
LA PRIVATIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES EN GRAN BRETAÑA

.....

RODOLFO RAMOS MELERO

Profesor de Política Económica. Universidad San Pablo-CEU

RAFAEL PAMPILLÓN OLMEDO

Profesor del Instituto de Empresa y Catedrático de Política Económica. Universidad San Pablo-CEU

EL GOBIERNO BRITÁNICO ANUNCIÓ SU INTENCIÓN DE PRIVATIZAR LOS FERROCARRILES PÚBLICOS BRITÁNICOS (BR), A TRAVÉS DE UN LIBRO BLANCO, PUBLICADO EN 1992, CUYAS PROPUESTAS, CON PEQUEÑAS MODIFICACIONES,

se convirtieron en la «Railways Act» de 1993. Aunque las medidas contenidas en esta Ley comenzaron a ser aplicadas el 1 de abril de 1994, el proceso de privatización no culminó hasta el 31 de marzo de 1997, fecha en la que cesó de operar la empresa pública.

Las líneas básicas elegidas suponen un enfoque pragmático, en el que se conjuga el deseo de introducir el máximo nivel de competencia posible y el de disminuir el impacto producido por la reforma de la actividad (Mac Gregor, 1992; Foster, 1994; Welsby y Nichols, 1999). A continuación, analizare-

mos las principales medidas adoptadas para la privatización de los BR.

.....

LA PRIVATIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA (RAILTRACK)

El gobierno conservador británico consideró que la separación entre infraestructura y explotación era un requisito fundamental para ofrecer unas mayores oportunidades de incorporación del sector privado a la actividad ferroviaria. En

este sentido, es preciso señalar que, si un operador de servicios posee la infraestructura, estaría en una posición inmejorable para impedir la entrada de los competidores, por ejemplo, cobrando precios abusivos por el acceso, retrasando deliberadamente los trenes de la competencia, dando siempre preferencia a los trenes propios, etcétera.

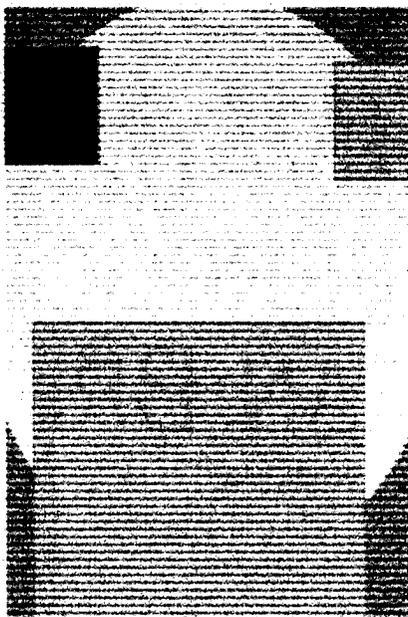
Por esta razón, se creó la empresa RAILTRACK, que es la propietaria de las infraestructuras, y que realiza las siguientes funciones: mantenimiento y gestión de las vías y de las infraestructuras asociadas a éstas (estaciones, terminales de

mercancías, depósitos, subestaciones eléctricas, catenaria y terrenos), incluidos los sistemas de seguridad y regulación del tráfico; la confección del horario y la asignación de los surcos (1); el cobro del canon por el uso de la infraestructura, y la publicación del horario nacional.

RAILTRACK se financia, fundamentalmente, mediante el cobro de cánones a cualquier operador que utilice las vías, con los que cubre sus costes de funcionamiento, mantenimiento y renovación, además de un beneficio. La cuantía de los cánones impide la rentabilidad de la mayoría de los servicios de viajeros.

Aunque se consideró, inicialmente, que RAILTRACK debía ser una empresa pública, finalmente se privatizó, en mayo de 1996, mediante una oferta pública inicial de acciones (IPO).

Los servicios de mantenimiento y renovación de la infraestructura suponen un alto porcentaje de los costes de RAILTRACK. Así pues, era de especial interés reducirlos, introduciendo competencia en estos servicios (Abbott, 1995; Ford, 1997). Para conseguir este objetivo, los servicios de mantenimiento y renovación de los British Rail se dividieron en varias compañías públicas, que, con posterioridad, se adjudicaron al sector privado para que, entre ellas, compitieran, con el fin de adjudicarse los contratos de renovación y mantenimiento.



procedió a la subasta a empresas privadas de la explotación de cada uno de éstos 25 grupos, mediante un contrato de franquicia (3), con duración estándar de siete años. La concesión se adjudicó al licitante que requería menos subvenciones (para los servicios deficitarios) o al que pagaba una mayor cantidad de dinero al Tesoro Público (para los servicios rentables).

LAS COMPAÑÍAS DE ALQUILER DE MATERIAL RODANTE (ROSCOS)

La ausencia de un mercado de segunda mano de material rodante ferroviario, junto al periodo de siete años de franquicia (insuficiente para amortizarlo), desalentaría la compra de este material nuevo, por parte de los titulares de las franquicias. La cuestión era clara: en caso de perder la situación de franquicia, la empresa no podría vender el equipo ferroviario con facilidad. Ante este problema, lo más probable era que las compañías operadoras optasen por el alquiler del material rodante.

Teniendo en cuenta estos condicionantes y los deseos gubernamentales de introducir la competencia, la privatización del material rodante se realizaría de la siguiente manera. (Prideaux, 1997; Foster, 1994).

Las empresas franquiciadas podrían comprar o arrendar su material rodante. En el caso de comprarlo, las franquicias podrían adquirir el material que poseían los BR. También podrían comprarlo en el mercado de segunda mano, cuando éste existiera. Hasta que este mercado secundario no madurase, se ofrecerían las siguientes medidas para fomentar las inversiones en material rodante nuevo:

- ✓ Admitir franquicias de mayor duración. De esta forma, se reduce la incertidumbre sobre el valor residual.
- ✓ Asegurar el uso de este material rodante durante varios periodos de franquicia, que permitan su amortización. Para ello, se debería garantizar que, en el caso de cambio de empresa operadora, el nuevo titular de la franquicia arrendara este material.

- ✓ Compartir, entre el sector público y los operadores, los riesgos derivados del valor residual del material.

Además, debería existir la posibilidad de que compañías de leasing o constructores de material ferroviario alquilaran este material. Para que no se diesen situaciones de monopolio, deberían existir varias compañías, y las flotas se tendrían que repartir entre éstas, de tal manera que ninguna fuese la única propietaria de un tipo de tren.

Finalmente, se crearon tres compañías de alquiler, denominadas Rolling Stock Companies (ROSCOS), que poseían entre las tres las 11000 unidades de material rodante de los BR. Estas son las responsables de gestionar sus flotas, para cumplir los requerimientos de las compañías ferroviarias, mediante la adquisición, reasignación, remozamiento o retirada del servicio del material rodante.

LA PRIVATIZACIÓN DE MERCANCÍAS Y TALLERES

El gobierno conservador consideró que la venta de las distintas áreas de negocio de mercancías de los BR, como una sola unidad, no ofrecería

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE VIAJEROS

Los servicios interiores de viajeros no podían ser vendidos por su falta de rentabilidad. No obstante, el gobierno deseaba una mayor competencia, así como una mayor participación del sector privado (Foster, 1994).

La manera elegida para alcanzar estos dos objetivos fue la creación de un sistema de concesión al sector privado de estos servicios. En primer lugar, los servicios de BR fueron divididos en 25 agrupaciones (2), explotadas cada una de ellas por una compañía ferroviaria filial de los BR. Con posterioridad, se

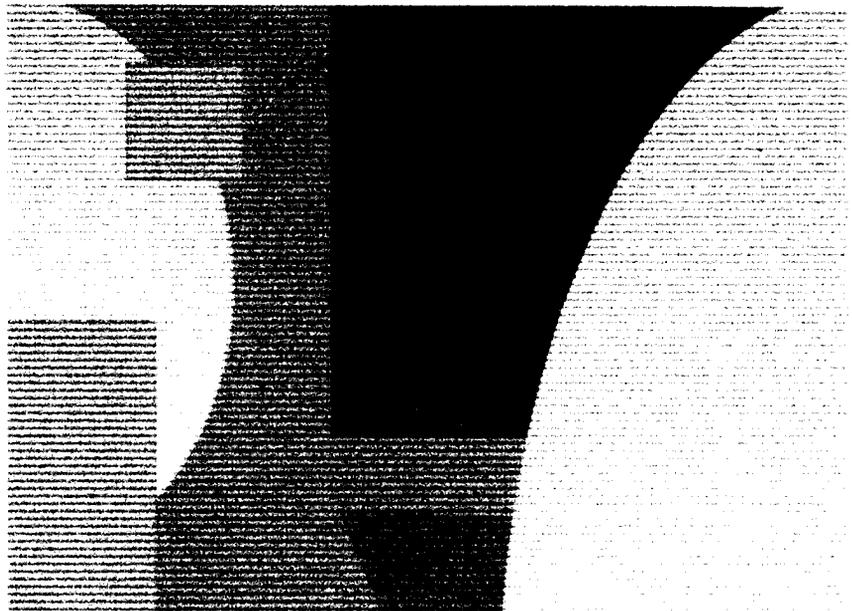
ventajas respecto a los costes, e impediría la competencia (Department of Transport, 1993). Por esta razón, ofreció separadamente a la venta los servicios: nacionales de contenedores; internacionales de contenedores; paquetería; postales; y los de carga completa. A su vez, los servicios de carga completa se dividieron en tres compañías distintas, de dimensión regional. Además, la Ley permite que los usuarios compren los surcos a RAILTRACK, y elijan a los operadores que consideren más idóneos (4).

Finalmente, existe una gran concentración en la operación de los servicios ferroviarios de mercancías: la compañía FWS (English Welsh & Scottish Railways), una subsidiaria de la norteamericana Wisconsin Central Transportation, adquirió las tres compañías de carga completa, la de correos, y la internacional de contenedores.

En el caso de que un servicio no sea rentable económicamente, pero reporte beneficios medioambientales, el operador puede solicitar una subvención equivalente a los costes del canon por el uso de la infraestructura.

El gobierno consideró que las compañías operadoras debían gozar de las máximas posibilidades de elección para efectuar su mantenimiento. No obstante, también tuvo en cuenta que éstas desearían un mayor control sobre el mantenimiento ligero (pequeñas reparaciones que se realizan diariamente), ya que éste influye en el grado de disponibilidad de su material rodante. Por tal razón, este tipo de mantenimiento sería realizado por las compañías operadoras ferroviarias, en los depósitos correspondientes, los cuales serían arrendados a RAILTRACK. Por su parte, los talleres de grandes reparaciones serían privatizados, o bien como una única compañía o de uno en uno.

Los servicios de ingeniería serían divididos en tres unidades denominadas Train Engineering Services Units (TESCOS). El resto de pequeños servicios de los BR serían ofrecidos a la venta. En el caso de que no se encontrase comprador, se liquidarían.



LA OFICINA DE LAS FRANQUICIAS FERROVIARIAS (OPRAF)

Las empresas que se dedican al servicio de transporte de pasajeros (franquicias) son reguladas por la autoridad pública denominada Oficina de las Franquicias de los Ferrocarriles de Pasajeros (OPRAF).

Los cometidos principales de OPRAF son los siguientes (Department of Transport, 1992; O'Brien, 1997):

Pagar las subvenciones a las franquicias. El presupuesto para este fin es establecido por la Secretaría de Estado de Hacienda, en función de lo aprobado por el Parlamento, mientras que OPRAF determina el nivel de subsidio para cada concesión que lo requiera.

Establecer el nivel mínimo de servicios. Es necesario que el acuerdo de franquicia se estructure, de tal manera que se evite que el franquiciado aumente su beneficio deteriorando el servicio o, en el caso de contar con poder de mercado, elevando las tarifas. Por este motivo, se especifican contractualmente los «servicios mínimos».

Estos «servicios mínimos» son recogidos

en un documento previo, que es debatido con las autoridades locales y los Comités Consultivos de Usuarios (5), denominado PSR, en el que se especifican los niveles mínimos de servicio, que los concesionarios del servicio están obligados a ofrecer.

En las franquicias que requieren un subsidio alto, las compañías operadoras están obligadas a funcionar, aproximadamente, a un 90 por 100 del nivel de servicio que prestaba BR, mientras que en el caso de las rentables, debe ser sólo de un 50 por 100. Aunque OPRAF únicamente ofrece subvenciones por los servicios incluidos en el «PSR», en las subastas los licitantes pueden ofertar servicios adicionales a los establecidos en el «PSR». Lógicamente, los ofrecerán si con ello obtienen beneficios. Esta ampliación de los servicios mínimos es considerada, como un criterio adicional, para decidir el adjudicatario de la franquicia.

Vigilar la actuación de las franquicias. OPRAF realiza un papel de regulador en muchos de los aspectos de los servicios de viajeros. Así, OPRAF regula y aprueba las subidas de tarifas, y vigila el cumplimiento de los niveles de calidad pactados (por ejemplo, la puntualidad, la congestión y los cambios de horarios).

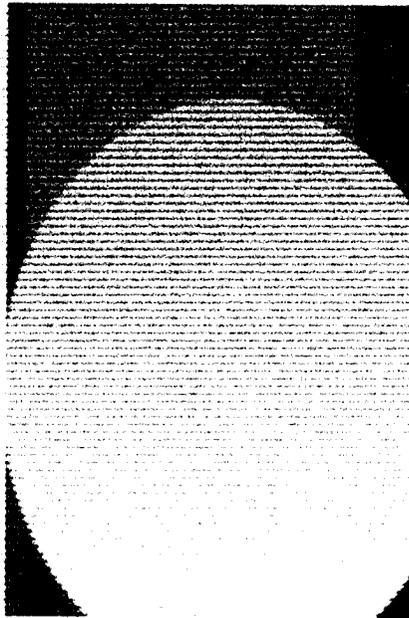
En lo que se refiere a las tarifas, se optó por regular dos terceras partes de

éstas, de tal manera que las no reguladas son las más baratas (-supersaver-) y las más caras. En general, las tarifas reguladas serían mantenidas constantes, en términos reales, desde enero de 1996 a enero de 1999. En los cuatro años siguientes, las tarifas se reducirán, según la fórmula I.P.C-1 por 100. A no ser que medie una decisión en contra, este porcentaje se mantendrá más allá del 2003 (6).

Cuando no existe presión comercial que estimule que se cumplan los niveles de calidad establecidos, OPRAF opera en un régimen de incentivos y penalizaciones. Cuando la franquicia supera los objetivos fijados por OPRAF, ésta la recompensa, mientras que, en caso contrario, el franquiciado paga a OPRAF. En el caso de incumplir reiteradamente sus obligaciones, la operadora podría ser multada e, incluso, podría perder su derecho a explotar la franquicia.

Adjudicación de las franquicias. El criterio para otorgar la franquicia es una oferta obligatoria para operar en el «PSR», por un periodo estándar de 7 años. Por esta razón, el criterio básico con el que se adjudica la franquicia es el valor actualizado neto del subsidio o el premio (7). También se consideran las inversiones adicionales en material rodante, estaciones y los servicios extra a los recogidos en el «PSR». Como el criterio básico para la adjudicación es el subsidio (o el premio), lo lógico es que estas inversiones y servicios extra se autofinancien. Con el fin de fomentar la inversión, OPRAF puede ofrecer prorrogas de hasta 15 años, condicionadas a la realización de inversiones.

En algunos casos, OPRAF considera que son necesarias nuevas inversiones. Si éstas no pudiesen ser amortizadas durante el periodo estándar de una franquicia (7 años), OPRAF invita a los licitadores a que realicen dos tipos de ofertas: la primera para una franquicia de 15 años de duración, con el compromiso de mejora, y otra estándar. La franquicia es otorgada a la mejor oferta en términos de subsidio o premio.



EL REGULADOR, LOS COMITÉS DE USUARIOS Y LA SEGURIDAD

Debido al gran número de relaciones contractuales que se generan en la nueva configuración del ferrocarril, la existencia de un regulador, denominado Oficina del Regulador del Ferrocarril (ORR), es un elemento fundamental para el funcionamiento del sistema.

Sus principales instrumentos son: la concesión de las licencias de operador, a través del cual asegura que se mantienen los beneficios de red; la validación de acuerdos de acceso a la infraestructura y sus precios (8); la potestad sobre la clausura de líneas; y ciertas atribuciones sobre política de competencia, como la potestad de limitarla.

Para asegurar la defensa de los intereses de los ciudadanos, la ORR trata con diez Comités de Usuarios más uno central que los coordina (Central Rail User's Committee). Su misión es vigilar: la puntualidad; los cambios en los horarios; las especificaciones de las franquicias; el abarrotamiento; la limpieza; las tarifas y billetes; la calidad y diseño de los servicios; los servicios de las estaciones; y la provisión de la información. Estas instituciones son financiadas por el Regulador, y elevan a éste las quejas derivadas de

su vigilancia. Para proceder al cierre de líneas, el Regulador pide opinión a los Comités Consultivos de Usuarios (Patterson, 1997).

Las compañías ferroviarias y los propietarios de las estaciones deben poseer un certificado de seguridad, que es validado y supervisado por RAILTRACK. El certificado de la operadora de la infraestructura es concedido, validado y supervisado por el HM Railways Inspectorate, una sección de un organismo denominado Health and Safety Executive.

LA PRIVATIZACIÓN: ÉXITOS Y PROBLEMAS

PRINCIPALES ÉXITOS

Aunque es pronto para evaluar la privatización del sistema ferroviario del Reino Unido, las mayores ventajas obtenidas por este proceso han sido, las siguientes:

■ La cantidad de viajeros y mercancías se ha incrementado más de un 25 por 100 desde la privatización. La cantidad de servicios de viajeros está asegurada por la obligación de cumplir el PSR, evitando, de esta manera, el cierre encubierto de líneas, es decir, mantener abierta la línea y ofrecer cada vez menos servicios. Además, la mayoría de los franquiciados prestan servicios adicionales al PSR. Por otro lado, EWS (English Welsh & Scottish Railways) ha revitalizado de una manera importante el servicio (9).

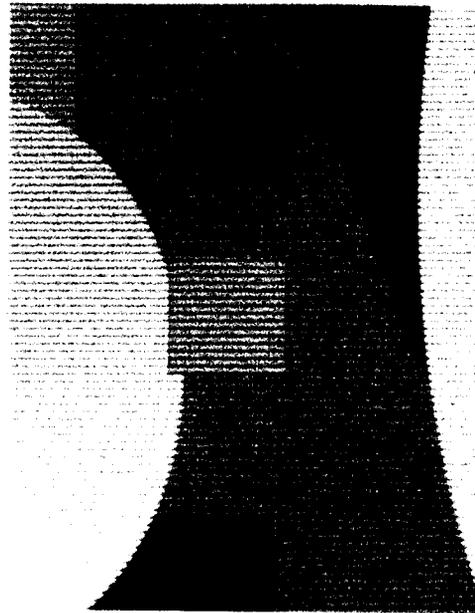
■ Los viajeros continúan disfrutando de las ventajas de un servicio integrado a nivel nacional. Se ha creado ATOC, una asociación poseída por las 26 compañías operadoras de viajeros, que ofrece una serie de programas, mediante los que se logra el mantenimiento de las siguientes ventajas. En primer lugar, la posibilidad de adquirir un billete único para los viajes en los que se utiliza más de una compañía ferroviaria. En segundo lugar, que se mantengan los abonos para jubilados, jóvenes y discapacitados. Por último, la existencia de información telefónica de carácter nacional sobre todos los servicios y sus tarifas (10).

■ Las tarifas, en términos reales, han descendido. Un estudio de TCI Rail para OPRAF (Opraf, 1998 b) muestra que el incremento de la tarifa media pagada por milla, entre el ejercicio 1996/97, creció un 2,36 por 100, sobre la del período 1995/96, mientras que la inflación lo hizo en un 2,40 por 100. El incremento entre 1997/98 fue de un 3 por 100, en tanto que la inflación fue de un 4 por 100. Estos resultados son destacables por dos razones. Por una parte, porque, desde el ejercicio 1989/1990, las tarifas no subían por debajo de la inflación. Por otra, porque los incrementos de las tarifas desde 1990 a 1995 se situaron, sustancialmente, por encima de la inflación.

■ Las compañías franquiciadas reducirán el subsidio requerido para dar los servicios ferroviarios. Como consecuencia de la nueva estructura de la industria, el subsidio solicitado a la hora de prestar los servicios aumentó casi el doble: de 1,1 billones de libras, en el período 1993/94, a 2 billones, en el período 1994/1995. La razón es que las compañías ferroviarias deben pagar ahora los costes de la vía y el material rodante, en función del «valor equivalente (11)» de estos activos, mientras que antes lo hacían en función de su coste histórico. No obstante, las compañías ferroviarias se han comprometido a una importante reducción del subsidio requerido, de tal manera que, en 7 años, se volverá al nivel inicial de éste (12) (Nash, 1997).

La existencia de menores subsidios se fundamenta en reducciones de costes y en unos mayores ingresos. En este último concepto, se basan las fuertes disminuciones de subsidios ofertadas por las últimas compañías que ganaron las franquicias. Con el fin de generar unos mayores ingresos, las compañías han introducido cambios en los servicios, principalmente mediante estas iniciativas: mayores y mejores frecuencias; innovaciones en las tarifas; e inversiones en material rodante (en 11 casos, las franquicias se han adjudicado con el compromiso de realizar inversiones en material rodante).

Las mayores reducciones en cuanto a costes se piensan alcanzar con una mayor racionalización de las plantillas, lo que implica introducir diferentes prácti-



cas laborales, con el objetivo de incrementar la productividad.

■ EWS revitalizará el tráfico de mercancías con nuevas inversiones. EWS pronostica que, en el 2005, reducirá los costes en un 30 por 100, mediante su racionalización y las nuevas inversiones realizadas por la compañía y RAILTRACK. Por otro lado, aumentará el volumen, calidad y variedad de servicios, de tal manera que esta mejora reportará, gracias a las economías de escala, una reducción adicional de un 20 por 100 de los costes.

PRINCIPALES PROBLEMAS

Entre las críticas específicas al modelo privatizador británico, podemos destacar los elevados costes de transacción y la excesiva fragmentación (Preston, 1996).

Los costes de transacción. No está claro que la privatización y la reforma estructural realizada sean las más idóneas para una actividad de la complejidad del ferrocarril. Como consecuencia de la Ley de Ferrocarriles de 1993, la organización unitaria y monopolística del ferrocarril, bajo los BR, se convirtió en una estructura compleja, en la que se realiza una gran cantidad de acuerdos entre las distintas partes de la industria. No es de extrañar que se denomine, irónicamente, al nuevo sistema la «jungla legal». Esta

situación puede dar lugar a unos costes de transacción excesivamente altos (Preston, 1994; Nash y Preston, 1993; Bradshaw, 1995).

Antes de la privatización, las relaciones contractuales entre las distintas áreas de negocio de BR se regían por contratos y precios, administrados desde la dirección de la compañía pública. En la actualidad, las transacciones, entre las múltiples empresas en las que fueron divididos los BR, están basadas en acuerdos negociados, y los precios se fijan contractualmente. Los controles son difíciles de especificar, puesto que resulta complejo determinar la calidad del servicio, y quien es el responsable de un retraso o fallo, así como cual debe ser la penalización (13) apropiada a pagar por el incumplimiento de un contrato. Por otro lado, tras la reforma, el Regulador y, en particular OPRA, deben obtener información de distintas organizaciones independientes (fundamentalmente, los operadores franquiciados y RAILTRACK), que cuentan con incentivos para distorsionar la información en su propio beneficio. Por ejemplo, pueden fijar unos objetivos operativos por debajo de las posibilidades reales, con el fin de acceder a una bonificación.

Ahora bien, es preciso señalar que el nuevo sistema contractual presenta la ventaja de una mayor transparencia, de tal manera que permite alcanzar mejoras de

eficiencia. En resumen, tanto el sistema de contratos y precios administrados como el actual presentan beneficios y costes, y solo estudios empíricos con dimensiones temporales más largas podrán señalar cual es el mejor o el más eficiente.

La excesiva división. La separación de los BR en 30 compañías operadoras ferroviarias puede significar que los directivos sean capaces de administrar mejor los servicios ferroviarios. Sin embargo, los estudios sobre la estructura de costes de los ferrocarriles británicos (Preston 1996) muestran que la división de los BR en tres o cuatro operadores hubiera sido más eficiente.

Por esta razón, se espera una ola de fusiones entre las compañías operadoras de las franquicias, que haga que, finalmente, sólo existan cuatro operadores de viajeros (14). En lo que respecta a los servicios de mercancías, estas fusiones ya se han producido, y EWS adquirió cinco de las siete compañías de mercancías que fueron puestas a la venta, con lo que esta empresa presta ahora el 90 por 100 de los servicios.

Por último, es destacable el proceso de concentración en el mantenimiento de la infraestructura, lo que provoca que se esté reduciendo el número de empresas que se dedican a esta actividad, y esté desapareciendo la segregación inicial entre las compañías de renovación y mantenimiento de la vía.

La inversión en el nuevo sistema. Uno de los principales objetivos de la privatización era lograr que las importantes inversiones, necesarias para el buen funcionamiento de los ferrocarriles, no encontrasen el impedimento de los problemas derivados del control del déficit y el endeudamiento público.

En la nueva configuración de la actividad, existe una división en las responsabilidades de inversión potencial. Puede considerarse que RAILTRACK y las ROSCOS realizan las inversiones, en tanto que las compañías operadoras las demandan (Bristow, Preston y Nash, 1998).

Estas últimas tienen pocos incentivos para demandar nuevas inversiones en



infraestructura. En efecto, una nueva inversión supone beneficios para varios operadores, por lo que deben ponerse de acuerdo en cómo repartirse los costes. Además, deben soportar un período de tiempo en el que los servicios sufren retrasos y cancelaciones, debido a las obras en curso. Otro problema adicional es que las compañías operadoras no cuentan, debido al corto período de la franquicia, con suficiente tiempo para recoger los frutos de la inversión.

En el caso de RAILTRACK, deben distinguirse dos situaciones. Cuando la inversión afecta a servicios rentables, los beneficios y los costes se reparten entre las compañías operadoras y RAILTRACK. La compañía de infraestructura corre el riesgo de que la inversión no se amortice cuando termine el período de franquicia, y que esos servicios, por las razones que sean, se dejen de prestar. En estos casos, debe compartir los riesgos de la inversión durante el período de la franquicia (por ejemplo, mediante una fórmula en la cual parte de la remuneración de RAILTRACK esté ligada a los ingresos del operador).

En el caso de que la inversión afecte a servicios subvencionados, que es lo más probable en la mayoría de las ocasiones, ya que muchos servicios son deficitarios, OPRAF financia la inversión a través de esta manera, los operadores pueden

pagar los mayores cánones por el uso de la infraestructura. Sin embargo, RAILTRACK afronta el riesgo de que, en el futuro, no se sigan dando las subvenciones a los servicios deficitarios, y que éstos se reduzcan o desaparezcan. Por este motivo, OPRAF puede garantizar que se seguirán pagando estos mayores cánones.

En lo que se refiere a la inversión en material rodante, el riesgo también lo soporta OPRAF. En concreto, el riesgo comercial es asumido por el operador durante el período de la franquicia. Ahora bien, si este material nuevo es utilizado en el siguiente período de franquicia, su menor valor será reflejado en unas mayores subvenciones o premios menos elevados. En lo que se refiere al riesgo de propiedad, éste existe si no hay mercado para la inversión, una vez terminada la franquicia. Esto puede ocurrir en caso de que el gobierno recorte los subsidios otorgados para financiar los servicios deficitarios. Sin embargo, OPRAF puede comprometerse a que el material rodante sea empleado. En suma, la financiación de muchas de las inversiones y sus riesgos recaen en OPRAF, en definitiva, en los fondos públicos.

El funcionamiento operativo de las franquicias. Los viajeros están considerando que el funcionamiento del ferrocarril no ha sido satisfactorio. Como prueba de ello, destaca que el Regulador ha recogido más de 1.000.000 de protestas, en cada uno de los dos informes emitidos. La mayor parte de éstas se refieren al funcionamiento del servicio (puntualidad y fiabilidad). Por tanto, el funcionamiento de las franquicias, en términos de puntualidad y fiabilidad (cancelaciones), no ha sido bueno (Opraf, 1997; Opraf, 1998). El peor comportamiento se ha dado en el capítulo de puntualidad, el cual tras una notable mejora en el primer año de operación privada (1996/97), ha empeorado en el segundo (1997/98). Ahora bien, es preciso señalar que, a pesar del deterioro en la puntualidad, ésta se ha comportado mejor que en el ejercicio 1995/96, que fue el último año de servicio antes de la privatización.

Según OPRAF, las causas de este deterioro pueden ser dos. Por un lado, el mayor número de viajeros transportados,

y, por otro, las limitaciones de velocidad e interrupciones, motivadas por las obras que está realizando RAILTRACK. Otra hipótesis sería el mal funcionamiento de la regulación. En efecto, el régimen de incentivos y penalizaciones, existente entre OPRAF y las operadoras, no ha sido efectivo: los objetivos han sido fijados muy por debajo de los realmente alcanzables, y las penalizaciones por los incumplimientos, consecuentemente, no son lo suficientemente elevadas.

Otro aspecto problemático es el mal funcionamiento del programa de información telefónica para los usuarios, que llegó, en abril de 1997, a desatender un 50 por 100 de las llamadas. En este sentido, es preciso señalar que el buen funcionamiento del servicio de información telefónica resulta esencial en un ferrocarril donde hay 26 operadoras. Aunque el funcionamiento del programa mejoró, no se alcanzó el objetivo propuesto del 90 por 100 de atención a las llamadas. Por este motivo, el Regulador impuso un sistema de multas graduadas, dependiendo del nivel de desatención. Aunque el funcionamiento mejoró tras esta decisión, ha vuelto a empeorar (ORR 1997).

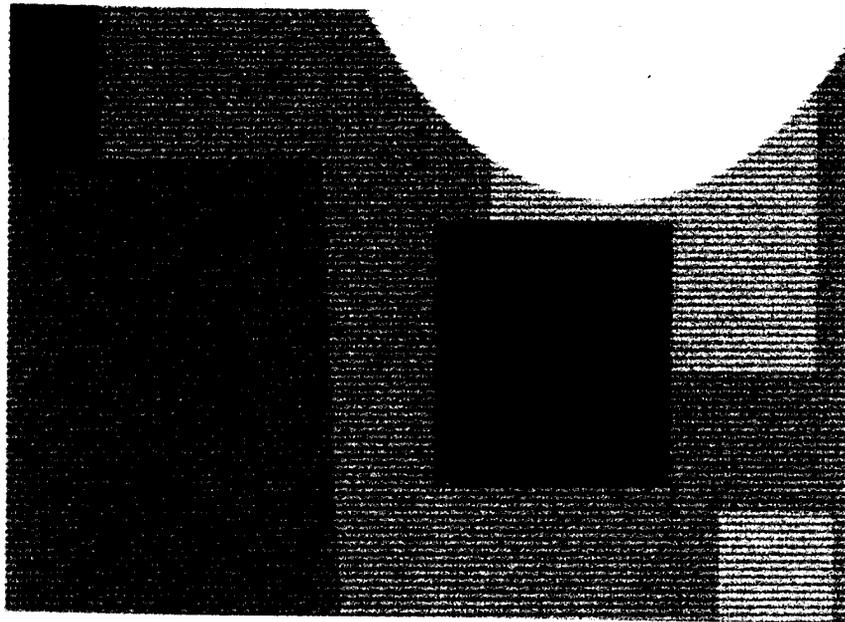
Por último, también ha sido relevante la pérdida de enlaces, en los viajes que requieren el uso de más de una compañía.

El funcionamiento de la regulación.

En lo que se refiere a la regulación de las compañías ferroviarias, puede argumentarse que las franquicias están fuertemente reguladas, al haberse fijado los niveles de servicio y las tarifas. Sin embargo, la opinión del gobierno laborista es que la regulación no es suficiente, y una prueba de ello son los problemas operativos analizados anteriormente.

Posiblemente, la regulación más problemática ha sido la necesaria para que RAILTRACK realice un nivel adecuado de inversión. Éste está garantizado por las actuaciones del Regulador. A este respecto, conviene señalar que RAILTRACK no está sujeta a competencia, debido a su condición de monopolio natural.

El nivel de las tarifas es fijado por el Regulador, con lo cual se ofrece a los operadores una infraestructura adecuada, en términos de mantenimiento, renova-



ción y expansión de la red. Para asegurar que el mantenimiento y renovación son realizados de una manera eficiente, se recurre a un régimen de incentivos y bonificaciones, a través del cual se penaliza o recompensa a RAILTRACK por su funcionamiento operativo (retrasos e interrupciones imputables a su mal funcionamiento).

El problema surgió en el desarrollo de la red: aunque RAILTRACK debía publicar sus planes de inversión y éstos recibir la aprobación del Regulador, no existía la obligación de cumplirlos, y la empresa invertía menos de lo necesario. Por esta razón, el Regulador modificó la licencia de RAILTRACK, para introducir la obligatoriedad del cumplimiento de los planes de inversión.

Por último, también resulta polémica la falta de regulación de las RONCO. El principal problema es que éstas no están obligadas a invertir en nuevo material rodante.

La nueva política ferroviaria del gobierno laborista. Tras su llegada al poder, el partido laborista no propuso la renacionalización del ferrocarril. La única medida relevante de política ferroviaria fue la de encargar a los BR (15) el papel de consejero de política ferroviaria.

Ahora bien, el gobierno laborista ha considerado que la política de desregulación

y privatización del transporte, emprendida por el gobierno conservador, significó una reducción y empeoramiento del servicio público de transporte, resultando una mayor congestión y contaminación.

Ante esta situación, el gobierno laborista publicó sus nuevas orientaciones de política de transportes, en el Libro Blanco denominado "A New Deal for Transport" (DETR, 1998), aparecido en julio de 1998. El objetivo genérico de la nueva política de transporte es lograr la movilidad sostenible, de personas y mercancías (sin comprometer el medio ambiente), respetando los principios de seguridad, limpieza, eficiencia y justicia.

Con este fin, se integrarán los distintos medios de transporte en un sistema nacional, y se coordinará la política de transporte con las de medio ambiente, planificación del territorio, educación, sanidad y desarrollo.

En este nuevo contexto general de la política de transporte, la política ferroviaria tiene que cambiar, debido a la ausencia de una planificación estratégica de la actividad. Además, el gobierno considera fundamental la reforma de la regulación, para solventar los problemas sufridos por la actividad tras la privatización, y adaptar el ferrocarril a los nuevos requerimientos de la política de transporte.

Según el gobierno, aunque la privatización se ha visto acompañada por un incremento en el número de viajeros, no se ha explotado todo el potencial de crecimiento. La razón fundamental de este fallo ha sido la falta de satisfacción del cliente, como ya se ha explicado antes. En lo que se refiere al transporte de mercancías, no se ha logrado un mayor crecimiento, debido a la inexistencia de un organismo que vele por su desarrollo y buen funcionamiento.

Ante esta situación, los principales objetivos de la nueva etapa de la política ferroviaria serán: fomentar el uso del ferrocarril, en especial de mercancías, en el contexto de un sistema integrado de transportes; integrar a las franquicias en un conjunto coherente de servicios en el ámbito nacional; implicar más a las autoridades regionales y locales; establecer medidas que mejoren los servicios para los viajeros, y aplicar una regulación más estricta.

Para conseguir estos objetivos, se crea la Strategic Railways Authority (SRA), cuyo cometido es dotar a la actividad ferroviaria de una estrategia coherente de desarrollo. Su personal directivo será nombrado por el gobierno, que integrará a OPRAF, y realizará los siguientes cometidos:

Regular los beneficios de red. De esta manera, se evitará la confusión en los cometidos del Regulador. No obstante, la SRA no absorberá la totalidad de los cometidos de la oficina del Regulador. La razón es que se considera que el organismo responsable de las subvenciones no debe ser, a su vez, el supervisor de los cánones para acceder a la infraestructura, los cuales determinan, en gran parte, las subvenciones. Por esta razón, esta tarea seguirá en manos del Regulador, al igual que el control de la licencia de RAILTRACK y sus poderes sobre política de competencia. Además, es posible que se encargue de la regulación de las ROSCO, si finalmente se considera necesario.

Para un mejor cumplimiento de sus funciones, la SRA impondrá unas sanciones más fuertes por el incumplimiento de los beneficios de red.



Mejorar el uso del subsidio otorgado a los servicios de viajeros. A este respecto, cuando se renegocien las franquicias, se exigirán unos mejores niveles de funcionamiento y satisfacción del cliente, el cual estará más involucrado en el diseño de los servicios. Con este objetivo, los Comités Consultivos pasarán de estar tutelados por el Regulador a estarlo por la SRA.

Fomento del uso del ferrocarril. Fundamentalmente, se conseguirá con las siguientes medidas:

- ✓ La especificación de unos niveles de servicios coherentes con una política integrada de transportes, así como con una regulación de las tarifas, en la que se considere que el ferrocarril debe ser explotado y comercializado como una red.
- ✓ La limitación de la competencia de modo que, en vez del Regulador, la SRA será la encargada de establecer el nivel de competencia, limitándola cuando perjudique a los servicios financiados por el Estado o rompa los beneficios del servicio integrado (red).
- ✓ El uso de dos instrumentos financieros para el desarrollo del ferrocarril a través del Infrastructure Investment Fund (IIF) y del Rail Passenger Partnership Scheme (RPPS). El primero servirá de apoyo a la inversión en 15 «cuellos de botella» que

presenta RAILTRACK, en tanto que el segundo financiará proyectos innovadores en el ámbito regional y local, que fomenten el uso del ferrocarril.

✓ Medidas específicas para el fomento de las mercancías, correspondiendo a la SRA establecer y vigilar los objetivos del ferrocarril y que el ferrocarril de mercancías reciba un trato adecuado en el uso de la red, así como que se resuelvan los «cuellos de botella» que impiden su crecimiento.

Para estos objetivos, la SRA utilizará el IIF para aumentar la capacidad de la infraestructura empleada por los servicios de mercancías, al tiempo que aumenta y transfiere a la SRA las subvenciones específicas que gestiona el Ministerio de Transporte.

En suma, el partido laborista ha propuesto cambios en el modelo de regulación de los ferrocarriles implantado por el gobierno conservador, de tal manera que se ha establecido un compromiso entre las ideas privatizadoras y la defensa del ferrocarril como un servicio público. En definitiva, es una «Tercera Vía» de política ferroviaria.

•••••
CONCLUSIONES

La experiencia privatizadora británica muestra que la adopción del sistema de concesiones, como fórmula de prestación de los servicios de transporte de viajeros, ha sido positiva: el número de viajeros ha aumentado significativamente; las tarifas han descendido; el nivel de servicio es mayor; las compañías ferroviarias están realizando la renovación de la flota de trenes; y las subvenciones requeridas, para explotar los servicios deficitarios, son menores. Así pues, la competencia por el mercado se ha mostrado como una alternativa a la libre competencia, mediante la cual se puede conseguir gran parte de los beneficios de esta última, sin renunciar a un control público, que asegure la prestación de los servicios socialmente necesarios.

En lo que se refiere a los servicios de mercancías, su privatización, junto a la

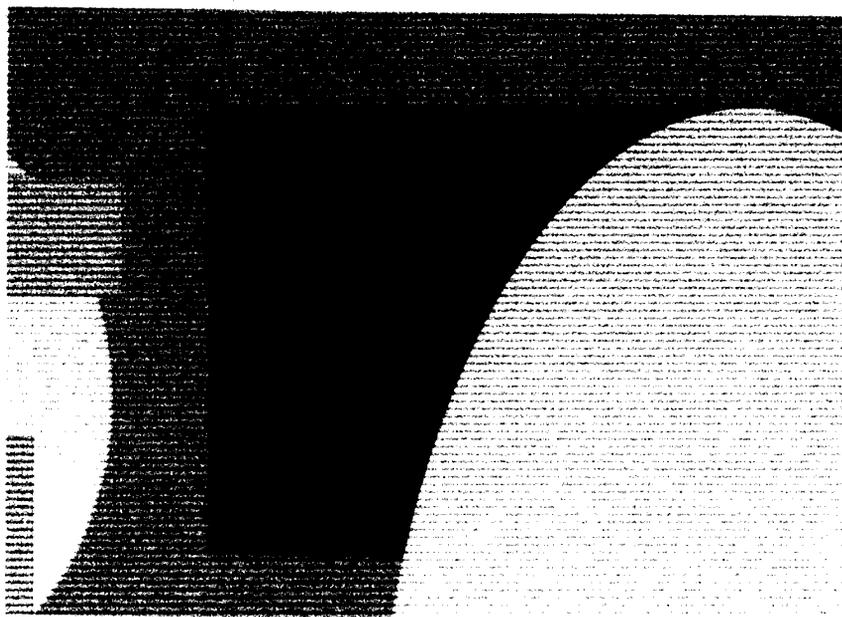
introducción de un régimen de libre competencia, ha sido exitosa: los servicios se han revitalizado de tal forma que el tráfico ferroviario de mercancías ha aumentado notablemente.

Sin embargo, este aumento del tráfico de viajeros y mercancías se enfrenta a un importante problema: la falta de capacidad y calidad de la infraestructura para absorberlo. Estas deficiencias causan frecuentes retrasos y cancelaciones, que deterioran la calidad del servicio y, por tanto, crean una mala opinión de los usuarios sobre la privatización.

A este respecto, es preciso señalar que uno de los aspectos más problemáticos del modelo privatizador británico ha sido la regulación de la compañía privada propietaria de la infraestructura (Rail-track). En efecto, a pesar de los importantes beneficios que obtiene mediante la explotación de este monopolio natural, los mecanismos regulatorios adoptados no han conseguido que Railtrack invierta lo suficiente para mejorar la capacidad y calidad de las vías. En este sentido, una opción para la mejora del modelo de privatización británico sería que la infraestructura fuese de propiedad pública, de tal forma que las inversiones en ésta se realicen desde una perspectiva económica y social.

•••••
NOTAS

- (1) El derecho de utilización de la vía en un lugar y tiempo determinado.
- (2) Los criterios para dividir la red fueron cuatro. En primer lugar, que los servicios ofrecidos poseyeran sentido comercial. Por este motivo, se trató de formar agrupaciones, que reflejasen identidades regionales y comerciales. En segundo lugar, que fuesen operativos, es decir, que se asegurase un uso eficiente del material rodante y de los activos. En tercer lugar, que no apareciesen servicios residuales difícilmente explotables. Por último, propiciar la competencia.
- (3) La figura de la franquicia es un híbrido entre el concepto jurídico de concesión y licencia o autorización. Las franquicias se diferencian de las concesiones en que, en las primeras, la responsabilidad estatal es mayor. No obstante, la división no es clara, y en los análisis de la literatura económica especializada no se distingue entre una franquicia y una concesión.



- (4) De esta forma, los clientes gozan de la posibilidad de negociar el precio de los surcos, y, por consiguiente, pueden controlar directamente uno de los principales costes que conforman un contrato de transporte de mercancías por ferrocarril.
- (5) Sus cometidos y funcionamiento son analizados posteriormente.
- (6) En el caso de las cercanías de Londres, existe para las diez franquicias vigentes el Fares Incentive Adjustment Payment (FIAP), que permite una variación de un 2 por 100 sobre el límite, en función de si el funcionamiento de la franquicia estuvo por encima o por debajo de lo previsto en el año anterior.
- (7) El premio es la cantidad pagada por la compañía por el derecho a explotar una concesión.
- (8) La regulación del precio de los surcos se efectúa mediante la aprobación de los términos y condiciones (precio y otras materias) de los acuerdos celebrados entre los operadores y RAILTRACK y a través de la aplicación de la fórmula I, P.C-2 por 100.
- (9) No obstante, es preciso señalar que este crecimiento se está produciendo en un ambiente macroeconómico favorable.
- (10) Este servicio es denominado NRES (National Rail Enquire Scheme).
- (11) Este concepto sería el de activo equivalente, que es definido como el valor del activo que provee el mismo potencial de servicio que el actual, y, además, tiene en cuenta los cambios tecnológicos y la futura demanda.
- (12) Es preciso señalar que los BR fueron capaces de disminuir de una manera importante su demanda de subsidios, en las etapas expansivas de la economía de los años 80.
- (13) Los contratos suelen contar con unas cláusulas de bonificación, para incentivar que

se sobrepasen los compromisos pactados, y de penalización, para castigar su incumplimiento.

(14) El proceso comenzó con la adquisición por parte de Firstbus, operador de Great Eastern, de Great Western Holdings, operadora de Great Western y North Western. GO Ahead, por su parte, adquirió Victory Railways Holdings, operadora de Thames Trains. Por último, Stagecoach compró un 49 por 100 de Virgin Rail, y realizó una oferta por Scotrail.

(15) BR, después de su privatización, ha seguido existiendo como empresa pública, realizando funciones residuales, como pago de pensiones, que no han podido ser trasladadas al sector privado.

•••••
BIBLIOGRAFÍA

ABBOTT, J. (1995): -BRIS Sales Programme. *Modern Railways*, volumen 52, junio, página 325.

BRISTOW, A.L.; PRESTON, J.M. y NASH, C.A. (1998): -Investment Planing and Appraisal Issues in the Privatized Railway: The British Experience-. *Transport Reviews*, volumen 18, número 4, páginas 353-362.

DEPARTMENT OF TRANSPORT (1992): *The Franchising of Passanger Rail Services: A Consultation Document*, DOT, Londres.

DEPARTMENT OF TRANSPORT (1993): *Rail Freight Privatisation: The Government Proposals*, DOT, Londres.

DETR (1998): *A New Deal for Transport Better for Everyone: The Governments White Paper on The Future of Transport:UK*

Department of the Environment, Transport and Regions, DETR, Londres.

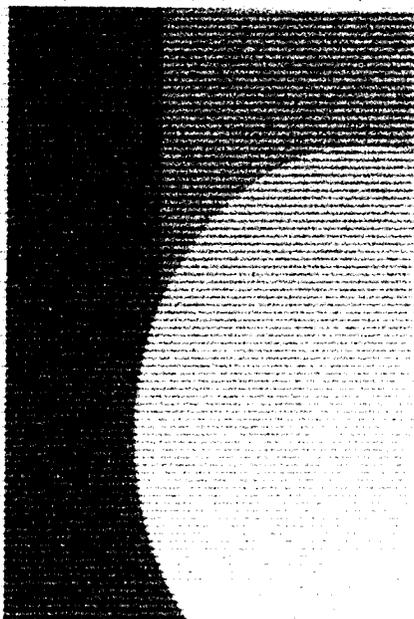
FORD, R. (1997): 'Maintaining Infrastructure: BRIS One Year on', *Modern Railways*, volumen 54, septiembre, páginas 579-581.

FOSTER, C.D. (1994): 'The Economics of Rail Privatisation', *Discussion Paper* número 7, Centre for the Study of Regulated Industries, CIPFA, Londres.

FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES. DIRECCIÓN DE DOCUMENTACIÓN.(1992): *Proceso de Privatización de los Ferrocarriles Británicos (BR)*. Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.

IETC. MOPTMA.(1994): *La Privatización de los Ferrocarriles en Alemania y Reino Unido*, volumen 2. Posteriormente publicado como. MINISTERIO DE FOMENTO. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA.(1996): *Privatización de los Ferrocarriles en Alemania y Reino Unido*, Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento, Madrid, páginas 41-96.

MAC GREGOR, J. (1992): 'Nuevas Oportunidades para los Ferrocarriles. La Privatización de British Rail', (Traducción del original, *New Opportunities for the Railways the Privatisation of British Rail Presented to Parliament by the Secretary of State*, HMSO, Londres, 1992).



FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES. DIRECCIÓN DE DOCUMENTACIÓN.(1992): *Proceso de Privatización de los Ferrocarriles Británicos (BR)*. Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, páginas 111-139.

NASH, C.A.(1997): 'Rail Privatization How Is It Going?', *Working Paper* número 497, ITS, University of Leeds, Leeds.

O'BRIEN, J. (1997): 'The Privatisation of Britain's Passenger Railways', *Rail International*, julio/agosto, páginas 14-19.

OPRAF.(1997): *OPRAF 1996-97 Annual Report*, OPRAF, Londres.

OPRAF.(1998a): *OPRAF 1997-98 Annual Report*, OPRAF, Londres.

OPRAF.(1998b): *Passenger Rail Fares 1995/96, 1996/97 and 1997/98. Research for OPRAF by TCI Rail*. Disponible en [w.w.w.opraf.gov.uk/new/releases/1998/981022.htm](http://www.opraf.gov.uk/new/releases/1998/981022.htm).

ORR (1998): *Annual Report 1997-98*, ORR, Londres.

ORR (1998b): *Rail Complaints Bulletin: Report número 1. 1997/1998*, ORR, Londres.

ORR.(1999): *Rail Complaints Bulletin. Report número.2. 1998/1999*, ORR, Londres.

PATTERSON, M. (1997): 'Rail Privatisation in Britain: The Passenger's View', *Rail International*, julio/agosto, páginas 33-39.

PRESTON, J.M.(1996): 'The Economics of British Rail Privatisation: An Assessment', *Transport Reviews*, volumen 16, número 1, páginas 1-21.

PRIDEAUX, J. (1997): 'Taking Stock: How Rolling Stock Leasing Has Worked in the UK Railway Industry', *Rail International*, julio/agosto, páginas 29-32.

RAMOS MELERO, R. (2000): *Teoría y política de la privatización ferroviaria*, Tesis Doctoral, pendiente de defensa, Universidad San Pablo-CEU, Madrid.

WELSBY, J. y NICHOLS, A. (1999): 'The Privatisation of Britains Railways: An Inside View'.