

Privatización: un legado perturbador

KEN JONES CON FRAN BENNETT¹



Las privatizaciones han dejado un legado perturbador. Las empresas transnacionales controlan numerosos servicios básicos, lo cual a menudo exige una compleja reglamentación para proteger la provisión de los mismos. Muchas veces la fuerza laboral se ve reducida y existen numerosos trabajadores mal remunerados en los sectores privatizados, especialmente las mujeres, que ganan menos y pierden en seguridad laboral. La venta de viviendas públicas ha aumentado el número de personas en situación de calle y las dificultades para acceder a la vivienda entre las personas de bajos ingresos y otros grupos vulnerables.

Los gobiernos conservadores del Reino Unido fueron pioneros de una política de privatizaciones sumamente activa entre 1979 y 1997. Esta política fue impulsada por la creencia en la eficacia superior de la propiedad privada y de los mecanismos del mercado frente a la provisión estatal, y en la convicción de que el gasto público «excluye» a la empresa privada. La misma tuvo lugar luego de un historial de inversión insuficiente en los servicios públicos en el Reino Unido.

Muchos de los servicios básicos fueron privatizados, entre ellos la distribución del agua, el gas y la electricidad, las telecomunicaciones y el transporte (aéreo, ferroviario y de autobuses), así como las funciones de apoyo, entre otras, en todo el sector público, como la salud, la educación y la administración de los gobiernos central y locales. Asimismo, una gran parte de las viviendas de los gobiernos locales se transfirió a propietarios particulares u otros proveedores no gubernamentales de viviendas. La privatización también se extendió a la capacitación laboral, los laboratorios de salud pública y hasta la administración de las prisiones. El énfasis puesto en las pensiones y la atención de largo plazo a niños y adultos también se desplazó hacia la provisión privada.

Con los gobiernos laboristas a partir de 1997 el ritmo de las privatizaciones se ha entolecido y el énfasis se ha puesto en cambio en la financiación y la administración privada de proyectos estatales como la construcción de hospitales y escuelas, en parte para limitar el endeudamiento público.

A pesar de que la opinión pública es contraria a esta política, los gobiernos del Reino Unido durante las dos décadas pasadas han permitido que las empresas privadas adquieran un papel clave a la hora de brindar servicios antes exclusivamente estatales. Los compromisos asumidos en tratados internacionales, como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio, limitaron la reglamentación nacional y podrían impedir en el futuro que los gobiernos británicos pretendan ejercer un control social sobre los servicios que son esenciales para la vida diaria de millones de ciudadanos.

Servicios básicos

La mayoría de los servicios básicos –agua y saneamiento, provisión de energía y telecomunicaciones– fueron privatizados en la década de 1980. Las empresas estatales fueron reconstituidas como empresas privadas, y sus acciones fueron vendidas a particulares.

A partir de las privatizaciones, la propiedad ha sido en muchos casos transferida y consolidada, por lo cual las empresas transnacionales (a menudo radicadas fuera del Reino Unido) ahora controlan gran parte de las industrias de suministro de agua y energía. Asimismo, con la apertura de los mercados, las empresas privadas entraron a competir con los monopolios estatales de antaño, lo cual socava aún más la posibilidad de ejercer control social sobre los servicios.

Las privatizaciones han tenido efectos importantes sobre el empleo en los sectores de servicios afectados. En los años posteriores a las privatizaciones, los niveles de

empleo cayeron sustancialmente en áreas como el agua y el saneamiento. Además, los trabajadores que permanecieron en las industrias privatizadas sufrieron el deterioro de su situación laboral y la pérdida de sus derechos sindicales.²

Las autoridades públicas impusieron precios máximos a las nuevas empresas privadas, pero también debieron tomar en cuenta el interés de los accionistas privados por maximizar las ganancias y dividendos y la necesidad de generar nuevos capitales de inversión como, por ejemplo, en la industria del agua y el saneamiento.³ Los grupos de consumidores se han pronunciado constantemente contra los precios cobrados por los servicios privatizados, aunque algunos precios han disminuido. También existe inquietud por la eficacia de las normas vigentes para proteger el suministro de servicios a grupos vulnerables como los ancianos y los discapacitados,⁴ y por el efecto discriminatorio que ejercen algunas prácticas de fijación de precios y facturación en los grupos de bajos ingresos.⁵ En el caso de la provisión del agua, la privatización produjo una reducción de precios pero, a su vez, condujo a que existan cada vez más contadores de agua, lo cual resulta en un encarecimiento para los grupos de bajos ingresos.⁶

En el transporte, la privatización de los trenes resultó desastrosa. Se impuso una estructura de propiedad privada fragmentada, lo cual desalentó la inversión necesaria para compensar décadas de descuido. Las empresas ferroviarias pequeñas carecían del mismo acceso al capital de inversión que las mayores, y todos los operadores padecieron del plazo relativamente breve de las concesiones iniciales. Dos grandes accidentes ferroviarios pusieron sobre el tapete la preocupación por la seguridad. La principal compañía de infraestructura (responsable de las estaciones, las vías y las señales) padeció reiteradas crisis financieras antes de colapsar finalmente en 2001. La privatización de los servicios de autobuses, de los cuales dependen mucho los grupos de bajos ingresos, llevó a la inquietud por los precios, el daño al medio ambiente y la pérdida de servicios de transporte en las áreas rurales.⁷

Funciones administrativas y de respaldo en los servicios públicos

Algunos de los efectos más dañinos del proceso de privatizaciones para los trabajadores fueron causados por la tercerización a empresas privadas de las funciones administrativas y de respaldo de los servicios públicos. Muchos de los trabajadores desplazados eran mujeres y pertenecían a minorías étnicas.

2 David Hall, *Impact of Electricity Privatisation on Industrial Relations - Lessons from the UK*, Unidad de Investigación Internacional del Servicio Público (Public Services International Research Unit), 2000.

3 Joanne Green, *The England and Wales Water Industry Privatisation*, Water Aid, 2001; http://www.wateraid.org.uk/pdf/psp_england.pdf.

4 *Regulating the Public Utilities*, Consejo Nacional de Consumidores (National Consumer Council), 1997; www.ncc.org.uk/pubs/pdf/regulating_public_utilities.pdf.

5 *The Fuel Picture: CAB Clients' Experience of Dealing with Fuel Suppliers*, Oficina de Asesoramiento de la Asociación Nacional de Ciudadanos (National Association of Citizens Advice Bureaux), 2002; <http://www.nacab.org.uk/docks/fuelpicture.pdf>.

6 *Water Debt and Disconnection*, Instituto de Estudios de la Política de Estado (Policy Studies Institute), 1995; www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialpolicy/pdf/sp73.pdf.

7 *Making the Connections: Transport and Social Exclusion*, Unidad de la Exclusión Social (Social Exclusion Unit), 2002; <http://www.cabinet-office.gov.uk/seu/publications/reports/pdfs/transport.pdf>.

1 En representación de la Coalición Contra la Pobreza del Reino Unido, c/o OBAC, Gloucester House, 8 Camberwell New Road, London SE5 0RZ.

En 1980, entre el funcionariado (que brinda funciones al estado central) había una fuerza laboral de 50 mil empleados en diversos servicios de respaldo de oficina como limpieza, abastecimiento de alimentos y seguridad. En la década siguiente, estos empleos fueron casi totalmente tercerizados a empresas privadas. El gobierno central luego impuso una política similar de tercerización a los gobiernos locales y al servicio de salud pública.

Los trabajadores transferidos a los contratistas privados frecuentemente sufrieron despidos, recortes salariales, peores condiciones de trabajo y la pérdida de representación sindical. Las trabajadoras sufrieron más que sus compañeros.⁸ Investigaciones realizadas sobre la privatización en ámbitos como los servicios del gobierno local han demostrado que los intentos de maximizar las ganancias también pueden presentar riesgos importantes para los usuarios de los servicios.⁹ La decadencia de los estándares de limpieza en los hospitales, por ejemplo, alcanzó tal grado para 2001 que fue necesaria una iniciativa especial del gobierno para mejorarlos. Los contratistas privados tuvieron una serie de fallas en la administración de la información electrónica, en áreas como el pago de manutención infantil, registros de inmigración, la emisión de pasaportes y, más recientemente, verificación de antecedentes penales, lo cual en algunos casos perjudicó la calidad del servicio para aquellos con bajos ingresos.

Vivienda

En los años 80, los gobiernos conservadores emprendieron la «privatización» de viviendas pertenecientes a autoridades estatales locales que las alquilaban a quienes no podían comprar o alquilar viviendas por cuenta propia. Se ofrecieron a la venta bienes inmuebles a sus inquilinos a precios inferiores a los del mercado. En conjunto, 2,4 millones de unidades de vivienda fueron vendidas entre 1979 y 2001, ya fuera a sus inquilinos u otros proveedores, como asociaciones de vivienda, dejando 2,75 millones de unidades bajo propiedad estatal.¹⁰

Esta «privatización» –combinada con una inversión insuficiente en la construcción de viviendas públicas y con el cambio del subsidio a la vivienda por una ayuda de ingresos sujeta a comprobación de recursos sólo para los pobres– ha creado una fuerte escasez de viviendas accesibles para las personas de bajos ingresos u otros grupos vulnerables, como los desempleados, los ancianos y los padres solteros.¹¹ La transferencia de viviendas municipales (propiedad de gobiernos locales) a asociaciones de viviendas (organizaciones sin fines de lucro fuera del sector estatal) tuvo el propósito de permitir el crédito en el mercado abierto, pero enfrentó la resistencia de muchos inquilinos, especialmente en Escocia. También existen dificultades crónicas para reclutar personal de servicios públicos esenciales en zonas donde estos trabajadores de bajos ingresos no pueden acceder a viviendas económicas.

Todavía existen viviendas estatales, pero sus inquilinos, que pertenecen principalmente al extremo inferior de la escala de ingresos, no pueden comprar una vivienda propia ni siquiera a un valor subsidiado, o viven en viviendas tan pobres o en zonas tan marginadas, que la compra no resulta interesante.¹³

Jubilaciones y pensiones

Los gobiernos conservadores redujeron el valor de las jubilaciones y pensiones básicas del Estado, comparadas con los niveles de ingreso, y redujeron a la mitad los derechos futuros por el plan estatal de jubilaciones de acuerdo a los ingresos, fomentando en su lugar planes de jubilación privada, por los cuales las personas realizan aportaciones a compañías privadas de seguros. La desconfianza resultante de la provisión de jubilaciones estatales ha dificultado revertir la tendencia hacia una mayor privatización.

El enfoque laborista

Desde 1997, los gobiernos laboristas (centroizquierda) limitaron el proceso de privatizaciones, flexibilizaron las políticas de tercerización obligatoria en los servicios centrales y locales del Estado, y ampliaron la legislación de protección al empleo.

En cambio, se produjo una importante expansión de los planes de «financiación privada» o de «sociedades público-privadas», bajo los cuales los proyectos de capital se financian por empresas privadas que administran con frecuencia las instalaciones, al igual que otros planes elaborados para permitir que el sector privado asuma la operación de instalaciones públicas existentes, como las escuelas «que fracasan».

El hincapié que se hace en los planes de financiación privada representa un peligro para el futuro a largo plazo de los proyectos públicos. Los investigadores que analizan los hospitales, por ejemplo, han sugerido que los proyectos de capital del sector público se financian con más eficacia mediante préstamos emitidos por el Estado. Por lo tanto, los costos adicionales de los planes privados (que siempre son más elevados debido al elemento de riesgo) tendrán que ser pagados por la próxima generación a través de impuestos y aportes más elevados.¹⁶ A menudo no existe una auténtica «transferencia del riesgo» al sector privado, ya que el Estado sigue siendo el banquero de último recurso.

Con respecto a la vivienda, el laborismo redujo los descuentos en las ventas de viviendas públicas locales y permitió que parte de los ingresos obtenidos se invirtieran en viviendas nuevas, pero siguió alentando la transferencia de acciones a asociaciones privadas de vivienda. En cuanto a las jubilaciones, el laborismo tiene el objetivo específico de inclinar aun más la balanza de las provisiones hacia el sector privado. La redistribución entre los grupos con diferencia de ingresos o niveles de riesgo probablemente se limite. La provisión pública se concentra cada vez más en aquellos con ingresos bajos.

A pesar de la continua oposición de sindicatos y otros grupos, el gobierno laborista sigue firmemente comprometido con los planes de financiación privados, los cuales considera esenciales para revertir la subinversión pasada en los servicios públicos.¹⁷

El futuro

El Reino Unido está comprometido por las obligaciones asumidas en los tratados de la Unión Europea (principalmente el de Maastricht, de 1992), que dan forma legal a un «único mercado europeo» de bienes y servicios. Estos tratados están diseñados, en parte, para impedir que los estados miembros intervengan individualmente en las industrias o servicios nacionales de manera que vulnere la competencia libre entre los miembros.

Asimismo, el gobierno laborista considera en la actualidad solicitar la incorporación del Reino Unido (sujeto a referéndum) al ámbito de la moneda única europea, lo cual implicaría la obligación de someterse a los límites impuestos al endeudamiento público, según el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo. Existe gran inquietud, incluso entre partidarios de dicha incorporación, de que la medida limite la posibilidad de inversión de los gobiernos individuales en la infraestructura necesaria para los servicios públicos.

Las negociaciones actuales para ampliar el GATS y para liberalizar la provisión de servicios en el ámbito internacional también amenazan con impedir que los gobiernos británicos, actuales o futuros, tomen medidas para remediar los efectos de décadas de omisión y subinversión en los servicios básicos que afectan la vida de todos sus ciudadanos. La modificación del GATS amenaza con limitar la legislación nacional y la capacidad del gobierno para canalizar los fondos públicos con el propósito de satisfacer las necesidades sociales.¹⁸

Sistémicamente, la opinión popular en el Reino Unido ha sido contraria a la privatización de los servicios públicos.¹⁹ Muchos grupos, entre ellos los sindicatos, las asociaciones profesionales y las organizaciones de consumidores, siguen movilizándose contra la privatización. No obstante, las medidas para recuperar el control social y la responsabilidad pública con respecto a los servicios públicos dependerán cada vez más en el futuro de los esfuerzos coordinados en los ámbitos europeo e internacional.²⁰ ■

En representación de la Coalición contra la Pobreza del Reino Unido

8 *The Gender Impact of CCT in Local Government*, Comisión de Igualdad de Oportunidades (Equal Opportunities Commission), 1995; www.eoc.org.uk.

9 *Externalisation by Privatisation*, UNISON, 1998; www.unison.org.uk.

10 *Housing Statistics Postcard*, Oficina del Viceprimer Ministro, junio de 2002.

11 *Time for a Change: Reforming the Right to Buy*, Shelter, 2002.

12 Anne Power y Katharine Mumford, *The Slow Death of Great Cities? Urban Abandonment or Urban Renaissance*, York Publishing Services para la Fundación Joseph Rowntree, 1999; <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/519.asp>.

13 Allsly Pollock et al., «Private Finance and «Value for money» in NHS hospitals: a policy in search of a rationale?», *British Medical Journal*, 18 de mayo de 2002.

17 Tony Blair, *The Courage of our Convictions: Why Reform of the Public Services is the Route to Social Justice*, Sociedad Fabian, 2002; http://www.fabian-society.org.uk/press_official_news_latest_all.asp?pressid=146.

18 Jessica Woodroffe, *GATS: A Disservice to the Poor*, Movimiento por el Desarrollo Mundial (World Development Movement), 2002; <http://www.wdm.org.uk/cambriefs/gatsdiss.pdf>.

19 Encuesta de MORI, julio de 2001; www.mori.com/polls/2001/gmb-010709.shtml.

20 Dexter Whitfield, *Public Services or Corporate Welfare: Rethinking the Nation State in the Global Economy*, Pluto Press, 2001.