



Ajuste estructural y privatización ferroviaria

La política del Banco Mundial y su puesta en práctica por el gobierno en Costa de Marfil y de Ghana

por Brendan Martin y Marc Micoud - Public World, Londres

Ajuste estructural y privatización ferroviaria

La política del Banco Mundial y su puesta en práctica por el gobierno en Costa de Marfil y de Ghana

Introducción

El presente estudio es uno de los resultados de la investigación financiada conjuntamente por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte y el Instituto para el Desarrollo Económico del Banco Mundial. Trata sobre la reestructuración ferroviaria en el contexto de las políticas del Banco Mundial de ajuste estructural y su puesta en práctica. Se centra en la reciente experiencia de dos países del África Occidental, a saber: Costa de Marfil y Ghana. El material utilizado en la Sección 2 proviene en gran parte de fuentes del Banco Mundial. El resto del informe está basado en entrevistas, algunas de ellas no oficiales, mantenidas por el investigador Marc Micoud con miembros del gobierno, directivos ferroviarios y funcionarios sindicales de Costa de Marfil y de Ghana además de en los documentos reunidos durante la visita de investigación que realizó en septiembre de 1997 a estos dos países.

El estudio comienza con un breve repaso al enfoque del Banco Mundial sobre el ajuste estructural y después detalla su política sobre los ferrocarriles y las empresas públicas, en África concretamente. A continuación analiza la experiencia en Costa de Marfil cuyo sistema ferroviario se ha privatizado y en Ghana donde, tras una cierta reestructuración de la compañía ferroviaria de propiedad estatal, que costó un elevado número de empleos, el Banco Mundial parece recomendar la privatización en la misma línea que Costa de Marfil. El estudio termina con algunas conclusiones preliminares basadas en la comparación de los dos casos y en el resto de las experiencias disponibles.

El Banco Mundial, África y los ferrocarriles

El Banco Mundial estableció los Programas de Ajuste Estructural (SAP) a fin de abordar los problemas económicos que sufren los países en desarrollo tras el desplome de los precios del petróleo y las crisis de la deuda internacional de los años setenta. El propio Banco ha definido el ajuste estructural en los siguientes términos: “Los programas de reforma que muchos países africanos iniciaron a mediados de los ochenta -con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de otras organizaciones donantes- reflejan un nuevo paradigma. Las reformas intentan reducir la participación del Estado en la producción y en la reglamentación de la actividad económica privada. Asignan mayor importancia a las exportaciones, en concreto a las muy ignoradas del sector agrícola. Y ponen un mayor énfasis en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y en evitar el excesivo valor de los tipos de cambio. El proceso de reorganizar el marco político de acuerdo a este nuevo paradigma es lo que se ha conocido como ajuste estructural.”

Ajuste estructural, servicio público y servicios de transporte

Cada año, el Banco Mundial publica un libro llamado *Informe sobre el Desarrollo Mundial* al que contribuyen tanto el personal como personas ajenas al Banco. Se distribuyen unas 100.000 copias internacionalmente que cuestan unos tres millones de dólares. Cada uno de estos informes anuales gira en torno a un tema central y, en 1994, el tema fue la “Infraestructura para el Desarrollo”.

Aún reconociendo los logros de la inversión pública y del suministro estatal de servicios de utilidad social y de transporte, el informe destaca que la propiedad y la gestión públicas conllevan “ineficacias operativas, mantenimiento inadecuado, excesiva dependencia de recursos fiscales, falta de respuesta a las demandas de los usuarios, beneficios limitados para los pobres e insuficiente responsabilidad medioambiental”. Según el Banco Mundial era preciso adoptar tres “acciones generales” para arreglar esta situación: “aplicar principios comerciales”, “promover la competencia entre suministradores del sector privado reglamentado adecuadamente” e “incrementar la participación de los usuarios y otras partes interesadas en la planificación, suministro y control de los servicios de infraestructura”. Existen cuatro formas posibles de alcanzar estos efectos: comercializar la gestión pública, incluido el uso de contratistas privados; privatizar las operaciones, a través de concesiones o alquiler con opción a compra; privatizar tanto la propiedad como las operaciones; y suministro comunitario y de los usuarios.

Ajuste estructural y privatización

Dada la naturaleza de los SAPs, la privatización en sus diversas modalidades siempre fue un elemento clave. Más recientemente, la privatización ha desarrollado también una vida propia en las políticas y actividades del Banco Mundial. Diversas secciones del Grupo del Banco Mundial ofrecen asistencia política y técnica, así como financiera, a los programas y medidas privatizadoras. En la práctica, el Banco Mundial favorece el mayor nivel de privatización que sea posible alcanzar. Parece existir una regla empírica según la cual la opción preferida es la propiedad privada en un medio competitivo y desreglamentada. La segunda opción es la propiedad y explotación privada reglamentada, y la siguiente alternativa preferida es que haya una explotación privada de la infraestructura propiedad del Estado, seguida por la gestión privada y de la gestión pública comercializada.

La política que respalda estas actividades ha sido expresada de la forma más sucinta por John Nellis, un alto directivo del Departamento de Desarrollo del Sector Privado del Banco al escribir: “¿es necesaria la privatización? la respuesta es ‘sí,’ decididamente. La privatización es necesaria no solo para mejorar la productividad de las empresas públicas –aunque las pruebas evidencian que puede y de hecho mejora el rendimiento. La contribución básica de la privatización es asegurar las ganancias alcanzadas anteriormente al reformar la propiedad pública o al preparar la compañía para la venta, distanciar la empresa del proceso político, y aislarlo de la recaída en la enfermedad más común y mortífera de las empresas públicas: la interferencia de los propietarios que tienen algo más que ‘beneficios’ en sus mentes.”

El Banco Mundial y los ferrocarriles

La adecuación de las opciones políticas planteadas arriba varía dependiendo del sector y de las características del país. En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1994*, el Banco Mundial recomienda la separación de las actividades de servicio público y diseña un plan para evaluar “la viabilidad de la explotación por parte del sector privado” de sus partes constitutivas. La infraestructura ferroviaria y las estaciones tienen un potencial competitivo “bajo” pero un “alto” potencial para recuperar los costes a través de los cánones pagados por

los usuarios, además de una “comercialidad” de un 2.0 en una escala de 1.0 a 3.0. El transporte ferroviario de mercancías y de pasajeros se consideran con un potencial “alto,” tanto desde el punto de vista competitivo como de recuperación de costes a partir de los cánones pagados por los usuarios, y la forma óptima de explotar estos servicios sería privadamente, lo cual le otorga una “comercialidad” de 2.6. El ferrocarril urbano tiene una clasificación de 2.4, menor porque solo cuenta con un potencial “medio” de imputar todos los costes a los usuarios. El informe reconoce las diferencias entre “países de bajos ingresos con capacidad modesta” y “países con ingresos medios con una buena capacidad”, pero propone que la forma apropiada para “recurrir la experiencia extranjera” en estos últimos países es mediante concesiones o alquileres con opción a compra.

En África, la influencia de esta metodología puede verse claramente en los proyectos en curso como los planes de privatización en Congo y Gabón y la reestructuración de los ferrocarriles de Kenia que ha separado los servicios de transporte de mercancías de los de pasajeros y ha destruido 8.000 empleos. También es evidente en los dos países que son el principal objeto del presente informe.

Antecedentes de los casos de Costa de Marfil y Ghana

Importancia económica e histórica de los ferrocarriles

El desarrollo de los ferrocarriles tanto en Costa de Marfil como en Ghana (así como en el resto del África subsahariana) tuvo lugar durante el periodo colonial y refleja las prioridades de los dirigentes coloniales. En ambos casos, el principal objeto al establecer la infraestructura ferroviaria fue ayudar a la explotación de los recursos naturales transportando las materias primas desde sus fuentes hacia los puertos, para su exportación a los mercados metropolitanos de Europa, y transportar la mano de obra desde el Norte de las colonias hacia las plantaciones o minas más al Sur.

En ambos países, las explotaciones de cacao fueron especialmente importantes en el desarrollo del transporte ferroviario y continúa siendo esencial para el desarrollo económico de hoy en día. Costa de Marfil y Ghana son el primero y segundo exportadores de cacao respectivamente. Costa de Marfil es también el mayor productor de café de África mientras que Ghana tiene, entre otros productos principales, la extracción de manganeso, oro y bauxita. Dado que la orientación hacia las exportaciones ha sido clave en los SAPs de ambos países, la importancia de la relación entre el transporte ferroviario y la exportación de materias primas en la que los países tienen “ventajas comparativas” es tan importante hoy, en el contexto de la globalización, como lo fue en el pasado, en el contexto de la colonización. En Ghana, los ferrocarriles son el único medio de transportar hacia los puertos el manganeso y la bauxita.

Desarrollo institucional y de infraestructura

Los ferrocarriles de Costa de Marfil se construyeron entre 1905 y 1954, cuando el país formaba una sola colonia francesa con Burkina Faso. Los ferrocarriles permitieron que Adbidján se convirtiera en un puerto de mar viable y, hoy por hoy, 1.264 kilómetros de vías unen Adbidján en Costa de Marfil con Kaya en el norte de Ougadougou de Burkina Faso. Los ferrocarriles de Ghana se construyeron bajo el dominio británico. La red de 947 kilómetros se construyó entre 1898 y 1956 en tres secciones que forman un triángulo que conecta Kumasi, en el vértice, con los puertos de mar de Takoradi y de Accra, en la base.

Hasta 1989 los ferrocarriles de Costa de Marfil fueron dirigidos por Regie Abidjan Niger (RAN), bajo la supervisión de Costa de Marfil y de Burkina Faso, incluso después de la

independencia. En 1989 RAN se dividió en dos empresas nacionales, a saber: Société Ivorienne de Chemin de Fer (SICF) y Société des Chemins de Fer du Burkina Faso (SCBF). La dirección de los ferrocarriles y puertos de Ghana estaban inicialmente en manos de una única entidad colonial administrativa, la Ghana Railway and Harbour Authority. Tras la independencia de Ghana se convirtió en Ghana Railways and Port Authority, pero la gestión de las dos empresas separó en 1977 y la responsabilidad de los ferrocarriles quedó en manos de la Ghana Railway Corporation (GRC).

Organización de los trabajadores

El principal sindicato de trabajadores ferroviarios en Costa de Marfil es ahora el Syndicat des Travailleurs du Rail (SYNTRARAIL), que sucedió al Syndicat National de la SICF (SYNASICF) tras la privatización de 1995. Está afiliado a la Union Generale des Syndicats de Cote d'Ivoire (UGTCI) pero no es miembro de la ITF. Los principales sindicatos ferroviarios de Ghana, afiliados tanto a la Confederación Sindical de Ghana como a la ITF, son la Railways Enginemen's Union y la Railway Workers Union.

Evolución de la crisis en Costa de Marfil y de Ghana

La crisis económica tanto en Costa de Marfil como en Ghana en los años ochenta ha seguido la misma evolución que en muchos otros países cuyos gobiernos tomaron prestado demasiado dinero debido a la política de los bancos internacionales que prestaban demasiado. Varios factores conspiraron a sumergir a ambos países en una espiral sin fin de deuda y de déficit presupuestario estatales. La transformación de las relaciones de intercambio del cacao y de otros productos, están entre los factores que contribuyeron a esta crisis, si bien existen opiniones diferentes sobre la importancia que esto tuvo. En todo caso, se unió a los problemas derivados del monopolio estatal y a los errores de la gestión estatal (nombramientos de orden político, corrupción) que tuvieron un impacto tanto directo como indirecto en los ferrocarriles.

En Costa de Marfil, a principios de los años ochenta, RAN era incapaz de remozar el material rodante y la infraestructura, lo cual elevó los costes operativos. Al mismo tiempo, el transporte por carretera empezó a beneficiarse de las inversiones que construyeron una de las mejores redes de carreteras de África, prevista y construida no para complementar al ferrocarril sino en paralelo con éste. Las actividades de RAN culminaron en los años setenta cuando transportaba casi 900.000 toneladas de mercancías por año. En 1989, esta cifra era tan solo de 260.000 toneladas.

Un tipo similar de problemas interrelacionados y de errores produjeron una crisis similar en los ferrocarriles de Ghana. Existen desacuerdos sobre qué parte de culpa merecen la gestión de los servicios: Un informe de un consultor culpa a la mala gestión por los problemas ferroviarios; otro, encargado por la Confederación Sindical de Ghana, sugiere que la malos rendimientos del personal fue un problema secundario. "Si bien es correcto decir que existía cierta indisciplina en la GRC, es incorrecto afirmar que dicha indisciplina fuera intrínseca," apunta un informe del doctor A. F. Gockel que además añade: "se trata en realidad de una respuesta al deterioro de la infraestructura básica de GRC". En todo caso, de los 1,6 millones de toneladas que transportaba en 1970, el tráfico de mercancías colapsó y solo se transportaron 350.000 toneladas en 1983. En el mismo periodo el transporte de pasajeros cayó de los 8 millones a los 3 millones de pasajeros.

Reestructuración y privatización en Costa de Marfil

Reestructuración y reducción de plantilla, 1985 -1992

Durante su edad de oro, RAN contrataba a más de 6.000 trabajadores, empleados con mejores condiciones que la mayoría de los empleados de la administración (pero, por término medio, no eran tan buenas como las del trabajador medio en el sector privado formal). Después de que K. J. Budin (que antes trabajaba con el Banco Mundial) fuera nombrado director de la compañía, la plantilla se redujo en unos 600 trabajadores entre 1985 y 1988. A la separación de las operaciones en Costa de Marfil y Burkina Faso en 1989 siguió, en el primer país, un método más comercial bajo la dirección de un nuevo director ejecutivo, Yao Koukaou, anterior trabajador de un concesionario automovilístico sin experiencia ninguna en la gestión ferroviaria.

Koukaou reestructuró el sistema ferroviario sin consultar con los sindicatos que, en todo caso, no estaban preparados. El efecto de la reestructuración fue la reducción de un tercio de la plantilla. Pronto se dieron cuenta de que se habían despedido a demasiadas personas, sobre todo en áreas clave (como seguridad y señalización) y que esto causaba dificultades operativas. Además, la reestructuración no aportó lo que los ferrocarriles realmente necesitaban más que nada: inversión en infraestructura y material rodante. Dado que las deficiencias de la infraestructura eran intensivas en mano de obra, la compañía tuvo que pagar por las horas extras del resto de su plantilla.

En marzo de 1993, comenzó una nueva fase de la reestructuración, la más efectiva hasta ahora según el sindicato. El informe de actividades de 1993 de la empresa destaca los cambios de las actitudes comerciales, la reducción del fraude en un 30% y un 60% más de disponibilidad de locomotoras, –un buen signo de la eficacia del mantenimiento. Estas mejoras demuestran lo que podía haberse hecho bajo la gestión pública, pero el proceso de privatización ya estaba en marcha.

El desarrollo del plan de privatización, 1992 -1995

En octubre de 1992 se anunció el plan de reintegrar y privatizar los ferrocarriles de Costa de Marfil y de Burkina Faso. Y en diciembre de dicho año se abrió el periodo para presentar las ofertas. Se presentaron tres ofertas: una, de una empresa canadiense, fue retirada al saber que uno de sus socios locales de los cuales dependía ya había firmado un trato con el principal actor de otra de las ofertas. Una segunda oferta de una empresa belga fue rechazada por no satisfacer los requisitos de la oferta (se trataba de un contrato de gestión y no de una concesión). La tercera solicitud la presentó la empresa multinacional francesa SAGA en partenariat con inversores locales. El principal negocio de SAGA, una filial del grupo Bolloré, es el transporte de mercancías. Controla más de la mitad de las importaciones y de las exportaciones de Burkina Faso.

Las ofertas se presentaron en marzo de 1993, pero el proceso de selección se prolongó durante dos años y medio, por las negociaciones con el único oferente que quedaba, el consorcio dirigido por SAGA, Societe Internationale de Transports Africains par Rail (SITARAIL) al cual, en agosto de 1995, se le otorgó la concesión para explotar los servicios y rehabilitar la infraestructura según unos términos bastante distintos de lo que se presentaron en la documentación de la concesión inicial. El acuerdo final implica alquilar la infraestructura, el material rodante y las estaciones a SITARAIL a cambio de un cánón por utilización fijado en función de sus ingresos. La propiedad de la infraestructura y la responsabilidad de la gestión de la concesión queda en manos de nuevas empresas de propiedad estatal, la Société de Gestion du Patrimoine Ferroviarie (SIPF), en Costa de Marfil, y la Société de Patrimoine Ferroviarie du Burkine Faso (SOPAFER-B). Existen obligaciones en función del interés

público adjuntas a la concesión, pero su contenido no se puso a nuestra disposición durante la visita de investigación, y su obligatoriedad es cuanto menos confusa.

SAGA es propietaria del 32,65 por cien de las acciones de SITARAIL. El Estado de Burkina Faso y de Costa de Marfil retienen respectivamente un 15 por cien de las acciones; empresas internacionales y locales como Maersk, SICC, Transurb y Sofrerail son propietarias de alrededor del 18 por cien conjuntamente; el 16 por cien de las acciones de la empresa cotiza en la bolsa de Abidján; la plantilla controla un tres por cien de las acciones.

No está muy claro qué sucedió durante las prolongadas negociaciones. De hecho no hubo competencia porque solo quedaba un oferente. Lo evidente es que SAGA, cuyos negocios de transporte de mercancías representan más de la mitad de los negocios de SICF, cuenta con un importante poder del mercado. Esto provocó una especulación que causó una pérdida del transporte de mercancías de SICF de alrededor del 30 por cien durante 1994, año en que la compañía podría haberse beneficiado del incremento en la disponibilidad de material rodante adquirido el año antes. Este descenso pudo haber propiciado un pago por la concesión menor. También se ha mostrado preocupación por la estrecha relación entre el Comité de Negociación de la compañía y el gobierno, un miembro del cual abandonó el Comité para convertirse en empleado de SAGA durante las conversaciones.

Entre los cambios en los términos de la concesión interesa destacar que, inicialmente, el coste del remozamiento iba a ser responsabilidad exclusiva del concesionario (de hecho ésta fue la principal razón para la privatización y la razón de que la concesión se otorgara con un plazo suficiente para permitir al transportista privado una recuperación justa de sus inversiones). Al final la concesión exigía a SITARAIL solo una inversión muy pequeña. Según los funcionarios del Comité de Privatización, de los 40.000 millones de francos CFA previstos como inversión en remozamiento de los ferrocarriles, SITARAIL solo puso 8.000 millones de francos CFA de los cuales 3.500 millones de francos CFA provenían de un préstamo de la Caisse Francaise de Development (CFD), la entidad de ayuda bilateral francesa. El resto de los préstamos los ofrecieron entidades de ayuda multilateral y bilateral y estuvieron garantizados por el gobierno de Costa de Marfil.

Reglamentación de los transportistas privados

El Banco Mundial, además de ayudar a definir la privatización en un nivel de política general, también ha ofrecido cierta ayuda técnica en relación de los términos de las concesiones, y algunos de sus críticos afirman que estos términos son más liberales de los que habrían sido sin su participación. Se ha criticado, concretamente, la falta de reglamentación de las tarifas. Como contrapartida, se dice que la competencia de las carreteras evitará el abuso monopolístico y que las tarifas en 1996, el primer año de la concesión, no se incrementaron significativamente en general.

Una de las razones de confiar más en la competencia que en la reglamentación estatal para proteger a los consumidores es la limitada capacidad del Estado. La supervisión reglamentaria de SITARAIL está en manos de dos entidades nacionales, la SIPF y la SOPAFER-B. Los funcionarios de SIPF admiten que técnicamente les resulta muy difícil controlar las actividades de SITARAIL. Opinan que su capacidad es insuficiente, especialmente en recursos humanos, para comprobar la veracidad de las cifras de ingresos suministradas por SITARAIL –que sirven de base para calcular el cánón por el uso de la infraestructura de la compañía. Pero, continúa preocupando el potencial monopolístico de SAGA tanto en la concesión ferroviaria como en el transporte de mercancías. Dado que el transporte por carreteras es alrededor de un 15 por cien más caro que el ferrocarril, potencialmente SAGA podría aplastar a sus competidores de transporte de mercancías a través de las tarifas de SITARAIL. Un director gerente de una empresa rival sugirió que se quedaba corto la calificar de injusta la relación de SITARAIL con sus competidores.

Privatización y mano de obra

Los sindicatos no estaban preparados para la destrucción de empleos experimentada a finales de los ochenta. Han intentado aprender de esta experiencia cuando se dieron cuenta de que los preparativos de la privatización implicarían más recortes de plantilla. Los sindicatos se propusieron en esta ocasión mejorar los términos de despido impuestos en 1989; promover la reubicación de tantos despedidos como fuera posible; y evitar la destrucción de empleos después de la privatización. En el caso de SITARAIL se eliminó más de la mitad de la plantilla tanto de Burkina Faso como de Costa de Marfil, de 4.000 trabajadores (que ya representaban dos tercios del total de la plantilla de mediados de los ochenta) quedaron 1.815.

A principios de 1995 el sindicato pidió información sobre los futuros planes de reestructuración laboral, pero el gobierno ignoró su petición. Así se llegó a una huelga en la que los trabajadores movilizados bloquearon el centro de Abidján con una locomotora. Las negociaciones comenzaron pocos días más tarde pero el sindicato mantuvo la huelga mientras se duraron las conversaciones. Finalmente, se les mostraron los detalles de los planes de despidos y el sindicato defendió unos términos de despido equivalentes a catorce meses de salarios, el doble de la oferta inicial. Además, el número de años de contribuciones exigidos al empleado para tener derecho a un paquete de jubilación anticipada se redujo de 20 a 15 años.

No se han organizado planes de capacitación para los trabajadores despedidos, si bien durante las negociaciones el sindicato propuso un plan que permitiera a los trabajadores establecer sus propios negocios. No obstante, SITARAIL ha acordado en principio favorecer a las empresas creadas por antiguos trabajadores del SICF. En la práctica, el mantenimiento de las vías, la gestión de la flota, la impresión de horarios y de tickets se han subcontratado a compañías creadas por antiguos trabajadores del SICF. SITARAIL también acordó dar preferencia a los trabajadores despedidos en 1995 cuando contratara nuevo personal. No obstante, estos trabajadores son tratados como nuevos empleados a efectos de determinar su salario.

Esta condición es importante porque SITARAIL ha abandonado las escalas salariales operativas antes de que comenzara la concesión y las ha reemplazado con un nuevo sistema cuyos detalles la compañía no reveló. Hasta septiembre de 1997, este nuevo sistema solo se aplicaba a sesenta trabajadores. El resto de la plantilla se rige por otro nuevo sistema que permite a la compañía cumplir sus obligaciones de no reducir los salarios a ningún empleado transferido a su empresa desde el SICF. Según este sistema complicado se determina un nuevo salario básico (establecido mediante un proceso de evaluación de la categoría) al que se añaden diversos complementos como subsidios de alojamiento, dietas, suplementos por trabajo y condiciones peligrosas o poco higiénicas y bonificaciones en función de la productividad. El impacto general sobre los salarios no está claro. Ha aumentado el salario medio pero los drásticos incrementos concedidos a los directivos para equiparar sus salarios a los del sector privado distorsionan esta media considerablemente.

El programa de seguro médico de la empresa con el que contaban los trabajadores antes de la privatización también se privatizó a través de un contrato con una compañía separada. Los costes de las contribuciones se comparten entre los trabajadores y la empresa. El sindicato quiere aumentar el porcentaje pagado por la empresa. Aunque teóricamente se trata de un empeoramiento de las condiciones para los trabajadores respecto de la protección social que recibían ellos y sus familias gracias a sus empleos antes de la privatización, en la práctica los fondos de los empleados del estado se llenaron de deudas a mediados de los ochenta porque el gobierno no pagaba sus contribuciones y la mayoría de los empleados no solicitaban ya al fondo el reembolso de sus gastos médicos. Las condiciones de trabajo han mejorado desde la privatización, según el sindicato, que espera nuevas mejoras en el futuro.

Los trabajadores tienen uniformes, y hay planes, dependiendo de la recepción de los préstamos, de mejorar los talleres y equipos.

La reestructuración en Ghana

Los esfuerzos por rehabilitar el sistema ferroviario de Ghana comenzaron en 1983 cuando el gobierno militar de Jerry Rawlings (elegido democráticamente después) proyectó un programa de recuperación del transporte (TRP) dentro del marco del Programa de Recuperación Económica (ERP) que ya ha supuesto tres proyectos de rehabilitación ferroviaria (RRP). El RRP1 comenzó en 1983 y finalizó en 1988 y mejoró partes importantes de la línea occidental, la de mayor ocupación, con un coste de 73,7 millones de dólares financiados por el Banco Mundial. El RRP2, desde 1988 a 1995, financiado también por el Banco Mundial, invirtió 42,96 millones de dólares en las líneas oriental y central. El RRP3, desde 1995 a 1998 tiene previsto abordar el problema crónico de la falta de material rodante que ha impedido utilizar todo el potencial de los dos primeros RRP's y está ofreciendo también inversiones en otras áreas.

Según el sindicato de trabajadores ferroviarios el RRP1 solo cambió las vías que estaban más dañadas. El RRP1 falló debido a los continuos problemas de la deficiente señalización, material rodante y talleres. Tanto los sindicatos como los directivos criticaron el RRP2 por centrarse en los problemas de las líneas oriental y central antes de haber resuelto los de la línea occidental. Además, la línea oriental (esencial para el transporte de cacao) ha continuado con graves deficiencias en las vías y puentes y es difícil conseguir recambios para el mantenimiento del sistema de señalización con radio porque las partes que se precisan bien son obsoletas o demasiado caras en moneda extranjera.

La plantilla y sus representantes no fueron invitados a contribuir en el diseño y la aplicación de los RRP's. Los sindicatos pusieron de relieve que las relaciones laborales ya eran difíciles en los años ochenta, antes de que las primeras elecciones multipartidistas se celebraran en 1992, por la continúa falta de democracia en el país. Se han confirmado las preocupaciones sindicales sobre la falta de una estrategia general. En 1995, el material rodante continuaba en unas condiciones paupérrimas, 24 de las 76 locomotoras tenían más de 30 años. El mantenimiento empeoró por la falta de dinero para comprar recambios y aunque el tráfico de mercancías aumentó de 350.000 toneladas en 1983 a 594.000 toneladas en 1988, esta recuperación es modesta comparada con el 1.600.000 toneladas anuales que se transportaban a mediados de los años setenta. El tráfico de pasajeros ha pasado de 2 a 2,2 millones de pasajeros anuales en el mismo periodo de cinco años (descendiendo incluso más bajo que su nivel de 1983, en medio de dicho periodo). La recuperación más lenta del número de pasajeros no solo refleja una constante falta de autocares de pasajeros sino también que el Banco Mundial y el gobierno dieron prioridad a reorientar GRC hacia el negocio más rentable del transporte de mercancías. Las pérdidas de la compañía continuaron creciendo hasta 1993 y desde entonces han disminuido y, si excluimos de la ecuación los costes de amortización, en 1996 se han generado beneficios operativos.

La plantilla de GRC se ha reducido en más de la mitad en los últimos 20 años. En 1978 la empresa tenía contratados a 11.000 personas. Esta cifra se ha reducido a 4.500, sobre todo porque no se han reemplazado a los trabajadores que se han ido jubilando. Ha habido un embargo de contratación que ha dejado huecos en el empleo, sobre todo del mantenimiento de infraestructura. Además, en 1993 más de 1.000 trabajadores fueron despedidos. Según los sindicatos, los términos del despido fueron deficientes y la mayoría de los que perdieron sus empleos han pasado al sector informal, al comercio de pequeña escala y la artesanía, si bien no ha habido préstamos a la pequeña empresa disponibles.

La siguiente fase de la reestructuración

En opinión de los sindicatos, el limitado grado de recuperación de GRC es resultado del limitado carácter de los RRP y de su efectividad. El Banco Mundial y el gobierno estiman que la falta de recuperación demuestra los límites de la reestructuración y la necesidad de privatizar la empresa. En 1995 una consultoría danesa, DanRail, encargó un estudio para tratar de identificar la forma de convertir a GRC en autosuficiente desde el punto de vista financiero, e intentó específicamente identificar las áreas potenciales de participación del sector privado. El estudio finalizó en octubre de 1996 y sus principales recomendaciones pueden resumirse de la forma siguiente:

- El empleo debe reducirse de 4.500 a unos 1.600 trabajadores
- La participación del sector privado es una condición necesaria para obtener la autosuficiencia financiera.
- Las funciones de GRC deben dividirse en actividades esenciales y no esenciales, y estar todas abiertas a la participación del sector privado.
- Las actividades esenciales (definidas como infraestructura, tráfico y talleres) deberían también separarse unas de otras y abrirse a la participación del sector privado.
- Los sistemas de gestión de GRC, incluidos presupuestos, control de costes inventarios, deberían reorganizarse.
- El gobierno debería comprometerse con el proceso de reestructuración.
- El gobierno debería responsabilizarse de la deuda y de financiar los despidos.

En opinión del gobierno este informe identifica adecuadamente los problemas pero no consigue comprender totalmente su origen y por ello no siempre da con las soluciones convenientes a las circunstancias específicas de Ghana. El sindicato encargó como respuesta otro informe, respaldado por la confederación sindical de Ghana (GTUC) y llevado a cabo por el Doctor A. F. Gockel de la Universidad de Ghana. Sindicatos y directivos ha cooperado en la realización de este informe que detalla sus ideas sobre la reestructuración sin privatización.

Si bien los directivos de GRC creen que es preciso reducir aún más el empleo debido al incremento de la productividad, estiman que es demasiado eliminar 2.900 puestos de trabajo, y que la reducción debería ser gradual. Los sindicatos coinciden en que es inevitable reducir aún más el empleo pero destacan que debe prestarse más atención que en el pasado a los términos de indemnización por despido y que se les deben añadir medidas complementarias.

Tanto directivos como sindicatos aceptan que la privatización de las actividades no esenciales reduciría los costes y permitiría a la compañía dirigir sus recursos hacia el remozamiento y la mejora de las actividades esenciales de GRC. Actividades como limpieza de vagones y seguridad ya han sido subcontratadas pero el plan de subcontratar el mantenimiento de las vías fracasó porque dependía de la participación de las comunidades locales anexas al ferrocarril que no fueron capacitadas ni pagadas apropiadamente.

Sindicatos y directivos se oponen a la división de actividades esenciales en entidades separadas sobre la base de que, si bien son funcionalmente distintas unas de otras, su integración vertical es necesaria. Por ello respaldan una separación organizativa pero creen que las actividades deberían permanecer dentro de una entidad corporativa general y de una misma estructura de gestión.

El gobierno ha decidido dar una oportunidad al método planteado por los sindicatos y los directivos con la condición de que si falla, se otorgará una concesión siguiendo el mismo modelo de Costa de Marfil. No obstante, este consenso alcanzado está peligrando debido a la enorme presión que está ejerciendo el Banco Mundial sobre el gobierno para acelerar el proceso de las concesiones. La oposición del Banco Mundial podría hechar al traste el método de la reestructuración porque su apoyo financiero es indispensable.

Los sindicatos no se oponen en principio a la idea de la concesión pero aún tienen que ser consultados sobre esta opción y están especialmente preocupados por los términos de los despidos, el futuro de la representación sindical y los derechos y condiciones de empleo de los ferroviarios. La TUC de Ghana, apoyada por el Secretariado Africano de la Red del Tercer Mundo ha establecido un comité a fin de desarrollar una posición común sobre el futuro de los servicios públicos.

Algunas conclusiones preliminares

Las concesiones en Costa de Marfil son presentadas por el Banco Mundial como un modelo ejemplar de privatización ferroviaria en África. En efecto, dada la predisposición del Banco a favorecer el método de las concesiones para la reestructuración, se está convirtiendo también en un modelo sobre cómo abordar muchos problemas de inversión, gestión y satisfacción del usuario que deben abordar los ferrocarriles de África. Esto nos parece prematuro. Aún es pronto para calificar de fracaso o de éxito la experiencia de Costa de Marfil, sobre todo porque aún no se han materializado los niveles de inversión previstos. Además, hay razones para creer que si se conceden los mismos niveles de préstamos prometidos en las concesiones de Costa de Marfil a los directivos contratados por el Estado, los problemas que la privatización tiene la intención de abordar se habrían resuelto sin los riesgos asociados con el monopolio privado.

Aún no es tarde para aprender la lección de lo que sucede en Ghana. Los sindicatos ferroviarios han declarado su compromiso con el cambio y al cooperar con los directivos parecen demostrar que puede darse una colaboración en la modernización de la empresa GRC. Los beneficios de este método podría exceder el periodo de transición actual ya que contar con unas relaciones laborales efectivas y una plantilla que se siente relativamente segura y valorada en el futuro de la empresa ha demostrado ser, con frecuencia, una de las condiciones del éxito sostenible durante la reestructuración. Por ello son lamentables los informes de que el Banco Mundial no desea respaldar estos esfuerzos. Además, dado que la reestructuración, sea cual sea el método elegido, necesita inversión se podría impedir que todos los esfuerzos llegaran a buen puerto.

En este contexto surge la preocupación política de que la privatización conlleve en cierta medida una nueva forma de colonización. Muchos perciben que los bienes y servicios que fueron establecidos y diseñados para servir a los intereses coloniales van a volver, al privatizarse la propiedad o la gestión, al manos de empresas dominadas por extranjeros blancos. Si se demuestra que las instituciones dominadas por países occidentales y del norte imponen un modelo a los países africanos sin permitir que las alternativas desarrolladas en dichos países tengan alguna posibilidad de éxito, estas preocupaciones no harán más que aumentar. Además, una gestión ferroviaria centrada solo en generar beneficios será perjudicial económica y socialmente porque las actividades que emergen o que ya están establecidas en determinadas regiones pueden necesitar de infraestructuras y servicios que tal vez no sean comercialmente viables a corto plazo.

El Banco Mundial y otras entidades pueden opinar que estas preocupaciones y otras de naturaleza de política pública pueden y deberían incorporarse en los términos de las concesiones a fin de que los beneficios de la propiedad pública y la transparencia democrática se combinen de la manera más efectiva posible con la gestión y financiación privadas. No obstante, si bien es razonable dudar sobre la capacidad del Estado en países de África Occidental de gestionar eficazmente los ferrocarriles y si bien también es razonable condenar la corrupción generalizada, es también prudente dudar de la capacidad de esos mismos Estados de reglamentar adecuadamente las actividades de las empresas multinacionales que dirijan las empresas ferroviarias. Por ello, no importa el método para el futuro de los

ferrocarriles que un país elija, el desarrollo de la capacidad del Estado es condición necesaria para su éxito. En este contexto acogemos con satisfacción el reconocimiento del Banco Mundial a través de su *Informe Sobre el Desarrollo Mundial de 1997* del papel que cumple el Estado y de la necesidad de fortalecer su capacidad. Aún queda por ver cómo se plasma en la práctica dicho reconocimiento.

¹ *Adjustment in Africa*, del Banco Mundial, 1994, p34.

² *World Development Report, 1994* , del Banco Mundial, Washington D.C., 1994, p 27

³ *World Development Report, 1994*, del Banco Mundial, Washington D.C., 1994, p 109

⁴ 'Is Privatization Necessary?', John Nellis, i *Public Policy for the Private Sector*, del Banco Mundial, diciembre 1994, p 5.

⁵ *Adjustment in Africa*, del Banco Mundial, 1994, p 10