

Las privatizaciones en Gran Bretaña

JOHN KAY

En julio se cumple el vigésimo aniversario de que se anunciara la decisión de privatizar la empresa británica Telecom. Fue el comienzo de uno de los experimentos más radicales en política pública moderna con grandes consecuencias para Gran Bretaña y el mundo.

La privatización es vista con frecuencia como un programa fundamentado ideológicamente, conducido por un dirigente poderoso, motivado por un convencimiento intelectual sobre los beneficios del libre mercado y por el aborrecimiento del poder de las organizaciones laborales. Es cierto que ningún término está más imborrablemente asociado con la era thatcheriana que la privatización. Pero no había ningún plan maestro al respecto cuando los conservadores llegaron al gobierno en 1979. La privatización ha sido debatida por la oposición y esencialmente rechazada. La lista de los tory es en consecuencia moderada en sus compromisos. Las aeronaves y las construcciones navales adquiridas hace sólo tres años serán desestatizadas. Un gobierno tory dispondría de los activos de la National Enterprise Board, y emprendería "una revisión completa" de las actividades de la National Oil Corporation.

La privatización fue producto de un conflicto entre la adherencia de las prestaciones del sector público a objetivos macroeconómicos y la necesidad de invertir a gran escala en la conexión digital de los equipos de telecomunicaciones. La capacidad del gobierno para encarar esa inversión sin violar sus limitaciones fiscales fue constreñida por el reglamento Ryrie, un esquema de contabilidad del sector público diseñado para impedir que se invirtieran los subsidios clasificados del gobierno laborista anterior en las empresas estatales en quiebra. Alternativas menos radicales, como el instrumento financiero apodado Buzby-Bonds, no funcionaron, y entonces nació la propuesta de vender 51 % de British Telecom (bt).

Conducir el plan de venta de bt requirió de una voluntad política excepcional. En las primeras etapas de la privatización se resistían a él en general quienes administraban los organismos que tenían que ser privatizados (como ahora se resisten a planes análogos quienes administran los de salud y educación). Quienes estaban involucrados no habían entendido que ellos mismos serían los principales beneficiarios de los salarios más altos, de posibilidades de participación accionaria y de más autonomía. Más tarde los administradores se volvieron defensores entusiastas de la privatización, aunque continuaban oponiéndose a cualquier reestructuración de sus empresas.

Las implicaciones con el capital mercantil eran también desalentadoras. La venta o incluso la participación a la mitad en bt era seis veces más grande que cualquier emisión en el mercado accionario londinense. Al principio hubo poco entusiasmo con la venta de los títulos de inversión. En los ochenta fallaron tanto en reconocer el crecimiento potencial de las telecomunicaciones como lo exageraron en los noventa. El gobierno optó por el mercado al por menor y la idea de vender las acciones de bt a los inversionistas privados tuvo un éxito mayor al esperado. Hubieron cerca de dos mil solicitudes. Estas se estancaron de manera que la máxima colocación en la oferta que se abrió fue de 800 acciones que costaban 1 000 libras esterlinas.

La venta de bt estableció el estilo y el tono de las privatizaciones que siguieron. Entre 1984 y 1996, cuando se acabó el programa de las ventas principales, las más grandes empresas públicas -de televisión, aeropuertos, líneas aéreas, acero, agua, generación

eléctrica y distribución, ferrocarriles y energía nuclear- elevaron sus ingresos (en precios del año 2000) a cerca de 50 mil millones de libras esterlinas.

El pragmatismo de los orígenes del programa se expresó en la variedad de justificaciones ofrecidas. Algunas veces la privatización era aplaudida porque aumentaba la eficiencia de la empresa; otras se hacía énfasis en la contribución a los ingresos públicos; otras el objetivo declarado era la ampliación de la participación en ellas. Al final, el programa adquirió sus propias virtudes. El hecho de que se hubiera llevado a cabo era lo que se consideraba la razón de su éxito. Para el enorme grupo de asesores a su favor y de consultores que se beneficiaron de ella, ésta era la verdad. Yo no habría estado en contra, me beneficié también.

La propia palabra privatización fue acuñada de nuevo, se convirtió en un término genérico para una serie de reformas en el sector público orientadas al mercado. La venta o transferencia de los bienes públicos a las compañías privadas era sólo uno de los componentes. La palabra también se utilizaba para describir la liberalización o la introducción de la competencia. Y la privatización también implicaba desvincular la creación de ramas que establecieran una relación entre el gobierno y la industria, sobre todo mediante agencias interventoras y reguladoras autónomas.

Se hizo evidente desde el principio no sólo que la venta de los bienes públicos y la liberalización de los mercados no eran la misma cosa, sino que también ellos podían entrar en conflicto. La privatización de BT probablemente hizo más lenta la entrada de la competencia en las telecomunicaciones. El convenio entre Dennis Rooke y Peter Walker pavimentó el camino para que en la privatización de British Gas se asegurara que no habría ninguna reestructuración y que esa liberalización -la disolución de la empresa- vendría únicamente después de una larga batalla regulatoria.

Lo que era menos evidente en las primeras etapas del programa era el grado en que esta desvinculación de las operaciones cotidianas era separable de la transferencia de los bienes. Los conservadores lograron grandes cambios en British Steel, British Airways y British Leyland con la desvinculación más que con la privatización. La combinación de la libertad administrativa y las duras restricciones -el conocimiento de lo que el gobierno estaba dispuesto a autorizar que se les aprobara a estas compañías- cambió su atmósfera. En realidad, en estos casos hubo mejorías en la eficiencia de las compañías que hicieron posible la privatización, y no al revés.

Pero la desvinculación no es fácil para los políticos. Alan Milburn resucitó recientemente el señalamiento de Aneurin Bevan sobre el NHS: lo que iba dirigido al Hospital Tredegar tuvo resonancia en el Palacio de Westminster. Estas intervenciones de alto nivel son políticamente irresponsables; surgen de incidentes bien publicitados pero no de problemas reales y al hacer eso minan la autoridad de los gerentes de operación. Si los ministros se responsabilizan de poner las condiciones para todo nadie se hace responsable de nada.

Después de 1997 fue claro que la privatización no significaba necesariamente desvinculación. Los tories tenían el compromiso ideológico de sacar al Estado de las empresas. Los nuevos laboristas no lo hicieron. El nuevo gobierno realizó una primera consulta en papel sobre los servicios y continuó la lista. Esta incluía ciertos ajustes al mercado de la electricidad y a la fusión de los reglamentos del gas y la electricidad. Pero ésta también contenía diversas propuestas diseñadas para alentar resultados beneficiosos, como medidas restrictivas a los consejos de consumidores que permitían a los ministros reajustar las estructuras de precios si ellos pensaban que ponían en desventaja a los consumidores pobres, apoyo a asuntos ambientales, etcétera. Los miembros de las filas traseras del Parlamento captaron el mensaje y presentaron cientos de enmiendas similares. Ninguna de las condiciones que se ponían quedaron sin

ser escuchadas. Pero las industrias afectadas cabildaron duro y Stephen Byers abandonó la mayor parte de la lista, excepto todo lo que estaba en los ámbitos del agua y las telecomunicaciones.

Los laboristas en la oposición metieron la pata con la privatización. Se opusieron a cada una de las medidas, aunque cada vez con menos convicción. Nadie esperaba la renacionalización, pero reconociendo la permanencia de la privatización no tenían de todas maneras otra alternativa política. Esa primera lista de servicios fue consecuencia de un fracaso en la discusión, muy lejos de resolverse, sobre las consecuencias de la revolución que Thatcher había logrado. Pero ahora cuando los procedimientos todavía no acabados de privatización están en crisis -en los ferrocarriles, en el control del tráfico aéreo, el correo y el metro de Londres- la agenda es demasiado urgente como para ser ignorada.

La consecuencia más perdurable de la privatización ha sido la mutilación al sindicalismo del sector público. Desde el cierre del depósito de Saltley por los obreros en huelga en 1972, muchos empleos en la minería cayeron aproximadamente un 95%. Desde 1980, los empleos en la siderurgia han caído cerca de 75%, en ferrocarriles más o menos las dos terceras partes, en electricidad cerca de la mitad, y en aguas casi en su totalidad. El rendimiento en el carbón y en el acero ha descendido, pero mucho menos que la mano de obra, con el cierre extensivo de las unidades con altos costos de producción. En ferrocarriles, electricidad y aguas el empleo se ha reducido con pocas consecuencias en el rendimiento. Mucha gente -incluyendo los gerentes-sabían que estas empresas empleaban a demasiadas personas. Pero nadie imaginaba que fueran posibles ahorros de esta magnitud.

No puede haber ninguna justificación en hacer funcionar industrias estatales con dos veces el número de personas necesarias para que lo logren eficientemente. El pobre control de los costos de la mano de obra alimenta la debilidad de muchos otros aspectos de la administración. La industria eléctrica -considerada ampliamente como la industria nacionalizada que mejor funcionaba-empleaba muchos trabajadores especializados y absorbía demasiados talentos científicos en el trabajo de hacer que funcionara el erróneo programa nuclear agr. Ahorros similares a los ingleses han sido realizados en empresas públicas de otros países, frecuentemente sin la venta de los bienes. La dura restricción gubernamental es el factor de transformación: sin ella, el consenso interno es siempre la preocupación más urgente.

Es verdad que los bajos salarios, los empleos de baja productividad son en general mejores que la falta de empleo, tanto para la sociedad como para los individuos implicados. Muchas de las personas que dejaron la minería o la siderúrgica nunca volvieron a trabajar. No es una política ridícula por parte del sector público ofrecer empleos para las personas que de otra manera estarían desempleadas. Sin embargo esto ha probado ser una dificultad para lograr el objetivo real sin deteriorar la administración eficaz y en la creación de una organización donde los intereses de los empleados se pongan por delante de quienes utilizan los servicios.

¿Cuántas personas se necesitan para proporcionar los servicios públicos? Me solía intrigar que cuando los gerentes de los sectores público o privado hablaban de reducir su fuerza de trabajo en un 10% siempre lo lograban. ¿Hay muchos sectores sobreadministrados? En servicios como el agua o los ferrocarriles, una alta proporción de la fuerza laboral está ahí para detener las cosas cuando van mal, o para señalar en qué momentos no han funcionado. Para decidir cuánta gente se necesita en estos ambientes hay que tener buen juicio. Una vez fueron demasiados. Pero como cada revisión de control conduce a los servicios privatizados a reducir cada vez más su fuerza laboral, llega un momento en el cual ya es muy poca. Un incidente como la quiebra de

Hatfield era inevitable. Tarde o temprano, habrán accidentes similares en otros servicios.

Quizá lo más sorprendente, dado el éxito con el que se proclama la privatización, es que las empresas privatizadas no prosperan dentro del sector privado. Los dueños de los capitales privatizados se colocaban por un momento en una vía en la cual cualquiera con unos cientos de libras podía tener la confianza de agregarles cien o más: comprar estas acciones cuando estaban en flotación era siempre una garantía de tener beneficios. Pero mantenerlas a largo plazo no lo ha sido. El desempeño de las empresas privatizadas ha sido insuficiente para los promedios del mercado por un margen significativo.

Aunque ciertas compañías parecían tener realmente éxito con su privatización -British Steel, bt, British Airways y Cable & Wireless- últimamente se han visto defraudadas. British Steel, ahora Corus, se convirtió en una de las productoras de acero mejor administradas y de menor costo en el mundo, pero esto probó ser apenas suficiente para su viabilidad en un mundo lleno de acero barato, bt y Cable & Wireless han luchado, y fracasado, por encontrar una estrategia empresarial coherente. British Airways está a la cabeza de otras líneas aéreas europeas por su concentración en el control de precios, el mercadeo y el servicio a los clientes. Pero otras aerolíneas podrían llegar a desempeñarse tan bien como ella. El acero, las telecomunicaciones y las aerolíneas funcionaron mejor después de la privatización sólo para descubrir que ser mejor que antes no era suficiente.

Muchas de las firmas privatizadas intentaron utilizar el creciente y lento pero confiable flujo de efectivo de su fuente productiva principal para diversificarse. Los resultados de tales diversificaciones han sido pobres. Los excesos más ridículos de las compañías tratando de liberarse de los grilletes regulatorios han ocurrido en todas partes. Enron, que alguna vez se dedicó totalmente a los servicios en Texas. Jean-Marie Messier de Vivendi, quien ha buscado lanzarse como un magnate global de los medios de comunicación, acaba teniendo un departamento en Manhattan, habiendo empezado humildemente en la dirección de la empresa de aguas de Francia.

También los dirigentes de las empresas británicas privatizadas han tenido instintos parecidos y el resultado ha sido una serie de adquisiciones, seguidas de descensos y traspasos. Mientras escribo esto Anglian Water ha anunciado pérdidas en sus empresas de construcción, y Northern Ireland Electricity ha tenido mermas en sus beneficios, por sus pérdidas en software. Los administradores prefieren gastar su tiempo en salas de juntas con banqueros dedicados a la inversión, o echarse encima planes de reemplazo del alcantarillado y tratamiento de aguas en ciudades distantes. Pero estas actividades no son beneficiosas para los accionistas que mantienen la empresa, ni útiles para los clientes.

La mejor inversión de las privatizaciones de servicios podría ser el surgimiento de compañías privadas con especialistas capacitados en la administración de estas empresas. La administración de los servicios es difícil, y no siempre se logra. Se necesitan capacidades administrativas particulares para manejar una fuerza de trabajo muy descentralizada y para entablar negociaciones interminables con el gobierno. A veces, hay indicadores de que podrían surgir este tipo de compañías. Vivendi es todavía una compañía sin competencia en lo que a tratamiento de agua y alcantarillado se refiere. Pero la atracción por hacerse cargo del negocio es demasiada: Scottish Power, quizá la compañía con más éxito en el desarrollo de capacidades administrativas en los servicios está ahora luchando con las consecuencias de sus costosas adquisiciones norteamericanas.

Todas las compañías privatizadas empiezan desde atrás. Si usted se hubiera propuesto establecer una empresa de éxito en el sector privado, no hubiera empezado por el

departamento de aguas o de electricidad, o por un departamento del gobierno. Podría haber sido mejor empezar desde nada: Vodafone, que empezó a operar al mismo tiempo que bt se privatizaba, es ahora mayor, más eficiente y la calidad de su administración es considerada más alta.

Muchos de los que alcanzaron la cumbre de las empresas privatizadas se debieron sentir como los ganadores de la lotería. Habiendo ascendido desde una de las divisiones menos glamorosas de alguna institución o departamento gubernamental local, se encontraron a sí mismos colocados como ejecutivos de grandes compañías internacionales con los salarios y las opciones correspondientes. No es sorprendente que no todos ellos tuvieran la capacidad suficiente para el trabajo.

En comparación, los clientes ganaron con la privatización, pero no mucho. Un índice de "precios de bienes privatizados" desde 1980 registra en general el movimiento de los precios. El valor del trabajo en estas industrias ha caído a menudo sustancialmente. Pero el capital y los costos se han elevado. Y cada industria tiene factores específicos. La tecnología ha reducido el precio de los equipos de telecomunicaciones; las empresas ambientales líderes norteamericanas han incrementado el abasto de agua y los costos del alcantarillado y tratamiento de aguas. Los precios del gas y la electricidad han caído, los boletos de los ferrocarriles y de los autobuses han aumentado. Hay quizá cierta implicación de los subsidios cruzados en el alto costo para los clientes, pero el temor de que la privatización conduciría a la pérdida de los servicios universales o al incremento de precios para los pobres ha probado ser infundado.

Hay un patrón general de aumentos en los precios para la privatización, seguido por la estabilización y más recientemente por reducciones. Esto parecería demostrar cuan mala era la nacionalización, y cuan exitosa ha sido la privatización. Pero las tendencias en los precios en estas distintas etapas son sobre todo resultado de la política regulatoria gubernamental. El periodo con un control más efectivo de precios parece ser el que precedió inmediatamente a la privatización.

La tendencia de las industrias privatizadas era la de mantenerse en la abundancia para la venta, y mantenerse con un régimen de control benigno que hiciera lo suficientemente fácil alcanzar las metas y reportar beneficios mayores a los esperados. Después el marco regulatorio se hizo más rígido. Se regresó a niveles más acordes con el costo del capital, y las metas de control de los costos se volvieron más difíciles de lograr. Esta actividad regulatoria ha producido grandes caídas de precios en telecomunicaciones, gas, electricidad y (por reparación) en las facturas del agua.

Es muy difícil llegar a tener una evidencia firme del servicio a los clientes porque, como es frecuente en Gran Bretaña, las estadísticas se publican para sustentar lo dicho y no para alimentar los debates: las definiciones cambian y las series de datos son discontinuas. Las mejoras se hacen evidentes cuando las empresas entran en competencia, como en el caso de las telecomunicaciones y las aerolíneas. Pero en los servicios privatizados se ha puesto también mucha atención al servicio al cliente. Las compañías privatizadas han llegado a ver que la viabilidad de una empresa controlada depende de su aceptabilidad ante la opinión pública en una medida que no tuvo ningún paralelo en la nacionalización. Además, los trabajadores de una empresa de servicios prefieren el placer de simpatizar con sus clientes a la satisfacción autoritaria de explicarles que no tienen los que ellos desean. Una vez que se ha cambiado totalmente de dirección, la atmósfera puede mejorar rápidamente. Esto ha probado ser cierto tanto en Inland Revenue como en el abastecimiento de gas.

Los ingresos implicados en la privatización parecían importantes entonces. El programa se originó después de todo en relación con los niveles de apropiación del sector público. Pero estas cuestiones no parecen ser significativas ahora. De 1979 a 1997, lo que se

había ecibido por la privatización era menos de 2% de los ingresos del gobierno. La preocupación por las implicaciones políticas de las cuentas nacionales, de la que surgió la política de privatización, aún continúa teniendo influencia en la política. Aunque parezca increíble, el Departamento de Estadísticas Nacionales influye en la reestructuración de Railtrack: lo que será o no clasificado como propiedad del gobierno y como de apropiación es importante. Los ministros requieren ahora describir los altos gastos públicos como "inversión". Al mismo tiempo continúa siendo un objetivo político tomar en cuenta la inversión real en los bienes del sector público asentada en las hojas de balance.

Enron ha recordado a la gente que los lincamientos de la contabilidad deben ser vistos como declaraciones de principios, más que como reglas para hacer funcionar el trabajo. Esto es particularmente cierto cuando el gobierno establece los estándares de contabilidad. Los préstamos con los que se financian los trabajos de alcantarillado y tratamiento de aguas de un servicio privado son obtenidos más o menos de la misma gente y vueltos a pagar exactamente por ella, al igual que son los mismos quienes proporcionarían y repagarían las prestaciones de bienes públicos, por lo que las consecuencias macroeconómicas son más o menos idénticas.

Tampoco la privatización ha tenido mucho impacto en la estructura de la participaciones en la propiedad. Muchos lectores de Prospect que busquen entre las cosas de sus padres o abuelos encontrarán certificados por 800 acciones de bt y 500 de British Gas, recuerdos de un ritual curioso de los años de Thatcher; las campañas de publicidad, estelarizadas por Sid y el monstruo de Loch Ness, las sobresuscripciones, el frenesí de la primera puesta en venta. Pero la mayoría de las acciones terminaron en las manos de las mismas compañías aseguradoras y afianzadoras que ahora tienen su propia participación en otras compañías británicas. No hay una gran diferencia con la estructura de los que comparten la propiedad de una empresa privada o con otras grandes compañías.

El gran problema de evaluar los efectos de la privatización está determinando el parámetro con el cual las políticas están siendo evaluadas. La nacionalización no fue un éxito. El modelo de propiedad pública perseguido por el gobierno laborista de 1945 era el de la empresa pública autónoma. El modelo fue London Transport -que servía bien a la capital antes de la segunda guerra mundial- con la frase de Herbert Morrison que decía que los líderes de las nuevas empresas debían ser "los principales guardianes del interés público".

Pero las nuevas industrias nacionalizadas fueron en su mayoría mal manejadas. Una ambiciosa y pobremente controlada inversión para las vías férreas coincidió con una rápida declinación del tráfico: este fue el periodo en el que los dueños de los automóviles se volvieron un mercado masivo y el transporte por carretera se convirtió en el principal medio de distribución de mercancías. Pero las vías férreas fueron sólo el peor ejemplo de lo que el Tesoro llegó a ver como un fracaso de control que amenazaba a la totalidad de las finanzas públicas.

La respuesta del gobierno fue abolir constantemente la autonomía de las empresas públicas, sometiéndolas a poderes superiores e interviniendo en las decisiones operativas y en los planes de inversión. Un gobierno tory reaccionó a los problemas de las vías férreas poniendo al mando de ellas a un ejecutivo de ici, Richard Beeching. Él preparó un plan de reestructuración que implicaba cerrar la mayoría de los ramales. Toda la saga contribuyó a una actitud negativa del público frente a la nacionalización de las industrias en general.

Las relaciones entre los empleados públicos y los políticos, por un lado, y los administradores de las industrias nacionalizadas, por el otro, se volvieron cada vez más

tensas. El gobierno le quitó autonomía a los administradores, sin asumir él mismo la responsabilidad del desempeño de la empresa. La moral y la capacidad de la administración de las empresas nacionalizadas disminuyó, y esta declinación justificaba una supervisión cada vez más detallada. Para 1979, cualquier cambio en la organización hubiera sido una mejora, y la privatización generalmente lo era.

Los efectos subsecuentes de la privatización son en gran medida consecuencia del cambio en general y no efectos de una transformación específica. Los administradores son ahora más confiables, las organizaciones cuya prioridad era la excelencia técnica han aprendido mucho de mercadeo, servicio a clientes y control financiero. Sin privatización en el sentido amplio del término, ninguno de estos cambios en la cultura habrían sucedido. Todo se podría haber logrado sin la venta de las empresas, y en ciertos casos fue así, pero es improbable que lo que hubieran implementado no fuera una venta de bienes que no estuviera dentro de esa agenda. Aun así, de los tres componentes de la reforma orientada al mercado, la desvinculación y la liberalización contribuyeron más al cambio que la venta de los bienes en sí.

Hay una notable similitud entre la evolución del nacionalismo de los años 50 a los 70 y la evolución de la privatización desde los 80 hasta el presente. El proceso comienza con un ambiente inicial de confianza en las empresas autónomas. Pero después de esa etapa eufórica, hubieron errores de procedimiento para lograr lo que se esperaba y se reconoció que era inevitable cierto control político. Esto condujo al aumento del control central sobre los precios y la inversión. Dentro de las propias industrias hay el resentimiento de que la autonomía prometida nunca se otorgó. Las relaciones entre el gobierno y las empresas se volvieron cada vez más tirantes. Esta fue la historia de la nacionalización y la privatización.

No se la hubiera reconocido en el trayecto. Las empresas que alguna vez habían sido públicas se dividían en dos grandes grupos: unas proporcionaban productos comerciales a los mercados y eran o podían ser competitivas, como las aerolíneas, la generación de electricidad y el acero. Otras eran necesariamente los monopolios de los proveedores de servicios públicos, como el abastecimiento de agua, la distribución de gas y electricidad, las redes del ferrocarril, el metro de Londres y el tráfico aéreo. Otras encajaban en las dos categorías y otras estaban en medio. Estas últimas actividades no eran ni empresas competitivas ni monopolios naturales: ofrecían bienes y servicios cuyos principales beneficios iban a dar a quienes los utilizaban, pero sus actividades tenían consecuencias para los aeropuertos públicos más amplios, los servicios de autobús y la operación de los trenes.

Donde es posible la competencia generalmente es deseable. Cuando el gobierno les permite a sus propias empresas funcionar como empresas competitivas en mercados competitivos, su desempeño es normalmente bueno (como el caso de British Steel y British Airways de 1980 hasta la privatización). Pero si no funcionan de esta manera, ellas también podrían ser propiedad privada. La propiedad estatal únicamente le permite al gobierno interferir en asuntos de operación, y normalmente es inútil (como en el caso de la promoción de la expansión sin sentido de British Steel). La retirada del gobierno de las actividades competitivas ha sido normalmente deseable y es posible que sea permanente. Muchas de las empresas mencionadas han terminado fusionadas a compañías privadas establecidas. La adquisición reciente de Enterprise Oil por Shell deja pocas empresas independientes y competitivas entre estas compañías privatizadas. La polarización de elementos competitivos y monopólicos se ha intensificado por la reciente tendencia de las compañías, que se ocupan de negocios tanto competitivos como naturalmente monopólicos, de separarlos. British Gas ha metido su principal negocio controlado en Lattice. Muchas de las compañías hidráulicas tienen ahora

acaparado el negocio monopólico natural. Es probable que la electricidad y las telecomunicaciones sigan una evolución similar.

Dentro de poco tiempo, por lo tanto, las empresas que fueron públicas en algún momento se dividirán más o menos por completo en dos grupos. Unas serán totalmente absorbidas por el sector privado. Las otras son esos servicios que permanecerán como monopolios naturales. Estas últimas actividades son centrales para la infraestructura económica nacional. Ellas siempre requerirán regulación. Es por este grupo por el que se requiere repensar las políticas para reconocer los éxitos y los fracasos de la privatización.

El modelo de compañías privadas monopólicas proveedoras de servicios públicos no ha funcionado particularmente bien para los monopolios naturales y en ciertos casos -como vías férreas, control del tráfico aéreo y agua- es actualmente complicado. Hay varios problemas básicos. El primero es que la estructura carece de legitimidad. En un mercado económico regulado, la autoridad en asuntos económicos parte tanto del éxito en un mercado competitivo como del cumplimiento de un proceso político. Las compañías privadas que son proveedores monopólicos de servicios públicos no han adquirido legitimidad por ninguna de estas vías. Por lo tanto sus actividades se han resentido y el tamaño de sus errores se agranda y se exagera.

Esto atañe más a empresas que tratan directamente con el público -como el abastecimiento de agua o Railtrack- que a las que no, como el control del tráfico aéreo. Pero la cuestión afecta a ambas. La descripción de Francis Fukuyama de la legitimidad política es clave en esto: "Los regímenes legítimos tienen una base de buena voluntad que los exculpa de los errores a corto plazo. En regímenes ilegítimos, por otro lado, los errores frecuentemente precipitan el derrocamiento del mismo régimen."

Esto describe el proceso de destrucción de Railtrack. Esta era una compañía mal administrada, como lo fue antes British Rail. Las vías hubieran estado menos a salvo bajo Railtrack que bajo British Rail, pero no hay evidencia de esto a partir de las estadísticas de accidentes. Pese a lo inepta que era British Rail, era nuestra. Railtrack no es vista de la misma manera y no hubo ninguna tolerancia para su incompetencia. La hostilidad creció. Cuando las cosas iban mal, la organización se llenó de pánico. Y al hacerlo se destruyó a sí misma.

La crisis de Railtrack tuvo su antecedente en las fallas de abastecimiento de Yorkshire Water en el verano de 1995. Hubo la misma intolerancia por parte del público. La sequía bajo la propiedad pública es una falla de la naturaleza; y bajo la propiedad privada es un error de la compañía de agua. La administración de la compañía había caído y la confianza de la industria se tambaleaba.

El error de Railtrack nos enfrenta a un segundo gran problema para la estructura de las compañías monopólicas privadas proveedoras de servicios públicos: lo que sucede cuando cae un servicio de abastecimiento privado. La legislación que rige la privatización de las vías férreas estableció un procedimiento administrativo particular diseñado para allanarle el camino al nuevo operador. Existen recursos similares en algunas otras industrias, como la del agua, aunque en otras (electricidad, gas y telecomunicaciones) el régimen responde a la ley general de insolvencia y a la remoción rápida por parte del regulador.

En Railtrack no funcionaron como se esperaba las reglas de administración específicas. Las obligaciones de los administradores con quienes les otorgaron créditos y las deudas de la compañía con los accionistas fueron en contra del interés público principal: las inyecciones rápidas de reorganización y refinanciamiento. Este procedimiento de la administración, diseñado para compañías privadas que han fracasado en mercados competitivos, está poco adaptado a compañías monopólicas privadas proveedoras de

servicios públicos que han fallado. La prioridad en estos casos no es la venta de los activos para beneficiar a quienes otorgaron los créditos y a los accionistas, sino un mejor manejo del servicio. La intervención política en estas situaciones es inevitable pero falta una base coherente para la estructura legal de los conflictos de la empresa y la necesidad de que funcione el servicio público.

Un tercer problema con la estructura de las compañías monopólicas privadas proveedoras de servicios públicos es que el costo del capital es demasiado alto para un negocio regulado. Las entidades corporativas que resultan de él no son lo suficientemente transparentes como para permitirle al mercado de abastecimiento ver la naturaleza del negocio que allí subyace. Ésta se vuelve clara finalmente después de revisiones muy duras y completas. Las compañías han descubierto que las empresas de servicios cercadas por altos niveles de deudas, como Lattice, pueden ser financiadas de una forma más barata que aquellas estructuras de capital que les fueron impuestas a las empresas en la privatización. Estas llegan a rechazar la privatización por el mercado mismo.

Esta cuestión interactúa con un cuarto problema. Las revisiones regulatorias son un tipo de juego en el cual las compañías presentan planes de inversión inflados, y operan los costos proyectados esperando que el regulador los recorte. En el apogeo de las privatizaciones, parecía que este proceso podía eliminarse, o al menos hacerse objetivo, mediante los mecanismos de control de precios. Estos sueños se han evaporado. Las negociaciones regulatorias en la práctica involucran discusiones entre las compañías y los reguladores acerca de cuántas desembocaduras de aguas residuales necesita haber en lugares específicos y qué estándares de seguridad se requieren en una red nacional de transmisión. Estas discusiones están necesariamente condicionadas a si la estructura es de propiedad pública o es una empresa privada controlada. La información requerida para tomar mejor estas decisiones la tienen los administradores de operación. Pero lo que los motiva no coincide con el interés público más amplio. Ellos quieren proporcionar amplios márgenes de seguridad para protegerse a sí mismos de errores. En una compañía privada sólo quieren complacer a los inversores, pues estimulan las opciones de participación y pagan por las diversificaciones.

Estas negociaciones funcionaron mal bajo la nacionalización. Los administradores frustrados trataban con empleados públicos que sentían, con justicia, que les preocupaba más el proceso que la eficiencia de los resultados. La sustitución por controladores honestos a quienes les preocupa realmente luchar por las respuestas correctas es una gran mejoría. En las primeras etapas de la regulación de los servicios esto funcionó bien. Las primeras personas designadas para controlar el correo eran impresionantes. Las diferencias en los estilos proporcionaron una variedad de experiencias que ayudaron a que evolucionara el proceso de regulación. Ser el primer controlador de una industria, con la oportunidad de establecer el tono de la regulación, es un trabajo interesante: ser el segundo o tercero lo es menos. Los aspectos políticos del trabajo se han vuelto más preocupantes. Cualesquiera que sean las razones, se ha hecho evidente la dificultad de mantener la calidad del personal de control. Ahora es tiempo de establecer una sola agencia regulatoria, con un departamento ejecutivo fuerte y un método para desarrollar el profesionalismo de su equipo. Las personas involucradas en esto deberían esperar moverse entre las agencias y las industrias: algunas veces como guardabosques y otras como cazadores furtivos. Esto requiere obviamente libertad en las estructuras del servicio civil y en las escalas de salarios.

Pero una mayor regulación no es suficiente. Los problemas son más profundos. La necesidad principal de los monopolios de servicios es diseñar un vehículo que no sea una compañía monopólica privada proveedora de servicios públicos, y que esté lo

suficientemente divorciada del control político para que preserve las ventajas derivadas de la privatización: después de todo la mayor eficiencia y la sensibilidad al cliente han sido consecuencia de la autonomía gerencial. La libertad impone las condiciones y la obligación de mantenerlas después.

La reestructuración de Railtrack es la gran oportunidad de trabajar sobre los problemas surgidos de la privatización y de establecer un modelo aplicable no sólo a otras empresas -como el servicio postal- sino a otros monopolios de servicios y, quizá, a otras áreas de servicios públicos en las que la privatización es impensable o no funciona. Un involucramiento de estas industrias en estas políticas es inevitable. Pretender otra cosa es simplemente llevarlas al subterráneo, hacerlas informales e irresponsables. Hay necesidad de fundamentar la responsabilidad política, y el ministro que sea sabio lo hará con moderación, y probablemente deseará atarse al mástil para evitar las voces de las sirenas del programa actual i

Traducción: Alicia García Bergua.