en el 76% de los proyectos, el Gobierno había transferido la gestión de bienes fijos y material rodante al sector privado, en la forma de una compañía de servicios verticalmente integrada, e introducido competencia en la etapa de las licitaciones', mientras que 'en otros casos, el Gobierno había exigido de los concesionarios que abrieran sus redes a sus competidores.'^{xxvi}

También se han producido variaciones en la duración de los contratos de concesión. Los gobiernos han tratado de compensar la mayor competencia y control reglamentario ofrecido por los contratos de corta duración (debido a su temprana terminación) con la necesidad de una mayor duración, para estimular las

inversiones. En Argentina, se otorgaron concesiones de 30 años para el sector de mercancías y de 10 o 20 años para los servicios de pasajeros privatizados más tarde.

Otro sector en el que se han experimentado variaciones ha sido en la naturaleza del proceso para la evaluación de licitaciones rivales. Mientras que las concesiones para servicios rentables pueden concederse sobre la base de competición para ver quién paga el mayor precio al Estado, en los servicios no rentables, que los gobiernos deciden mantener por su necesidad o conveniencia social o económica, la competencia es para ver quién acepta los subsidios más bajos. Si bien en algunos casos el proceso de licitación ha sido abierto, en otros se ha preferido realizar cierta preselección de candidatos.

Los criterios de selección pueden estar guiados por prioridades gubernamentales que intentan establecer cierto equilibrio entre objetivos más amplios y factores financieros. Sin embargo, dado que las razones para la privatización suelen verse dominadas por las presiones sobre las finanzas públicas, esta consideración tiende a influenciar más fuertemente la selección de concesionarios y las condiciones del contrato, aun cuando se tienen en cuenta también otros criterios. Argentina intentó incorporar en los contratos una amplia gama de objetivos, junto con criterios de evaluación tanto cuantitativos como cualitativos. La evaluación de las licitaciones para las seis concesiones de mercancías se realizó utilizando el valor presente neto de las tarifas a pagar al Gobierno durante los primeros 15 años de las concesiones, la calidad de los planes comerciales y de inversión, los niveles del personal, la propuesta tarifa vial para los trenes de pasajeros y el porcentaje de intereses argentinos en el consorcio. Cuando Argentina llevó a cabo la privatización de los servicios de pasajeros del Metro, el Gobierno simplificó sustancialmente los criterios de la concesión, centrando su atención en la reducción al mínimo de los subsidios. De manera similar, Brasil realizó con éxito la subasta de seis concesiones ferroviarias regionales, que fueron asignadas a los mejores postores por encima del precio mínimo establecido por el Gobierno. Se exigió de los concesionarios que realizaran un pago inmediatamente después de la subasta, seguido de una serie de pagos predeterminados a lo largo de la duración de la concesión^{xxvii}.

También han existido variaciones por cuanto a las obligaciones de las compañías concesionarias con respecto a posibles competidores o a otras compañías que desearan utilizar la infraestructura bajo su gestión. En Argentina, por ejemplo, si bien los concesionarios del sector de mercancías contaban con derechos exclusivos de mercancías en 'sus' líneas, estaban obligados a ponerlas a disposición de servicios estatales de pasajeros, a una tarifa acordada. En otros casos, las concesiones han comenzado con derechos exclusivos para el concesionario, pero con la apertura de la infraestructura a compañías competidoras, después de un número determinado de años.

2.4 Ejemplos de disposiciones de los contratos de concesiones

La red integrada argentina quedó desmembrada en tres partes: mercancías, líneas interurbanas de pasajeros y ferrocarril metropolitano de cercanías (en Buenos Aires). Los servicios de mercancías quedaron subdivididos en seis concesiones regionales verticalmente integradas que, en líneas generales, coincidían con la vieja estructura de los ferrocarriles privados, con anterioridad a su nacionalización en 1948. A continuación, se concedieron los contratos a consorcios de compañías argentinas e internacionales por un período de 30 años.

El Estado siguió con la propiedad de los bienes fijos –vías y estaciones–, así como del material rodante, que se arrendó a los concesionarios, como parte de los contratos. La integración vertical creada significó que cada una de las seis concesiones salía responsable por todas las actividades necesarias (mejora y mantenimiento de las instalaciones fijas, tales como las estaciones y las vías, funcionamiento de los servicios ferroviarios, comercialización y control financiero). Además, se exigía que las compañías realizaran inversiones para mejorar la infraestructura de la manera especificada en los contratos de concesión. A cambio de ello, los concesionarios obtuvieron derechos de monopolio, salvo que estaban obligados a permitir el paso por 'sus' vías de servicios de pasajeros, bajo pago de una tarifa. Y aunque tenían derecho a dirigir sus propios servicios de pasajeros, no estaban obligados a hacerlo.

Los servicios interurbanos de pasajeros fueron transferidos a las provincias, que podían optar por mantener los servicios en funcionamiento con sus propios recursos o decidir su cierre. En realidad, no existía opción alguna para las provincias, cargadas como estaban ya por el peso de grandes presiones presupuestarias. Incapaces de mantener los servicios, no tuvieron más remedio que cerrar las líneas. Aquellas provincias que optaron por mantener los servicios, se vieron forzadas a firmar contratos con los concesionarios de mercancías por el uso de las vías. Los estudios de viabilidad llevados a cabo con los servicios interurbanos de pasajeros indicaron que solamente la línea entre la capital, Buenos Aires, y la popular ciudad costera de Mar del Plata podía ser rentable.

Las concesiones para los servicios metropolitanos eran por 10 años (20 para el sistema de Metro de Buenos Aires). Contra lo que ocurrió con las concesiones de mercancías, los criterios para las concesiones en este sector eran sencillos: El Estado especificaba las inversiones y plan de rehabilitación requerido y concedía el contrato al consorcio que, a cambio, requería los subsidios más bajos. Así, pues, mientras que en el sector de las mercancías las compañías privadas pagaban tarifas al Estado, éstas fueron conocidas como concesiones negativas, que llevan consigo pagos a los concesionarios por parte del Estado.

Todas las concesiones argentinas se concedieron en 1996, año en que México puso en marcha la división de sus servicios ferroviarios en tres compañías regionales, junto con una cuarta compañía al servicio de la capital del país y un reducido número de líneas cortas. Cada una de las tres concesiones regionales –que transportaban, predominantemente, mercancías– fueron privatizadas en 1998. Si bien el Estado mantuvo la propiedad de la infraestructura, realizó la venta de las tres compañías con concesiones de 50 años. Las compañías asumieron la responsabilidad por el mantenimiento y por futuras inversiones y adquirieron, al mismo tiempo, un 25% cada una de las acciones de la cuarta compañía, quedando el 25% restante en manos del Estado.

La concesión del noreste se vendió a un consorcio constituido por una compañía mexicana y otra estadounidense, que recibió el nombre de Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM). El consorcio estaba formado por la compañía mexicana de transportes TMM y por la Kansas City Southern de Estados Unidos, que pagó alrededor de USA\$1.400 millones por la concesión. La concesión del noroeste se vendió por un total aproximado de USA\$524 millones a un consorcio denominado Ferrocarril Mexicano (Ferromex), que estaba formado por Grupo México y Union Pacific. La menor de las tres concesiones se vendió bajo el nombre de Ferrocarril del Sureste (FerroSur) a la compañía mexicana Grupo Tribasa, por unos USA\$322 millones. Valga señalar que, aunque los servicios de pasajeros permanecieron en manos del Estado, se han visto seriamente reducidos. Mientras que la creación de vínculos internacionales fue el factor que impulsó la privatización en otros países latinoamericanos, en México, la principal fuerza motriz fue facilitar el tráfico fronterizo a menor coste, dentro del contexto del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA).

3. CONSECUENCIAS DE LAS CONCESIONES

3.1 Impacto sobre las finanzas e inversiones públicas

Según estadísticas obtenidas de la base de datos del Banco Mundial, los 37 proyectos de privatización en 14 países en desarrollo puestos en marcha hasta 1998 llevaron consigo planes para la inversión de un total de USA\$14.000 millones a lo largo de su entera duración (hasta 90 años). Se han producido variaciones, tanto en el grado en que las concesiones han cumplido con sus obligaciones como en el grado en que el sector público se ha visto aliviado de sus responsabilidades de provisión de capital para inversiones.

De acuerdo con declaraciones hechas durante la Conferencia Transporte Internacional, celebrada en Monterrey, México, en 1999, las compañías privadas pronto ‘comenzaron a invertir sumas considerables en la mejora de la infraestructura, procedimientos operacionales y sistemas de información’.^{xxviii} El director de uno de los consorcios manifestó que su compañía invertiría USA\$230 millones, cantidad que estaría particularmente dirigida al desarrollo de estaciones de clasificación intermodales en México y en Texas, en una empresa conjunta con la compañía Texas Mexican Railway, con la que se encuentra corporativamente vinculada. También dijo que su compañía realizaría inversiones para mejorar la tecnología dedicada a la gestión de la información.

El otro consorcio USA/México tiene en proyecto la inversión de \$218 millones, fundamentalmente, en equipo, aunque también en la mejora de la infraestructura, telecomunicaciones y señalización. Una vez más, esta compañía ha decidido centrar su atención sobre la capacidad intermodal y sobre la mejora de los sistemas de información, como respuesta a las exigencias de sus principales clientes de mercancías.

Lamentablemente, en México no todo ha ido sobre ruedas. Uno de los concesionarios experimentó dificultades financieras en sus mismos comienzos, lo cual llevó a que el Gobierno tuviera que incrementar el número de sus acciones para salvar la situación. Sin embargo, en general, el Gobierno de México ha calculado que sus gastos en el sector ferroviario se han visto reducidos en unos USA\$400 millones anuales.

De manera similar, un informe del Banco Mundial sobre la situación en Argentina refleja una realidad, que difiere, en parte, de las intenciones originalmente declaradas. 'El cambio más inmediato y doloroso para el entero sistema fue la reducción en el número del personal, que pasó de 92.000 trabajadores a unos 17.000 en 1998. Desde el punto de vista político, este resultado sigue siendo difícil de explicar, particularmente, porque no se han logrado los objetivos fiscales esperados. A pesar de la privatización y de la reducción de la inversión pública en el sector, el Gobierno sigue invirtiendo USA\$400 millones anuales en subsidios, además de su compromiso de pagar por USA\$6.000 millones en inversiones, durante los próximos 20 años.'^{xxix}

Valga apuntar que la crisis económica y financiera de Argentina ha socavado la capacidad del Gobierno para mantener los subsidios, situación que ha afectado seriamente la viabilidad de las concesiones y contribuido a su incapacidad para cumplir con sus obligaciones con el Gobierno. De hecho, las concesiones argentinas de mercancías no han mantenido al día sus pagos al Gobierno, de forma que sus atrasos ascienden a más de USA\$15 millones.

En los servicios de pasajeros, los subsidios por pasajero se han reducido, a medida que su número ha ido en aumento. Sin embargo, 'los resultados no son muy claros... y los resultados mixtos llevaron a una renegociación de la mayor parte de los contratos en 1998-99. Esto tiene sus raíces en el hecho de que no se han cumplido las excesivamente altas esperanzas anunciadas en el momento de la privatización.'^{xxx} Al mismo tiempo: 'Las compañías privadas están demandando un aumento en el nivel actual de los subsidios para el Metro, de forma que puedan cubrir gastos de explotación y cierta inversión'.^{xxxi}

Algunos expertos en financiación del capital han apuntado las inestabilidades financieras intrínsecas de las concesiones, como fuentes de financiación de la infraestructura. Dichos expertos han señalado que los intermediarios financieros latinoamericanos han orientado casi exclusivamente su política hacia los préstamos a corto plazo, siendo raro que ofrezcan fondos a largo plazo, aspecto de crucial importancia para muchos proyectos de infraestructura. De manera similar, los mercados nacionales de capital no cuentan con un desarrollo suficiente para ofrecer fondos a largo plazo. Esta ha sido la razón por la que algunas compañías optaron por no participar en el proceso, limitando así la competencia. A su vez, ello hizo aumentar el precio del capital, lo cual lleva a precios más altos por el servicio.

Como resultado de cuanto acabamos de indicar, la mayor parte de las finanzas para inversiones se han conseguido en el extranjero y en dólares estadounidenses, situación que ha expuesto a los concesionarios y, en última instancia, al Estado, a los riesgos en el tipo de cambio. Los problemas así causados se han puesto claramente en evidencia en Argentina en fechas recientes. La devaluación del peso —que había estado anteriormente vinculado al dólar, a un tipo de cambio de uno por uno— ha significado que aquellos concesionarios cuyos ingresos se obtienen en pesos, han tenido que satisfacer sus deudas en dólares, minando así su posición financiera. A pesar de que la privatización tenía como objetivo, al menos en parte, aliviar al Estado de ciertas cargas y riesgos, no cabe duda que las consecuencias de esta situación serán transferidas al Estado ya que, de no ser así, los servicios se hundirán, como resultado de la quiebra de las compañías

3.2 Impacto sobre los servicios de mercancías y de pasajeros

Los incentivos incorporados en las concesiones significan que, a no ser que estén sujetos a subsidios gubernamentales, las compañías abandonan los servicios no rentables. En México, por ejemplo, se eliminaron 'todos los servicios de mercancías con vagones que no estuvieran llenos' y enteras rutas con bajo volumen de carga. La reducción experimentada en el número de pasajeros transportados por las compañías ha sido aún más llamativa, a medida que han ido desapareciendo las compañías con pérdidas. Durante el primer año de la privatización, el número de pasajeros disminuyó en México en un 80%.

Los consorcios mexicanos de mercancías han tenido como prioridad la provisión de servicios integrados de transporte más eficientes para importantes clientes industriales, lo cual corresponde, en la práctica, con el objetivo asignado a los Gobiernos por el Banco Mundial y por otros abogados de los planteamientos de reestructuración orientados hacia el mercado, a saber, una mayor 'orientación hacia el cliente'. Por ejemplo, TFM —uno de los consorcios de propiedad mexicana-estadounidense en México— afirma haber incrementado la capacidad diaria de una estación intermodal en más del 100% y haber reducido los tiempos en tránsito y los robos de carga. El otro consorcio de importancia en México está afirmando lo mismo sobre las mejoras que sus inversiones van a reportar. Lo que todavía no está claro es cuál ha sido el impacto de estas decisiones comerciales sobre los clientes menos importantes en el transporte de mercancías, si bien resulta razonable suponer que su situación ha empeorado, como resultado de la reorientación de las compañías hacia el sector del mercado con mayor volumen.

A pesar de todo ello, algunas de las empresas, que tanto se están esforzando los concesionarios mexicanos por complacer, no parecen estar enteramente satisfechas. Según manifestaciones del principal productor mexicano de cemento, CEMEX, se produjeron, como secuela de la privatización, 'interrupciones en los servicios, escasez de equipo y problemas de comunicación causados por incompatibilidades del software'. Los problemas se hicieron tan acuciantes que 'CEMEX se vio forzada, en muchos casos, a realizar el transporte en barcas y en camiones, cuyo coste es superior'. Además, de acuerdo con un importante ejecutivo de CEMEX, se había producido 'incertidumbre en los precios... Las tarifas siguen subiendo... los ferrocarriles continúan cambiando sus procedimientos administrativos y de pago... y no se nos comunica cuándo se van a producir aumentos en las tarifas, de manera que no nos es posible realizar una programación a largo plazo'.^{xxxii}

Este mismo ejecutivo manifestó también que se estaban experimentando problemas, como resultado de la desmembración de la red nacional, habiendo señalado que no existía coherencia en los sistemas de información entre las compañías ferroviarias privadas, lo cual llevaba a un aumento en los costes administrativos de sus clientes comerciales.

Otro cliente corporativo expresó su acuerdo con el punto de vista de CEMEX, según manifiesta la misma fuente. Un ejecutivo de uno de los principales fabricantes mexicanos de electrodomésticos alabó, entre otras cosas, las mejoras conseguidas en los tiempos de tránsito, pero criticó las 'deficiencias en las comunicaciones, tanto internamente como entre compañías ferroviarias, la lentitud de su respuesta a las peticiones de los clientes y la falta de una atención suficiente a las exigencias de los clientes'. Esta misma fuente mencionó también que la escasez de equipo y los aumentos repentinos en las tarifas causaban problemas.

Estudios realizados por el Banco Mundial reconocen algunos de estos problemas (aunque no todos, ni mucho menos), insistiendo, sin embargo, en que, mirándolo bien, tanto la eficiencia financiera como la calidad de los servicios habían mejorado como resultado de la privatización. Un estudio sobre la experiencia argentina viene a corroborar su veredicto con estadísticas preparadas por el Ministerio de Economía del país, en las que se aprecia un gradual crecimiento en el uso de los servicios y en los ingresos después de la privatización (véase el Cuadro 1). La misma fuente hace asimismo referencia a un estudio, en el que se estableció que el 85% de los pasajeros de cercanías consideraban que los servicios habían mejorado después de la privatización. 'Tal como se exigía en los contratos, la mayor parte de los indicadores sobre la calidad de los servicios han mejorado', se afirma en dicho estudio. 'El principal problema pendiente es que muchos usuarios siguen insatisfechos con las estaciones..., si bien su mejora no formaba específicamente parte de los contratos'.^{xxxiii}

Cuadro 1: Tendencias en los ingresos y número de pasajeros metropolitanos, Argentina

Línea	(millones de unidades)	1993	1994	1995	1996	1997
Mitre	Ingresos (\$)	34.41	38.29	53.48	69.81	80.58
	Coche-kms	16.28	16.92	14.47	21.70	24.16
Sarmiento	Ingresos (\$)	60.47	61.27	81.88	99.37	111.51
	Coche-kms	20.28	20.68	17.92	23.74	29.07
Urquiza	Ingresos (\$)	16.79	22.46	23.15	24.72	24.95
	Coche-kms	8.53	9.24	9.68	9.78	10.26
Roca	Ingresos (\$)	64.91	75.77	116.46	136.02	147.03
	Coche-kms	25.97	33.80	38.90	43.08	48.10
San Martín	Ingresos (\$)	21.68	29.33	38.03	43.51	46.63
	Coche-kms	13.47	13.02	14.96	15.62	16.78
Belgrano	Ingresos (\$)	11.81	14.78	25.37	28.79	32.28
	Coche-kms	8.52	8.33	9.87	10.53	12.96
Belgrano	Ingresos (\$)	2.02	4.10	8.32	11.35	13.11
	Coche-kms	2.08	2.51	4.64	6.35	6.88
Subte	Ingresos (\$)	145.32	171.15	187.22	198.88	221.86
	Coche-kms	20.08	22.66	25.65	26.76	30.02

Fuente: Ministerio de Economía de Argentina, reproducido por Estache and Carbajo, 2000
Las cifras en bastardilla representan años en los que la línea en cuestión permaneció bajo la dirección estatal

Un análisis de las estadísticas presentadas en el Cuadro 1 parece sugerir que existen tres razones por las que debemos mostrar precaución, antes de concluir, sobre la base de las cifras aquí presentadas, que los servicios han mejorado. En primer lugar, el aumento en el uso de los ferrocarriles podría ser simplemente un indicio de que los viajeros de cercanías no tienen más remedio –a pesar de la existencia de servicios de autobuses– que utilizar cada vez más estos servicios. Tras la privatización de los ferrocarriles en Gran Bretaña, se produjo también un rápido incremento en el uso de los servicios ferroviarios, sin que ello representara una muestra de satisfacción por parte de los pasajeros, sino más bien la situación de monopolio de los servicios privatizados, en un momento de expansión económica y de un aumento en el coste del transporte en automóvil.

En segundo lugar, no cabe duda de que los ingresos se desarrollaron de manera mucho más rápida que el uso, lo cual parece sugerir un rápido aumento en las tarifas. Finalmente, debería tenerse en cuenta que las encuestas entre pasajeros de cercanías están llamadas a excluir la opinión de otros a quienes el precio les hace imposible utilizar los servicios ferroviarios.

De hecho, las tarifas han aumentado entre el 40 y el 60% desde el comienzo de las concesiones. ‘Desde un punto de vista financiero, las operaciones privadas de pasajeros han tenido claras repercusiones. La carga de los costes ha pasado del Gobierno a los pasajeros’, afirmaba un informe del Banco Mundial.^{xxxiv} Una vez más, el hecho de que un mayor número de personas estuviera preparado a pagar tarifas más altas podría indicar la carencia de opciones reales, más bien que satisfacción por parte de los clientes.

En todo caso, este crecimiento en la demanda ha llevado a las compañías privadas a exigir (con éxito) tarifas más elevadas y concesiones de mayor duración que, en su opinión, son necesarias para que les sea posible obtener beneficios de sus inversiones y, como resultado de ello, sus contratos han sido extendidos hasta 35 años. Al mismo tiempo, se les ha concedido que puedan incrementar las tarifas en una media del 80% (entre el 50 y el 100%, dependiendo de la concesión) sobre un período de cuatro años. Si se tienen en cuenta los aumentos en las tarifas ya aplicados durante el primer quinquenio de las concesiones, ello quiere decir que los pasajeros metropolitanos argentinos pagarán tres veces más por el mismo trayecto diez años después de la privatización que lo que estaban pagando al comienzo de la misma.

Como apunta un tanto secamente el Banco Mundial: ‘El proceso está siendo fieramente debatido en Argentina y, para los usuarios expuestos a las tarifas iniciales más altas, es probable que este aumento represente un incremento en sus costes mensuales de desplazamiento suficientemente importante para causarles preocupación.’^{xxxv} De acuerdo con el Sindicato La Fraternidad, este rápido aumento en las tarifas ha resultado en un incremento en el número de pasajeros que trata de viajar sin billete.

Se ha experimentado en el sector argentino de mercancías un aumento en la cantidad de mercancías transportadas, similar al aumento experimentado en el número de pasajeros, habiendo pasado de 7,4 millones de toneladas en 1992 a 17 millones en 1999. Valga señalar, sin embargo, que, una vez más, esto refleja, en parte, el crecimiento general en las actividades económicas durante dicho período, crecimiento que no se ha mantenido en fechas más recientes. De acuerdo con el sitio Web del Ministerio de Economía, las mercancías transportadas por ferrocarril experimentaron una reducción del 7% entre 1999 y el año 2000 (últimas estadísticas disponibles) y el colapso de la economía argentina ocurrido desde dicha fecha parecería sugerir que ha tenido lugar una reducción todavía más aguda.

Aun antes de este declive, y en comparación con otros modos de transporte, las compañías del sector ferroviario de las mercancías no habían conseguido alcanzar el porcentaje del mercado esperado al comienzo de las concesiones. De hecho, nunca superaron el 8% del mercado. Por otra parte, y salvo con una excepción, el incremento conseguido por las otras cinco concesiones en el transporte de mercancías se encontraba también por debajo de sus compromisos contractuales. Al parecer, el proceso mismo de las concesiones había alentado a los licitadores a exagerar lo que podrían conseguir, tal como ha reconocido un estudio del Banco Mundial. ‘El optimismo en la proyección de los niveles de la demanda – inducido, quizá, por los criterios de licitación utilizados para otorgar las concesiones– puede que sea, en parte, el causante de las diferencias entre los niveles de tráfico esperados y la realidad.’^{xxxvi}

Como ya hemos mencionado con anterioridad, contra lo que ocurrió en el caso de los servicios de pasajeros de cercanías, en el que los consorcios presentaron sus ofertas en relación con niveles predeterminados de inversión y mejora de los servicios, en el caso de las mercancías, los criterios de evaluación invitaban a los licitantes a competir entre sí para ver quién prometía más que sus rivales. ‘No cabe duda de que este criterio de selección podría haber inducido a los concesionarios a presentar

proyecciones de demanda y promesas de inversión que, aunque poco realistas, les asistió a obtener la concesión', añade el mismo estudio del Banco Mundial.

Ante la obtención de beneficios inferiores a lo anticipado, los concesionarios no han mantenido el pago de sus obligaciones contractuales con el Estado, deudas que han sido canceladas contra nuevas promesas de inversión para el futuro, a pesar de que las promesas hechas al otorgarse las concesiones no se habían cumplido.

No nos ha sido posible obtener gran información sobre el impacto en los servicios interurbanos de pasajeros en Argentina, debido principalmente a que, además de haberse transferido la responsabilidad operacional del Gobierno federal al provincial, de conformidad con la reestructuración que acompañó a la privatización, se llevó asimismo a cabo la descentralización de la responsabilidad por la supervisión e información sobre las consecuencias de dichas decisiones. En la práctica, el Gobierno central se deshizo de toda responsabilidad en relación con el transporte ferroviario interurbano de pasajeros, factor que ha impuesto enormes presiones financieras adicionales sobre las provincias. Como resultado de ello, algunas provincias no han podido continuar con los servicios, que han desaparecido. En otros casos, se han mantenido los servicios, pero los gobiernos provinciales se han negado a pagar las tarifas exigidas por los concesionarios de mercancías, aduciendo que los concesionarios no habían satisfecho sus obligaciones contractuales de inversión.

Tal como apuntaba un estudio del Banco Mundial: 'Los servicios de pasajeros requieren mayor mantenimiento que los de mercancías, cuyos concesionarios no parecen estar manteniendo las vías de acuerdo con las normas establecidas. Además, es posible que la tarifa de acceso impuesta por los concesionarios de mercancías a los trenes de pasajeros sea demasiado elevada, ya que, en comparación con los niveles internacionales, es hasta 10 veces superior, en algunos casos.' En la práctica, al negarse a pagar estas elevadas tarifas, las provincias que han conseguido mantener sus servicios interurbanos están transfiriendo de nuevo la responsabilidad financiera al Gobierno nacional, puesto que su negativa a pagar las tarifas de acceso exigidas por los concesionarios de mercancías es uno de los factores que han forzado a dichos concesionarios a demandar la renegociación de sus obligaciones con el Estado.

3.3 Impacto sobre la seguridad

Los afiliados de la ITF han informado que, a menudo, la seguridad se deteriora tras la privatización. En general, y de acuerdo con los representantes sindicales citados en un informe sobre un simposio celebrado por la OIT en 1999^{xxxvii}, tanto las condiciones de trabajo como las normas de salud y seguridad se han deteriorado. En dicho simposio se afirmó que los conductores trabajaban largas horas por salarios más bajos y que el número de accidentes había aumentado, como resultado de la fatiga. Dicho veredicto ha quedado trágicamente demostrado en el Reino Unido, cuyas catástrofes ferroviarias se encuentran bien documentadas, si bien se encuentran fuera del alcance de este informe. Valga señalar aquí, sin embargo, una de las razones de las deficiencias de seguridad en el sistema británico, puesto que sus causas tienen como base un cambio estructural que se ha repetido en otras partes.

En el Reino Unido, debajo de las 26 compañías que explotan la infraestructura y red de servicios tras la privatización de los ferrocarriles, la estructura descansa sobre múltiples capas de subcontratistas, que obtienen beneficios subcontratando de nuevo, hasta que en la base –en donde se realiza el trabajo y en donde se necesita la mayor potencia-- la mano de obra es eventual e individualizada. Y así, aunque el sistema británico privatizado parece contar con una sola compañía de infraestructura, Railtrack, de hecho hay más de 2000, sin contar con los trabajadores autónomos.

Las consecuencias de esta eventualización y abaratamiento de la mano de obra --que se ha visto acompañada por una reducción del 50% en el número de personal permanente empleado en el mantenimiento de la infraestructura-- ha sido vívidamente descrita en el *Financial Times*: 'La primera consecuencia de la eventualización y abaratamiento de la mano de obra en el sistema ferroviario británico fue la desaparición de la vieja camaradería, que facilitaba la detección y reparación de cualquier problema que pudiera producirse. Los trabajadores hablaban entre sí, puesto que, con anterioridad a la privatización, los trabajadores de las vías eran miembros de equipos que conocían minuciosamente el trozo de vía a ellos asignado. Tras la privatización, los trabajadores se convirtieron en nómadas, forzados a desplazarse a nuevos lugares, sin apenas conocimiento de la vía, bajo instrucciones de no hablar con trabajadores de compañías rivales, salvo por intermedio de un supervisor, que se encontraba quizá a muchos kilómetros de distancia. El segundo problema más serio era la creciente carencia de control sobre el personal y sobre su trabajo, habiéndose alegado que algunos subcontratistas contrataban a trabajadores en 'pubs', para poder cubrir los turnos de noche.'^{xxxviii}

Parece irónico que un periódico comercial mundial haya tratado de manera tan vívida la relación entre las normas de empleo y la seguridad y calidad de los servicios. Sindicatos de Australia, Dinamarca y Sudáfrica, entre otros, han comunicado a la ITF problemas similares, aunque en términos menos gráficos. En todo caso, su testimonio muestra la existencia de una clara relación entre un mayor uso de contratistas y el deterioro de la seguridad. De manera similar, un sindicato argentino de ferroviarios ha señalado que sus miembros han encontrado un número cada vez mayor de accidentes laborales, debidos a una preparación inadecuada del personal. Dicho sindicato señala asimismo la ausencia en las compañías de una política de salud y seguridad y afirma que las autoridades encargadas de supervisar los aspectos de salud y seguridad –que, en fechas recientes, han manifestado que el 89% de las compañías no cumple con la legislación en vigor sobre dichos aspectos– se ve ‘en gran parte impotente’ para aplicar las normas.^{xxxix}

3.4 Impacto sobre el empleo y sobre los trabajadores

El testimonio sindical sobre la relación existente entre los cambios de categoría, condiciones de empleo y los cambios en la calidad y seguridad de los servicios se ha visto refrendado por ciertos informes comerciales. En México, una de las quejas de los principales clientes corporativos contra el sistema privatizado de mercancías es la existencia de un excesivo número de trabajadores sin experiencia.^{xl}

Para el Banco Mundial, las serias reducciones en el empleo ferroviario y el mayor uso de mano de obra a contrata no son subproductos sino objetivos centrales de la privatización. De hecho, el mayor uso de contratistas ha sido un aspecto de los programas financiados por el Banco Mundial, para hacer frente al coste social de los despidos en tan gran escala. En Argentina, por ejemplo, entre las medidas sobre despidos financiadas por el Banco Mundial se contaron la provisión de oportunidades para que los ferroviarios se establecieran como pequeños negocios y proporcionaran a sus viejos empleadores bajo contrata diversas funciones previamente realizadas por su propio personal. De este modo, lo que equivalía en la práctica a un cambio fundamental impuesto en la categoría y condiciones de trabajo de los ferroviarios fue presentado como un proyecto socialmente beneficioso, encaminado a reducir el impacto producido por la reducción en el número de puestos de trabajo. A menudo, sin embargo, estas compañías de trabajadores no duraron mucho después de la privatización, puesto que, casi invariablemente, carecían de capital suficiente y, a menudo, no tenían a su disposición una capacidad de gestión equivalente a su experiencia operacional.

Según ha informado la OIT: ‘Si bien existían en Argentina programas de empleo para los trabajadores que debían abandonar el sector público, no siempre se aplicaron con prontitud. Es asimismo cierto que, particularmente en el sector del transporte ferroviario, hubo algunas soluciones altamente imaginativas, tales como la concesión gratuita de talleres de reparación a grupos de trabajadores, para que llevaran a cabo la reparación de las máquinas. Se trataba de un tipo de subcontrata, que inició a los trabajadores autónomos en un proyecto productivo.’^{xli}

Sin embargo, en la práctica, y de acuerdo con el Sindicato La Fraternidad: ‘La gran mayoría se establecieron inicialmente como miniempresas que no tuvieron éxito, porque se hallaban estrechamente vinculadas a los ferrocarriles. Esta gran mayoría de trabajadores se halla hoy día sin empleo. El Estado no ha organizado jamás programas de formación para los trabajadores que habían estado empleados en la industria por períodos de 15 o 20 años. Es asimismo cierto que lo que anteriormente era un puesto de trabajo seguro no lo es hoy día, factor que ha destruido nuestra identidad como especialistas, en una industria en la que el 70% éramos hijos o nietos de maquinistas.’

Es necesario tener este testimonio en cuenta, al considerar el grado en que las enormes pérdidas de puestos de trabajo sufridas como resultado de la privatización en la América Latina se han visto compensadas por el desarrollo de oportunidades de empleo con contratistas y por las medidas adoptadas para conseguir que el personal despedido encontrara empleo alternativo.

Tal como ha apuntado la OIT: ‘La reestructuración ferroviaria ha ejercido un serio impacto sobre el nivel del personal de las compañías privatizadas... Por ejemplo, tras haberse otorgado las concesiones de los Ferrocarriles de Argentina (FA), los puestos de empleo pasaron de 94.800 en 1989 a unos 17.000 en 1997.’^{xlii} El impacto de esta realidad se ha sentido de manera particularmente intensa en el sector de las mercancías, según manifestó un sindicato argentino de ferroviarios, que ha descrito su impacto social más amplio en términos altamente llamativos. ‘Un gran número de trabajadores de los ferrocarriles y otros trabajadores han tenido que emigrar a ciudades importantes, ya que los lugares en donde solían vivir

dependían de las líneas ferroviarias. Y así, estas ciudades se han convertido en poblaciones fantasma, en las que se han cerrado las escuelas, los bancos, las tiendas, etc.^{.xliii}

A pesar de su enormidad, las pérdidas de puestos de trabajo asociadas en Argentina con las concesiones no son un caso atípico. En Chile –país en donde se había producido ya una reducción del 75% en la fuerza laboral ferroviaria entre la subida al poder de la junta militar de Pinochet en 1973 y 1990, su número volvió a reducirse en un 50% tras la privatización, entre 1990 y 1995. La experiencia de Brasil siguió líneas similares (véase la Sección 4 más adelante), mientras que, en Nueva Zelanda, aunque el tráfico aumentó después de la privatización, los puestos de empleo pasaron de 22.000 a 4.600.

Sin embargo, en otras partes, se ha presentado la privatización como medio para reducir al mínimo el negativo impacto del decaimiento del transporte ferroviario sobre la mano de obra. En Kenya, por ejemplo, como parte de la fase preparatoria para la privatización, que comenzó en 1995, se produjo una reducción en el número de trabajadores, que pasó de 14.500 a 8.500. ‘Consiguientemente, la compañía no pudo mantener sus gastos fijos o llevar a cabo el mantenimiento de su material rodante,’ manifestaba a un simposio el director gerente de la compañía ferroviaria estatal, Eric Nyamunga, citado en un informe de la OIT. Así, pues, la reducción en el empleo había contribuido directamente a un mayor decaimiento de los ferrocarriles, en vez de a su renovación. El mismo informe continuaba: ‘Dado que el Gobierno carecía de fondos para la provisión de subsidios, tenía que optarse entre la privatización y la extinción. Aunque Nyamunga comprendía el resentimiento de los trabajadores que habían perdido sus puestos de trabajo, manifestó que aquellos que habían abandonado la compañía tenían en su haber la formación que habían recibido y cierto capital para volver a empezar. Nyamunga dijo que, si no se procedía con rapidez a su privatización, la compañía fracasaría y los 8.500 trabajadores restantes perderían sus puestos de trabajo.’^{.xliiv}

El impacto de la privatización sobre los salarios se ha visto, en gran parte, determinado por factores del mercado laboral, tales como el nivel del suministro de especialidades. Si bien es cierto que, en algunos casos, la privatización ha llevado a una mejora salarial para parte del personal retenido –particularmente, en aquellos casos en que reducciones de empleo excesivas habían llevado a una escasez de especialistas--, los trabajadores menos especializados o aquéllos pertenecientes a grupos en que el suministro era abundante, han pasado a trabajar como personal eventual o han sufrido reducciones en sus salarios. Un sindicato argentino insiste en que los salarios, que no han aumentado en los 10 años desde que se inició el proceso de privatización, han perdido enorme poder adquisitivo.

Valga señalar, sin embargo, que el pleno impacto de los factores variables del mercado laboral sobre los salarios posprivatización en el sector ferroviario se ha visto amortiguado, en aquellos casos en que los contratos de concesión contaban con cláusulas sobre las condiciones de empleo. De acuerdo con la OIT: ‘Por cuanto respecta a los salarios y demás condiciones de empleo, los empleados no salen necesariamente perdiendo, ya que es posible que los salarios del personal empleado con anterioridad a la privatización se vean protegidos como precondition para la privatización, por ejemplo, mediante la negociación de estructuras salariales a dos niveles.’^{.xlv} En otras palabras, se están introduciendo gradualmente salarios más bajos, para superar la resistencia de los sindicatos a la privatización, tal como ocurrió en Costa de Marfil.^{.xlii}

3.5 Impacto sobre la gobernación

El informe del Sindicato La Fraternidad de Argentina, anteriormente citado, en el que se indicaba que las autoridades reglamentarias no podían impedir que las compañías ignoraran la reglamentación sobre salud y seguridad, viene a poner de relieve uno de los fallos fundamentales en la afirmación de que, mediante la redacción de los contratos, es posible reconciliar los intereses corporativos de los concesionarios con el interés público. Toda normativa, sea cual fuere su mecánica y sus puntos fuertes sobre el papel, solamente tiene valor en tanto en cuanto puede ser aplicada. A su vez, su aplicabilidad se encuentra en función de muchos otros factores, tales como el grado en que se llevan a cabo inversiones en la capacidad reglamentaria, en términos de presupuestos, número del personal, formación y otros. Por otra parte, en documentos producidos por el Banco Mundial, se acepta que, en el sector ferroviario –y, en Argentina, en particular--, se han producido ‘asimetrías informativas’ entre las compañías y el Estado, asimetrías que han socavado la aplicación reglamentaria. Se trata de una manera técnica de decir que las compañías privan al Estado de la información requerida para que se les pueda reglamentar eficazmente.

La revista *International Railway Journal* –revista que lleva a cabo una encuesta anual sobre inversiones-- ha señalado el incremento general en el uso del secreto comercial como razón para privar al Estado y a la sociedad de información sobre la contabilidad de las compañías ferroviarias. En su último número, la

revista dice lo siguiente: 'En formas diversas, hemos venido publicando nuestras encuestas mundiales sobre gastos de capital en los ferrocarriles y sistemas de tránsito rápido desde que la *IRJ* vio la luz por primera vez, en 1960. Habíamos esperado que nuestra encuesta mundial iría cada vez a más, tras la desaparición de la Cortina de Hierro y, en fechas más recientes, con el advenimiento del e-mail y de Internet. Lamentablemente, el secreto en los ferrocarriles es cada vez mayor y, a pesar de que hemos bombardeado a las compañías con mensajes por Fax, e-mails y llamadas telefónicas, resulta muy difícil conseguir una respuesta.^{xlvi} Nuestras investigaciones para el presente informe se han visto una vez más obstaculizadas, lo cual indica la existencia de una creciente pérdida de responsabilidad democrática.

Estos problemas de información están contribuyendo a que se esté produciendo un desplazamiento en el equilibrio del poder entre los concesionarios y las autoridades reglamentarias a favor de los primeros, desplazamiento exacerbado por el hecho de que la privatización está permitiendo el crecimiento de las compañías, a la vez que transfiere gran parte de los conocimientos especializados del Estado a dichas compañías. Este desplazamiento va en aumento, a medida que se va extendiendo la privatización. Según ha señalado la OIT: 'Durante los últimos años, se ha observado también un rápido aumento en la concentración de las compañías ferroviarias y de transporte por carretera y en las concesiones de transportes, resultado de la desreglamentación y/o privatización. Las compañías de transportes están invirtiendo en su propio subsector y transformándose en multinacionales tales como la Wisconsin Central International –compañía ferroviaria con operaciones en Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido-- o participando en diversos modos del transporte, tales como el grupo británico Stagecoach, que explota autobuses, ferrocarriles y aeropuertos.. En 1997-98, esta compañía adquirió compañías de autobuses y de transbordadores en Australia y Nueva Zelanda y se hizo con el 49% de las acciones del Virgin Rail Group. National Express es otra compañía británica de transportes que está adquiriendo intereses en otras partes del mundo. Finalmente, compañías de otros sectores han mostrado también considerable interés en invertir en el sector del transporte. Valga citar como ejemplos a Virgin, ACCORD y VIVENDI.^{xlviii}

Sin embargo, en vez de contribuir a que las autoridades reglamentarias cuenten con suficiente capacidad para cumplir eficazmente con su trabajo y conseguir que los contratos estén redactados de manera que se dé solución a este vacío informativo, el Banco Mundial fomenta la renegociación. 'Las concesiones argentinas de mercancías y pasajeros han experimentado problemas, a pesar de su éxito, en general', declaraba un informe del Banco Mundial. 'Las proyecciones iniciales sobre la demanda han demostrado ser demasiado optimistas y los patrocinadores no han podido satisfacer sus compromisos de inversión. La experiencia de Argentina ha puesto de relieve la importancia de la renegociación y de otros mecanismos de ajuste, que hacen posible que los concesionarios puedan mantener sus operaciones, sin pérdida de credibilidad por parte del Gobierno.'^{xlix}

Si bien es cierto que los contratos deberían contar con suficiente flexibilidad para ser renegociables, no puede afirmarse al mismo tiempo que las salvaguardias incorporadas en los mismos en el momento de la privatización puedan ser consideradas como seguras. En la siguiente sección sobre la experiencia brasileña, se pondrá de relieve este punto, junto con muchos otros ya planteados en este informe.

4. LA EXPERIENCIA DE LA PRIVATIZACIÓN FERROVIARIA EN BRASIL

4.1. Orígenes de los ferrocarriles brasileños

Al igual que en otros países latinoamericanos, los ferrocarriles de Brasil se desarrollaron a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, dentro del contexto de la explotación de sus recursos naturales para la exportación. Tras su independencia política de Portugal, 'durante el siglo XIX, Brasil encajó sin dificultad en el orden económico mundial dominado por Gran Bretaña'.¹ De hecho, Brasil se transformó en 'un ejemplo típico de este tipo de países', en tanto en cuanto su economía dependía de un importante producto primario de exportación (café) y de unos pocos productos más (azúcar, algodón y cacao), a la vez que se hallaba abierto a productos de fabricación extranjera (principalmente, británicos) y a capital extranjero (británico, una vez más). Dicho capital 'entraba en el país y se dedicaba a la construcción de la infraestructura financiera, comercial y de transportes, que vincularía más eficazmente al país al orden económico mundial del siglo XIX'.ⁱⁱ

Sin embargo, la idea promovida por ciertos documentos del Banco Mundial de que las concesiones, no la propiedad pública, representan el mejor orden natural de las cosas se ha visto socavada por las dificultades que produjeron las concesiones en el desarrollo inicial de los ferrocarriles. En Brasil, hubo varias concesiones, concedidas en su mayor parte a compañías británicas, si bien algunas fueron otorgadas a compañías francesas. Se trataba de un negocio lucrativo: el Estado pagaba subsidios a los

concesionarios y los concesionarios contaban también con beneficios garantizados. Consiguientemente, el nivel de mecenazgo reinante en la elección de concesionarios era considerable.

Los problemas resultantes del desarrollo de los ferrocarriles de la manera indicada fueron muchos. De acuerdo con un informe: 'Se llevó a cabo la construcción de líneas con distintas anchuras de vía, los ferrocarriles conectaban las plantaciones con el puerto y muchas líneas tendían a serpentear, en vez de conectar el interior con el puerto de la manera más eficiente. Consiguientemente, el sistema de transporte resultante no transformaba al país en un mercado más unificado.'ⁱⁱⁱ

Éstas y otras deficiencias, junto con la carga financiera impuesta por los beneficios garantizados a sus propietarios extranjeros, resultaron cada vez más difíciles para el Estado brasileño. 'Se consideró que la obtención de empréstitos en el extranjero para construir diversas líneas ferroviarias sería menos gravosa para la economía. Y así, para 1929, casi el 50% de la red ferroviaria del país se hallaba en manos del Gobierno y, para la década de 1950, dicha cifra había alcanzado el 94%.'ⁱⁱⁱⁱ

4.2 Propiedad estatal

En 1957, la mayor parte de la infraestructura heredada por el Estado brasileño quedó institucionalmente unificada en los Ferrocarriles Federales de Brasil (RFFSA), constituidos por los 18 ferrocarriles regionales, que constaban de 22 líneas. En 1971, se creó otra compañía estatal, FEPASA, mediante la fusión de cinco ferrocarriles del Estado de Sao Paulo, que convergían en el puerto de Santos. Para 1996, la red estaba constituida por 29.000 km de vías, por las que se realizaba el transporte de 40 millones de toneladas anuales de mercancías.^{iv} Si bien dicho kilometraje equivalía al 33% del total de las vías de los demás países de Sudamérica, las mercancías transportadas eran seis veces superiores al resto de los ferrocarriles sudamericanos.^v

Sin embargo, para dicha fecha, los ferrocarriles habían vuelto a representar una carga insostenible para las finanzas estatales. Durante la década de 1980, y por las mismas razones generales que en otros países de la América Latina y de África (deterioro del comercio de productos primarios de exportación, subida en el precio de los hidrocarburos, política prestataria de los bancos internacionales y otros), Brasil se vio afectado por una crisis debiticia y por déficits presupuestarios cada vez mayores. Esta situación se vio exacerbada por factores más específicos, tal como la naturaleza autoritaria y corrupta de la dictadura reinante por aquel entonces en el país, que contribuyó a una gestión ineficiente, además de otros problemas.

El impacto sobre la viabilidad económica de los ferrocarriles fue enorme. La entera red reportaba enormes pérdidas, manteniéndose gracias a subsidios estatales siempre crecientes. Ciertas partes de la red subvencionaban a otras partes, cosa perfectamente razonable si se considera que los ferrocarriles son un servicio de desarrollo, a pesar de la fuerte oposición del Banco Mundial a este tipo de subvención, por interferir con las fuerzas del mercado. En cierto momento, el 8% de las líneas transportaban el 80% del tráfico y la creciente competencia del transporte aéreo y por carretera en las rutas más rentables redujo los ingresos requeridos para sostener la totalidad de la red. Al mismo tiempo, la competencia hizo que se redujeran las tarifas para el transporte de carga, cosa que vino a socavar aún más los ingresos de los ferrocarriles.

La situación financiera de RFFSA no se vio asistida por el hecho de que la red empleaba a un número de personal muy superior al requerido (160.000 en su peor momento). Valga señalar que, aunque es cierto que los sindicatos consiguieron proteger satisfactoriamente el empleo de sus miembros, existían también otros factores que fomentaban una baja productividad laboral. Al igual que en otros sectores del empleo estatal, los ferrocarriles habían sido utilizados, en parte, para la provisión de empleo que, en algunos casos, era el resultado del mecenazgo político, más bien que una consecuencia de consideraciones sociales. Este mecenazgo llevó, a su vez, a estructuras de gestión excesivamente pesadas a su nivel más alto, situación que venía a socavar todavía más la eficiencia. Para 1991, las pérdidas diarias de los ferrocarriles habían alcanzado USA\$1 millón y su deuda acumulada se elevaba a USA\$1.200 millones, cifra que pasó a USA\$2.560 millones, en 1995.

De acuerdo con la OIT, si bien el empleo ferroviario en Brasil descendió de 110.000 trabajadores a 42.000 entre 1975 y 1995, 'la productividad laboral siguió siendo baja, en comparación con las normas norteamericanas y de otras concesiones ferroviarias latinoamericanas.'^{vi}

4.3 El proceso de la privatización

A partir de finales de la década de 1980, se llevó a cabo la construcción de algunas líneas nuevas como concesiones privadas, si bien la reestructuración y privatización de las líneas estatales tuvo su origen en una decisión de 1993 de incluir a RFFSA en el programa general de privatización del Gobierno. Dicha decisión estuvo en parte motivada por las privatizaciones ferroviarias ocurridas en Chile y, en particular, en Argentina. Como resultado de dicha decisión, RFFSA quedó reestructurada en seis ferrocarriles regionales, individualmente sometidos a concesiones, habiéndose realizado estudios de viabilidad económica en cada caso, para establecer el nivel de inversión requerido y para preparar programas de reducción de empleo.

Para finales de 1997, las seis líneas habían sido privatizadas, mediante concesiones a 30 años, con el arrendamiento de valores operacionales. Aunque RFFSA mantuvo la propiedad de la infraestructura, las compañías privadas se responsabilizaron por el funcionamiento de los servicios y por el mantenimiento y renovación de la infraestructura. En 1998, se produjo la incorporación de FEPASA a lo que quedaba de RFFSA, si bien, poco después, pasó también al sector privado como concesión. Por cuanto respecta a los servicios de pasajeros, aunque la responsabilidad quedó en manos del Estado, éste transfirió dicha responsabilidad a las provincias que, en su mayor parte, carecían de los medios para mantenerlos.

Consecuencia de todo esto ha sido que, en la actualidad, Brasil cuenta con 11 compañías privadas de ferrocarriles. Las seis principales privatizadas hasta el 2001 son:

- Ferrovía Sul-Atlântico, vendida a un consorcio constituido por Railtex (de propiedad estadounidense), el grupo inversionista estadounidense Ralph Partners e inversionistas brasileños. Este ferrocarril transporta el 50% de todo el tráfico previamente en manos de RFFSA.
- Ferrovía Centro-Atlântica (FCA), vendida al Consorcio Tacuma, filial de CVRD, principal productor mundial de mineral de hierro. CVRD tiene también acciones en CSN –compañía privatizada del acero—y, como resultado de ello, CVRD cuenta con la propiedad directa o indirecta del 69%, aproximadamente, de la producción de acero del país. En un principio, este consorcio estaba también constituido por Railtex, el Banco de Boston y el grupo inversionista estadounidense Ralph Partner. Sin embargo, en el 2000, Railtex vendió sus acciones al fondo de pensiones de CVRD.
- Ferroban, que adquirió la vieja FEPASA, fue considerada, al menos en potencia, como la más rentable de las concesiones, dados sus vínculos con el puerto de Santos. Esta concesión se vendió a un consorcio constituido por compañías ferroviarias, bancos y compañías de inversión. Una vez más, CVRD es el principal accionista en este consorcio.
- CFN, considerada quizá como la menos rentable de las concesiones, pasó a manos de un consorcio brasileño encabezado por CVRD.
- MRS Logística, con operaciones en la zona industrialmente más desarrollada del país, fue adquirida por un consorcio constituido por compañías mineras y del acero, que representaban la mayor parte de las mercancías. A la cabeza de estas compañías se encontraba CSN, que se halla vinculada a CVRD.
- Novoeste fue adquirida por un consorcio de inversionistas brasileños y estadounidenses, encabezado por el grupo norteamericano Noel Group.

Se encuentra ya en marcha un proceso de fusión de las concesiones, habiendo tenido lugar, por ejemplo, la fusión de Novoeste y Ferroban –incrementando así el predominio de CVRD— y el proceso de consolidación sigue en marcha. De acuerdo con predicciones de un comentarista del periódico comercial *Gazeta Mercantil*, al final de este proceso, solamente quedarán tres o cuatro compañías separadas. Existen también indicios de fusiones transfronterizas, que están comenzando a vincular la propiedad de concesiones argentinas con concesiones brasileñas.

4.4 Inversión y gobernación

Aunque no se ha producido ninguna construcción significativa de nuevas vías como resultado de la privatización (ya hemos mencionado anteriormente que había algunas líneas nuevas en proceso de construcción sobre la base de concesiones, antes de incorporar los ferrocarriles al programa de privatización), se han realizado algunas inversiones en la mejora de las vías y, en mayor grado, en nuevo material rodante.

Según se afirma en el sitio Web del Ministerio de Transportes, si bien se produjo un aumento en las inversiones en material rodante durante el año siguiente al comienzo de las concesiones, en dicho año se produjo también una reducción en las inversiones en otros aspectos de la infraestructura. La mayor parte del capital para inversiones se moviliza a través del banco inversionista estatal, BNDES. Según manifiesta el Ministerio, se está estudiando la financiación de inversiones en una línea, debido a que el concesionario no ha cumplido con sus obligaciones contractuales.

Las 11 compañías privadas de Brasil tenían en proyecto invertir durante el 2000 UA\$389,5 millones, sin que sea claro hasta qué punto dichos planes se han convertido en realidad. La compañía con mayores inversiones ha sido MRS Logística, que ha puesto en circulación una emisión de bonos por valor de USA\$320 millones, para financiar sus planes. Parece significativo el hecho de que esta compañía es responsable por la mayor parte de las inversiones, puesto que es el principal propietario de la compañía privatizada del acero, que suministra la mayor parte de la carga. El porcentaje más elevado de las inversiones de la compañía se ha invertido en nuevo material rodante, para el transporte del mineral de hierro.

Sin embargo, esta concesión está preocupando precisamente por dicha razón. Al igual que otras, la concesión está dominada por CVRD –productora de mineral de hierro y de acero–, temiéndose que cargará a otros clientes tarifas no económicas, para financiar sus deudas, a la vez que reduce sus propios costes de transporte. Se han presentado quejas de que las cuentas de la concesión no están suficientemente separadas de las de sus compañías matrices, dificultando así la transparencia sobre los costes. En general, la aparición de importantes clientes de los ferrocarriles como principales propietarios de concesiones está preocupando, una vez más, dado el potencial de que exista conflicto de intereses, que podría impedir que la infraestructura fuera tan económicamente beneficiosa para otras partes de la economía como lo es para el negocio núcleo de sus propietarios.

En el número de septiembre del 2000 de la revista *International Railway Journal* se afirmaba que la privatización ferroviaria de Brasil había tenido éxito, a pesar de reconocer la reducción ocurrida en el nivel de las inversiones en 1999-2000. La revista señalaba que se trataba de un decaimiento aparente, ya que el nivel de las inversiones en 1999 se había visto deformado hacia arriba por las enormes inversiones requeridas en dicho año por la construcción de una extensión de la línea Ferrovia Norte-Sul (Feronorte), establecida en 1989 como concesión privada, que no formaba parte de las privatizadas mediante concesión durante la década de 1990. Valga señalar, sin embargo, que aun dicho auge en las inversiones se debió, en gran parte, a subsidios públicos, ya que la mayor parte del capital procedía del Estado (USA\$500 millones), con una contribución de \$400 millones de capital privado, en su mayor parte (\$230 millones) por intermedio del BNDES.

4.5 Cambios en las cargas de mercancías y pasajeros

El ferrocarril ha perdido parte de la carga anteriormente transportada –en particular, combustible, como resultado de la desreglamentación del transporte de combustible y la construcción de oleoductos–, pero ha ganado otros mercados, principalmente, la producción de soja, principal razón detrás de la construcción de la línea de Feronorte. Según se afirma en el sitio Web del Gobierno, las cuatro principales concesiones de la región industrial del sureste del país han incrementado considerablemente su transporte de mercancías (20%), con un aumento del 75% en la facturación. Los informes de la prensa parecen sugerir asimismo que el ferrocarril está transportando hoy día una gama más amplia de mercancías que en el pasado y, en particular, alimentos y bebidas, papel y pulpa y automóviles.

También se está haciendo mayor uso de los contenedores, aspecto que tal vez esté colocando en desventaja a la agricultura y a la pequeña industria (cuyos productos puede que no sean suficientes para llenar un contenedor), en relación con sus competidores más potentes. De acuerdo con la concesión MRS Logística, en un año se ha producido un aumento del 40% en su transporte contenedorizado, transportando más que antes productos tales como mineral de hierro, carbón, cemento y productos de las acerías.

Sin embargo, otras concesiones no parecen haber desarrollado su sector de mercancías de la manera programada. Si bien los contratos de concesión exigían que las compañías debían conseguir incrementos del 5% durante el primer año, algunas de ellas experimentaron una reducción, habiéndose informado, por ejemplo, que FCA transportó durante el primer año de la privatización 4,05 UTK (unidades tonelada-kilómetro), contra 4,66 durante el año anterior a la privatización y 4,75 en el año anterior. FSA transportó 5,48 UTK durante su primer año, cantidad ligeramente superior a la del año anterior (5,45), pero menor que en el año precedente (5,7).

La reducción experimentada en los servicios de pasajeros es mucho más clara. Al igual que en Argentina, el proceso de la privatización llevó consigo la descentralización de estos servicios, sin que, en general, los presupuestos de los gobiernos provinciales hayan podido mantener los subsidios. Las unidades pasajero-kilómetro experimentaron un descenso superior al 50% entre 1995 y 1999.

4.6 La seguridad en los ferrocarriles

Aunque, al menos supuestamente, las concesiones debían haber traído consigo una reducción en el número de accidentes, la realidad es que, en algunos casos, la seguridad se ha deteriorado y tal vez lo haya sido también en otros. De acuerdo con el Ministerio de Transportes, el número total de accidentes ha descendido en un 12% durante el último quinquenio, a pesar de que, en algunos casos, se han producido aumentos considerables.

El índice de accidentes en Novoeste, por ejemplo, aumentó en un 50% en el año después del comienzo de la concesión, en comparación con el peor año de los seis años precedentes. En dicho índice se tiene en cuenta el considerable incremento en las mercancías transportadas en dicha línea durante el mismo período, atribuyéndose parte de los accidentes al mayor uso de mano de obra económica para las actividades de carga, pudiendo ser que el índice más elevado de accidentes deba atribuirse también a dichos cambios en las prácticas laborales. También se produjo un aumento aproximado del 20% en el número de accidentes sufridos por MRS Logística.

De acuerdo con Jainina Fernandes, del sindicato de transportes CNTTT, tres años después del comienzo del proceso de la privatización, el Gobierno no había cumplido con sus promesa de que la privatización llevaría a una reducción en el número de accidentes. Fernandes manifestó también que estaba resultando muy difícil negociar sobre esto con los concesionarios privados, que se negaban a responder a la preocupación expresada por los sindicatos. El mismo sindicato señaló que el empeño por conseguir costes más bajos, mediante una reducción en los puestos de trabajo y mayor uso de subcontratistas había intensificado la fatiga de los trabajadores en general y, en particular, la de los conductores, a la vez que había resultado en una reducción en la base de conocimientos especializados. El sindicato señaló también la falta de formación en la prevención de accidentes.^{lvii}

4.7 Empleo, condiciones de empleo y despidos

El impacto del proceso de privatización ferroviaria sobre el número de trabajadores en Brasil no requiere explicación. Al comienzo del proceso, RFFSA empleaba a 42.000 trabajadores, cifra que experimentó una reducción aproximada del 50% durante un trienio de preparación para las concesiones, que produjo 4.000 despidos voluntarios y 18.000 de otro tipo.

El Banco Mundial proporcionó asistencia financiera a un proyecto con un triple objetivo: reducir el número de trabajadores, aumentar la productividad de manera que pudieran alcanzarse niveles similares a los de Chile y Argentina y reducir al mínimo el coste social de las pérdidas de puestos de trabajo. Un estudio realizado como preparación para el proyecto puso en claro que la edad media de los trabajadores –en su mayor parte, varones– era de 41 años, con 18 años de servicio, baja preparación educativa y con una especialización o muy baja o muy alta, por lo que la posibilidad de obtención de nuevos puestos de trabajo era escasa.

Así, pues, como preparación para la privatización, se redujo a unos 21.000 el número de trabajadores empleados por RFFSA. La reducción en FEPASA fue de 8.000 a 5.000. Reconociendo que la indemnización máxima obligatoria por despido sería inadecuada, se preparó un plan que tenía por objetivo suavizar el golpe. A los trabajadores de más de 50 años se les ofreció una jubilación temprana, mientras que otros trabajadores tenían derecho a indemnización por despido de entre cuatro y doce meses de salario, además de los estipulado por la ley, dependiendo de los años de servicio.

De acuerdo con un informe del Banco Mundial: 'El equipo encargado de la privatización reconoció que las reducciones proyectadas en la mano de obra no eran, en manera alguna, definitivas, puesto que tras la privatización de todas las zonas regionales, era probable que se produjeran en cada sistema cambios, que tal vez llevaran a reducciones adicionales del personal, cambios en las especializaciones y mejoras en la productividad.'^{lviii}

Y así fue. En el espacio de un año desde el comienzo de las concesiones, la fuerza laboral volvió a reducirse en otro 50%, alcanzando un total de unos 11.000 trabajadores. Esto quiere decir que, desde el

comienzo del proceso de privatización, se había producido la pérdida del 75%, aproximadamente, de todos los puestos de trabajo. Las consecuencias de estas reducciones para los trabajadores restantes está preocupando. Novoeste –que, al igual que otras concesiones, se encuentra ahora bajo el control de CVRD, compañía productora de hierro y acero-- ha despedido a más de 1.000 obreros desde la privatización y, según manifiesta el sindicato, se ha producido un incremento considerable en la carga de trabajo de los obreros restantes y, en particular, de los cargadores. El Ministerio de Trabajo ha amonestado oficialmente a Novoeste por el número excesivo de horas trabajadas por sus empleados.

Un elemento central del programa de reducción de personal del Banco Mundial en Brasil fue la provisión de oportunidades de readiestramiento para los trabajadores despedidos. Sin embargo, el Banco Mundial ha admitido que solamente una reducida minoría recibió la formación prometida y que, en un caso, el programa del que supuestamente habían de aprovecharse los trabajadores despedidos no comenzó hasta 18 meses después de su despido. Y aunque se consideró que estos retrasos en el comienzo de los programas de formación habían sido una de las principales razones por su falta de éxito, podían entenderse también como expresión del limitado interés en los programas por todas las partes interesadas (con inclusión de los trabajadores mismos, cuyas solicitudes de readiestramiento fueron inferiores a lo esperado, reflejo, quizá, de su escepticismo por cuanto a su valor práctico).

Como parte del proceso de privatización, la responsabilidad por el pago de las pensiones de los ex empleados de los ferrocarriles pasó al Estado.

4.8 El futuro

Brasil está experimentando ya el fenómeno anteriormente observado en Argentina y en otras partes en donde se ha optado por este tipo de privatización, a saber, la demanda de las compañías para que se renegocien los contratos, alegando que los compromisos aceptados son demasiado pesados y que ello solamente podía verse de manera clara, una vez que se hubieran familiarizado más a fondo con la condición de los bienes por ellas adquiridos. Según se ha informado, el gobierno se está resistiendo a estas presiones, si bien se carece de información sobre la marcha de las negociaciones.

También se han recibido informes de que, al igual que ocurrió en Argentina, algunos concesionarios no han mantenido sus pagos al Gobierno.

5. CONCLUSIONES Y LECCIONES

El punto con el que hemos concluido la última sección viene a subrayar que es aún muy pronto para poder expresar un juicio definitivo sobre el impacto de la privatización ferroviaria mediante concesiones en la América Latina, particularmente, si se tiene en cuenta que los contratos están siendo renegociados. El hecho mismo de que estén siendo renegociados viene a demostrar la incertidumbre intrínseca del proceso y, por otra parte, el hecho de que hayan sido los concesionarios quienes han forzado la renegociación pone en evidencia que se ha producido una transferencia de la autoridad del Estado a los concesionarios.

Existen indicios de que el limitado control democrático de las concesiones, incorporado en los contratos al comienzo del proceso, se ha visto debilitado por la dinámica de dicho proceso. Esta realidad contrasta con las declaraciones del Banco Mundial sobre la capacidad de las concesiones para hermanar las ventajas ofrecidas por el sector privado (mayor eficiencia, nueva tecnología, mayor acceso al capital y mayor atención hacia el cliente) con los intereses públicos definidos mediante los procesos políticos. En la práctica, las responsabilidades sociales y económicas más amplias de las concesiones están siendo subordinadas al desarrollo de la infraestructura y servicios para dar satisfacción a las exigencias de los sectores más rentables de su base de clientes. Esto quiere decir que este planteamiento de la reestructuración y modernización de los ferrocarriles está promoviendo una mayor concentración del poder económico.

De acuerdo con ciertos informes, las concesiones no están cumpliendo con su cometido, ni siquiera de cara a sus principales clientes y, consiguientemente, mucho menos para con los demás. El claro veredicto del sindicato argentino La Fraternidad es que 'la transferencia de las compañías ferroviaria al sector privado

- No ha generado empleo;
- No ha transformado las industrias con sus inversiones y tecnología;
- No ha reducido el elevado índice de accidentes;
- No ha satisfecho las esperanzas y necesidades del sector;
- No ha ampliado las redes vendidas;

- No ha mantenido ni su infraestructura, ni sus máquinas y material rodante, salvo por el mantenimiento realizado con capital estatal procedente de los subsidios;
- Ha reducido las zonas de influencia e integración territorial de las economías regionales productivas, como resultado de la abolición de los ramales.^{lix}

Aunque sea posible poner en tela de juicio un veredicto tan claro por estar influido por intereses seccionales, sus términos se hallan justificados por la extravagancia de las afirmaciones hechas en un principio a favor de la privatización. No cabe duda alguna de que se han producido enormes reducciones en el número de trabajadores de los ferrocarriles y de que la expansión económica que supuestamente iba a resultar de la mejora y mayor economía de los servicios ferroviarios no ha podido proporcionar empleo alternativo ni para la inmensa mayoría de los trabajadores que perdieron sus puestos de trabajo ni para la siguiente generación de obreros.

De manera más específica, aquellos programas financiados, en parte, por el Banco Mundial, que tenían como objetivo mejorar el impacto de la reducción de la mano de obra, no han producido las oportunidades de formación y de nuevo empleo necesarias para hacer frente al coste social de la privatización. Por otra parte, en aquellos casos en que se han proporcionado dichas oportunidades, el resultado ha sido una importante reestructuración laboral, que ha llevado a contratos de empleo menos seguros y, en general, peor remunerados. Al mismo tiempo, se ha privado a los ferrocarriles de un incalculable acervo de conocimientos institucionales, como resultado de la pérdida de un número tan considerable de trabajadores bien formados y con experiencia, factor que ha tenido cierto impacto negativo sobre la calidad de los servicios y sobre las normas de seguridad.

Por otra parte, en tanto en cuanto se han realizado inversiones —en particular, en nueva tecnología—, ha habido casos en los que se ha mejorado la eficiencia, la calidad de los servicios y, al menos en potencia, la seguridad. Tanto el volumen de las mercancías como el de los pasajeros transportados ha aumentado en algunos casos y disminuido en otros. Algunos servicios interurbanos de pasajeros han desaparecido totalmente, a la vez que se ha experimentado una tendencia al aumento de las tarifas, especialmente, en los servicios de cercanías.

La variedad de los resultados pone en evidencia que la privatización ha sido fundamentalmente concebida para orientar el desarrollo ferroviario hacia las fuerzas del mercado mundial, que se manifiestan en las inversiones y decisiones operacionales de las concesiones. Tanto su objetivo como sus consecuencias se han dirigido al desarrollo de una infraestructura del transporte que se adecue mejor a las exigencias del comercio internacional, dominado por los países más ricos. Esto se refleja en las decisiones de inversión de los concesionarios, tanto positivamente (a manera de mayores inversiones en partes de la infraestructura al servicio de los corredores de la exportación y los productos principalmente transportados en dichos corredores y la capacidad intermodal) como negativamente (peores servicios para otras partes de la economía y servicios de carácter social).

Tampoco están claras las futuras perspectivas de inversión. Causa particular preocupación el desplazamiento en el equilibrio de poder entre las compañías privadas y el Estado, desplazamiento que resulta evidente en la incapacidad del Estado para forzar a las compañías a cumplir con sus obligaciones de inversión y en su aceptación de la renegociación de los contratos. Esta preocupación se ve intensificada por la tendencia observada en la propiedad de las concesiones. Aunque no cabe duda de que la participación de importantes clientes de carga como explotadores de concesiones ha beneficiado a dichos clientes, es posible que ello haya sido a costa de otros sectores de la industria y, en particular, a costa de la pequeña y mediana empresa. Es probable que las consecuencias de dicha tendencia encuentren su expresión política en una creciente presión sobre los gobiernos para proporcionar fondos para la infraestructura del transporte y necesidades de servicio del desarrollo económico local y a pequeña escala, así como de la entera sociedad, cosa para la que las concesiones actuales no han sido concebidas.

Según señala el Banco Mundial, es el ‘interés entre los clientes de mercancías’ junto con el ‘potencial de conseguir ingresos seguros’ lo que explica la naturaleza de la tendencia de propiedad entre los consorcios que consiguen concesiones ferroviarias. A menudo, las nuevas compañías están constituidas por alianzas entre importantes clientes del transporte ferroviario de mercancías y compañías ferroviarias transnacionales. Existe cierta preocupación de que, mientras que estos intereses aportan, sin duda, inversiones de capital altamente necesarias, lo hacen de manera que deforma la economía y el impacto social de la rehabilitación y desarrollo de la infraestructura, a favor de poderes económicos ya bien establecidos.

El Banco Mundial no parece en manera alguna alarmado ante esta posibilidad, puesto que cuadra bien con el compromiso fundamental de dicha institución a favor de países que se concentran en el desarrollo basado en las exportaciones, en el que tienen una 'ventaja comparativa', dentro del contexto de una creciente integración económica internacional. Valga apuntar, sin embargo, que un desarrollo de este tipo incrementa también la vulnerabilidad de los países a los cambios que se producen en los mercados mundiales con respecto a los productos por ellos exportados, dependencia que ha contribuido a la inestabilidad financiera que llevó a que el Estado invirtiera menos de lo debido. Tal como se ha puesto en evidencia en el caso de Argentina, la dependencia de las concesiones de préstamos extranjeros en dólares, en un servicio que, por necesidad, obtiene sus ingresos en la moneda nacional, está haciendo mayor la carga financiera, que será transferida bien a los clientes de mercancías y pasajeros de los ferrocarriles y/o al Estado.

Es, sin duda, cierto que las concesiones están produciendo consecuencias imprevistas o, al menos, no expresadas, particularmente la tendencia a la renegociación de los contratos, que se halla a la orden del día en la privatización de otros servicios y, en especial, en el sector de las aguas. Sin embargo, existe una verdadera paradoja a la base de dicha tendencia. Por una parte, es natural que tanto los gobiernos como los concesionarios disfruten de suficiente flexibilidad para evaluar la demanda de los servicios, su suministro e inversiones en infraestructura y capacidad operacional, de conformidad con los cambios que se produzcan en el mercado y en las condiciones economicosociales más amplias. Naturalmente, esto sería una enorme ventaja en el caso de ferrocarriles estatales adecuadamente estructurados, con recursos suficientes y con una gestión eficaz. Sin embargo, bajo las condiciones de la privatización, en las que se supone que el interés público se halla expresado en las condiciones contractuales acordadas con las compañías privadas, dicha flexibilidad puede conducir a la erosión de las condiciones originales y aun de su razón de ser, particularmente si se tiene en cuenta que, una vez que las concesiones se han puesto en marcha, los concesionarios cuentan con una posición negociadora mucho más fuerte, ya que el Estado ha cedido su capacidad y control.

El sistema de las concesiones posee un riesgo moral inherente, en cuanto ofrece incentivos a las compañías privadas para que presenten previsiones y compromisos por adelantado para salir vencedoras contra la competencia y, más tarde, cuando tanto la competencia como la capacidad estatal ya no cuentan, revisan sus previsiones y exigen la renegociación de sus contratos. Si bien no es en modo alguno nuestra intención sugerir que esta cínica intención formara parte de alguna de las decisiones mencionadas en este informe —el autor no tiene razones de ningún género para sugerir que hubiera participantes que no actuaran de buena fe—, no cabe duda de que, puesto que se ha establecido una clara tendencia, existe evidentemente el peligro de que decisiones futuras reflejen también dicha tendencia. Por otra parte, también podría ocurrir que la política futura haya aprendido lecciones de esta experiencia y sepa evitar los errores cometidos.

En último término, se trata de planteamientos rivales de desarrollo económico y social y del papel que la reestructuración y modernización de los ferrocarriles puede desempeñar a favor de cada uno de dichos planteamientos. La privatización ferroviaria mediante concesiones tiende a dar satisfacción a las exigencias de los exportadores en gran escala, más bien que a los intereses económicos más locales y de menor envergadura o a las exigencias sociales. Esta realidad no debería sorprender, si se tiene en cuenta el tipo de propiedad de las compañías concesionarias y los mayores beneficios obtenidos con el transporte rápido y contenedorizado de la carga en y entre servicios intermodales, en vez de la provisión de servicios más complejos para productores más pequeños de una gama más amplia de productos o del transporte de pasajeros en competencia con otros modos.

Así, pues, tal vez el punto de partida para evaluar el éxito o fracaso de la privatización ferroviaria mediante concesiones sea abrir un diálogo más amplio sobre la manera como deberán desarrollarse la infraestructura y servicios, para satisfacer las necesidades de la sociedad y de intereses económicos menos potentes. Mientras que las instituciones internacionales que impulsan esta tendencia mantengan sus prejuicios contra planteamientos alternativos, tales como una reestructuración basada en el diálogo social, no será posible realizar juicios y comparaciones efectivos.

Tal como ha señalado la OIT: 'Parece haberse popularizado el erróneo concepto de que solamente el sector privado puede aplicar con éxito sistemas, políticas y estrategias de marketing, siendo posible que este error tenga su base en la creencia de que las empresas del sector público carecen de incentivos para funcionar de manera que se incrementen sus beneficios. Esto no obstante, existen numerosos ejemplos de compañías ferroviarias de propiedad estatal que utilizan estrategias de marketing altamente eficaces para lograr sus objetivos de incrementar al máximo su porcentaje del mercado y obtener beneficios. En Francia, la organización ferroviaria estatal (SNCF) ha conseguido quitar a las aerolíneas un elevado

porcentaje del mercado nacional de larga distancia, gracias a sus servicios TGV de alta velocidad. Su privatización podría llevar, paradójicamente, a que las estrategias de obtención de beneficios de una compañía ferroviaria privatizada resultaran contrarias a una comercialización eficaz de los servicios.^{1x}

Así, pues, los resultados claramente confusos de la privatización mediante concesiones sugiere que se trata de un proceso que está produciendo las mismas deformaciones que tuvieron lugar cuando el Estado asumió la responsabilidad por la propiedad y gestión de los ferrocarriles, en primer lugar. Los objetivos de un desarrollo social y económico sostenible, seguro y socialmente justo que las concesiones ferroviarias privadas no supieron transformar en realidad en su primera encarnación, parecen ser igualmente difíciles de conseguir dentro del contexto de la privatización actual.

BIBLIOGRAFÍA

- ⁱ 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, en *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999.
- ⁱⁱ El término 'en desarrollo' se ha colocado entre comillas, porque hace referencia a la cita del informe del Banco Mundial a la que se ha hecho mención en el primer párrafo y para indicar la opinión del autor de que, en general, se trata de un término poco apropiado y aún menos cuando se aplica a Argentina. Quisiera señalar, sin embargo, que este documento no es el lugar para examinar a fondo la naturaleza del 'desarrollo'. Podrán explorar de manera más general las relaciones entre los programas de ajuste estructural del Banco Mundial, la privatización, la globalización y el 'desarrollo' en *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Brendan Martin, Bretton Woods Project, 2000.
- ⁱⁱⁱ 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, en *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.175.
- ^{iv} *ibid*, p.178.
- ^v 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, en *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.1.
- ^{vi} *ibid*, p.5.
- ^{vii} *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.4.
- ^{ix} Se encontrará información detallada de la política denominada 'Washington Consensus' (el consenso de Washington) en *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Brendan Martin, Bretton Woods Project, 2000.
- ^x *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, comunicación del Sindicato La Fraternidad a la ITF, mayo del 2001.
- ^{xi} *ibid*.
- ^{xii} 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, en *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.178.
- ^{xiii} 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, en *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.367.
- ^{xiv} 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, en *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.3.
- ^{xv} 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, en *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.377.
- ^{xvi} *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.1.
- ^{xvii} 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, en *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.3-4.
- ^{xviii} *ibid*, p.3.
- ^{xix} 'Global Trend to Railway Concessions Delivering Positive Results', Louis S. Thompson and Karim-Jacques Budin, en *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., diciembre de 1997.
- ^{xx} *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, documento de consulta, OIT, Ginebra, 1999, p.15.
- ^{xxi} 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, en *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.192.
- ^{xxii} *ibid*, p.193.
- ^{xxiii} *ibid*, p.179.
- ^{xxiv} *ibid*, p.188.
- ^{xxv} 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, en *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.374.
- ^{xxvi} 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, en *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.4.
- ^{xxvii} 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, en *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.196.
- ^{xxviii} 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, en *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, número 5.
- ^{xxix} *Argentina's Transport Privatisation and Reregulation: Ups and Downs of a Daring Decade-long Experience*, Antonio Estache and Jose C. Carbajo, World Bank, 2000, p.9-10.
- ^{xxx} *ibid*, p.9.
- ^{xxxi} *ibid*, p.11.
- ^{xxxii} 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, en *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, número 5.
- ^{xxxiii} *Argentina's Transport Privatisation and Reregulation: Ups and Downs of a Daring Decade-long Experience*, Antonio Estache and Jose C. Carbajo, World Bank, 2000, p.10-11.

-
- xxxiv *ibid*, p.11.
- xxxv *ibid*, p.12.
- xxxvi *ibid*, p.13.
- xxxvii *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, informe final, OIT, Ginebra, 2000.
- xxxviii 'Why an accident like Hatfield was waiting to happen', Juliette Jowit, *Financial Times*, 22 de febrero, 2001.
- xxxix *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, comunicación del Sindicato La Fraternidad a la ITF, mayo del 2001.
- xl 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, en *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, número 5.
- xli *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, informe final, OIT, Ginebra, 2000, p.20-21.
- xlii *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, documento de consulta, OIT, Ginebra, 1999, p.15.
- xliiii *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, comunicación del Sindicato La Fraternidad a la ITF, mayo del 2001.
- xliv *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, informe final, OIT, Ginebra, 2000, p.23.
- xlv *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, documento de consulta, OIT, Ginebra, 1999, p.20.
- xlvi See *Structural Adjustment and Railways Privatisation: World Bank policy and government practice in Ivory Coast and Ghana*, Brendan Martin and Marc Micoud, ITF, 1997.
- xlvii *International Railway Journal, Outlook 2001*, p.1.
- xlviii *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, documento de consulta, OIT, Ginebra, 1999, p.8.
- lix 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, en *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.6.
- l *The Brazilian Economy: Growth and Development*, Werner Baer, Praeger, 1989, p.15.
- li *ibid*, p.16.
- lii *ibid*, p.19.
- liiii *ibid*, p.239.
- liv Información de IPEA, Instituto de Investigación Económica de Brasil.
- lv *International Railway Journal*, septiembre del 2000.
- lvi *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, documento de consulta, OIT, Ginebra, 1999, p.15.
- lvii *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, informe final, OIT, Ginebra, 2000, p.23.
- lviii *Labor Redundancy, Retraining and Outplacement during Privatisation: the experience of Brazil's Federal Railway*, Antonio Estache, Jose Antonio Schmitt de Azevedo and Evelyn Sydenstricker, documento de investigación del Banco Mundial, 2000.
- lix *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, comunicación del Sindicato La Fraternidad a la ITF, mayo del 2001.
- lx *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, documento de consulta, OIT, Ginebra, 1999, p.15.