

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
GENERAL

LC/G.2031
15 de diciembre de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

**MODERNIZACIÓN PORTUARIA:
Una pirámide de desafíos entrelazados**

Esta publicación ha sido preparada por la Unidad de Transporte, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Para cualquier consulta o comentario, dirigirse a Sidney Rezende (correo electrónico srezende@eclac.cl).

98-6-437

III
ÍNDICE

| | Página |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| RESUMEN | 1 |
| PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO | 3 |
| CARACTERÍSTICAS DEL CURSO | 4 |
| I. PRIMER MÓDULO: CAMBIOS ESTRUCTURALES | 5 |
| A. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| B. LA ECONOMÍA GLOBALIZADA | 6 |
| 1. Los mercados en la economía globalizada | 6 |
| 2. Los puertos en la economía globalizada | 8 |
| C. LOS SERVICIOS..... | 9 |
| D. LAS TECNOLOGÍAS..... | 15 |
| 1. Capital y mano de obra | 15 |
| 2. Límites del mercado global | 18 |
| 3. Productividad portuaria | 21 |
| E. CONCLUSIONES..... | 24 |
| II. SEGUNDO MÓDULO: PARTICIPACIÓN PRIVADA | 25 |
| A. PARÁMETROS CONEXOS..... | 25 |
| 1. Presiones a favor de la participación privada.... | 26 |
| 2. Presiones en contra de la participación privada | 27 |
| 3. Identidad y acción de los grupos de presión | 27 |
| B. LOS MECANISMOS DEL MERCADO EN LA ECONOMÍA GLOBALIZADA..... | 28 |
| C. MEDIDAS QUE LOS GOBIERNOS DEBERÍAN ADOPTAR PARA FAVORECER LA PARTICIPACIÓN PRIVADA..... | 35 |
| 1. Marco jurídico | 35 |
| 2. Traspaso del control de las operaciones portuarias | 39 |
| D. RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA..... | 41 |
| 1. Resultados económicos..... | 41 |
| 2. Resultados políticos..... | 43 |
| 3. Resultados sociales | 44 |
| E. CONCLUSIONES..... | 45 |

| | | |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| III. | TERCER MÓDULO: REFORMA LABORAL PORTUARIA ORIENTADA HACIA EL MERCADO | 46 |
| A. | NECESIDAD DE UNA REFORMA LABORAL PORTUARIA ORIENTADA HACIA EL MERCADO | 47 |
| | 1. Avances tecnológicos | 48 |
| | 2. El papel de las políticas macroeconómicas y el advenimiento de la economía globalizada..... | 51 |
| | 3. La participación privada en los puertos estatales. | 52 |
| | 4. Mandato..... | 53 |
| B. | CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA ORIENTADA HACIA EL MERCADO | 54 |
| | 1. Objetivos | 54 |
| | 2. El marco institucional | 56 |
| C. | CONSECUENCIAS DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA ORIENTADA HACIA EL MERCADO | 59 |
| | 1. Económicas..... | 59 |
| | 2. Políticas | 60 |
| | 3. Sociales..... | 61 |
| D. | CONCLUSIÓN..... | 62 |

RESUMEN

El curso titulado *Modernización portuaria: una pirámide de desafíos entrelazados* tiene por objeto motivar a los participantes a analizar una serie de factores que inciden en la administración y funcionamiento de los puertos. Su propósito medular es lograr un consenso en la comunidad portuaria sobre la necesidad de reestructurar el sistema portuario. El curso se divide en tres módulos:

I. Cambios estructurales: consiste en un análisis de los cambios estructurales registrados en los mercados, los servicios, las tecnologías y el marco jurídico que están afectando el comercio y las actividades portuarias. Los productos que pasan por los puertos tienen que competir en la economía globalizada y los servicios deben reflejar los niveles internacionales de productividad y costo. En ese sentido, las operaciones portuarias deben optimizarse y ejecutarse de forma integrada para que resulten en sistemas. El cambio hacia la "optimización de los sistemas" brinda una visión global, no fragmentaria, de las actividades portuarias en la cadena logística y de distribución física.

II. Participación privada: en general, la iniciativa para la participación privada en los puertos estatales responde a uno o más de los factores siguientes: la competencia de otros puertos o la que se desencadena entre los clientes, las plataformas políticas de los gobiernos, el cuestionamiento de los altos costos portuarios, la baja productividad, los robos y la falta de disponibilidad de las mercancías. Todos aquellos que ofrecen infraestructura y servicios portuarios deberían operar en un entorno comercial regido por los mecanismos del mercado. En ese sentido, los gobiernos deben adoptar un régimen jurídico que integre la desregulación, la descentralización con las leyes antimonopolio y la legislación específica sobre la participación de los intereses privados.

III. Reforma laboral portuaria orientada hacia el mercado: los objetivos principales de la reforma son exponer al sector laboral a los mecanismos del mercado con el propósito de aumentar la celeridad con que los trabajadores responden a las señales del mercado en su propio beneficio así como en el de los clientes y los operadores privados de las terminales marítimas. Para lograr esta meta, los gobiernos deben desregular y descentralizar el entorno comercial de los puertos y las negociaciones colectivas, asegurar que la participación gubernamental en las actividades portuarias se limite a implantar un régimen regulador y establecer sistemas de solución de conflictos, adoptar leyes antimonopólicas con el fin de evitar abusos por parte de los operadores privados de las terminales marítimas y los sindicatos, y redefinir el concepto de equidad social a fin de garantizar a los trabajadores compensaciones por los derechos adquiridos, jubilaciones anticipadas y capacitación.

Las consecuencias de los cambios estructurales, la participación privada y la reforma laboral serán: i) **operacionales**, porque atraerán nuevas inversiones, fomentarán la especialización, y mejorarán la productividad y la competitividad en los puertos y entre ellos; ii) **económicas**, porque contar con puertos eficientes favorece el incremento de los intercambios comerciales y, directa o indirectamente, la creación de empleos; iii) **políticas**, porque se reducirán las actividades comerciales de los gobiernos en los puertos y la posibilidad de que los grupos de presión puedan abusar de los poderes gubernamentales, y iv) **sociales**, porque facilitarán la cooperación entre trabajadores portuarios y operadores privados de las terminales marítimas, con lo cual se asegurará el mejor cumplimiento de las metas comerciales y sociales.

PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

En un mundo en que las economías abiertas y la globalización se generalizan, los puertos estatales siguen funcionando en gran medida según los patrones de un modelo anticuado: el del desarrollo hacia adentro, con una fuerte intervención económica del sector público, mucha ineficiencia y regímenes laborales establecidos más bien conforme a criterios sociopolíticos que comerciales.

Como resultado, una parte importante del sistema portuario está lejos de responder adecuadamente a las nuevas exigencias de la economía mundial. Es más, en muchos casos tiende a estorbar la plena integración en ésta, debido a la burocracia, la lentitud operacional, la carencia de una tecnología adecuada y el predominio de intereses creados. Para que los países puedan transitar con éxito el camino del desarrollo basado en las exportaciones, es esencial profundizar el proceso de reformas y modernización de los puertos que, en algunos casos, ya se ha iniciado.

Este documento se elaboró sobre la base de los tres estudios que se indican a continuación y su principal propósito es servir de material de apoyo didáctico a los participantes del curso titulado *Modernización portuaria: una pirámide de desafíos entrelazados*. Asimismo, incorpora información obtenida, entre otros, en las 20 oportunidades en que se dictó este curso en 1997 y 1998 en países de África, América Latina y el Caribe, Asia y Asia Occidental. Los estudios mencionados son los siguientes:

1. *la reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, serie Cuadernos de la CEPAL n° 77, 1996, 167 páginas.
2. *la reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL n° 68, 1992, 148 páginas.
3. *cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL n° 65, 1991, 141 páginas.

CARACTERÍSTICAS DEL CURSO

Objetivos: capacitar a los participantes del curso para que puedan:

- i) determinar y comprender las principales tendencias y señales del mercado y promover una perspectiva comercial; y
- ii) formular sugerencias y recomendaciones para los puertos que faciliten la incorporación de tecnologías modernas y sirvan de base para la participación de los intereses privados y la reforma de los regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado.

Como parte de dicha estrategia, se adoptarán dos marcos reglamentarios que permitan evitar el abuso de los mecanismos del mercado por parte de los operadores privados y el sector laboral de las terminales marítimas.

Metodología: en general, las presentaciones se realizan en sesiones de preguntas y respuestas, para motivar a los participantes con intereses diversos, y a menudo contrapuestos, a trabajar en conjunto en la formulación de una estrategia para la modernización portuaria.

Perfil de los participantes: funcionarios de alto nivel de ministerios de transporte, finanzas, economía y planificación, dotados de facultades decisorias, autoridades portuarias, principales clientes de los puertos (empresas exportadoras e importadoras y transportistas), transitarios, sindicatos e inversionistas privados, entre otros.

Duración del curso: el curso se divide en tres módulos de cuatro horas cada uno. Se recomienda realizarlos por la tarde, después del horario de trabajo, para garantizar la asistencia de un mayor número de participantes.

Plan de trabajo: al final del primer módulo, mediante el examen de un caso hipotético acerca de dos países costeros y otro sin litoral, se instará a los participantes a elaborar un plan de inversiones en infraestructura que permita a un país mediterráneo usar los puertos de los países ribereños vecinos. Después del segundo módulo, se analizará otro caso para determinar los elementos de los marcos regulatorios de tres países que emplean distintas opciones de participación privada en los puertos estatales, teniendo en cuenta que todos sirven a la misma zona de influencia y compiten con un puerto privado. Al final del tercer módulo, los participantes se dividen para examinar los diferentes planteamientos y consideraciones formuladas durante el curso y luego elaboran un plan de acción que contenga propuestas y recomendaciones concretas para modernizar los puertos de país.

I. Primer módulo: CAMBIOS ESTRUCTURALES

La evolución de los mercados, los servicios, las tecnologías y las fuerzas regulatorias obligan a una transformación progresiva de los puertos. Estos elementos son expresiones contemporáneas de tendencias arraigadas durante siglos y es preciso encontrar nuevas formas de responder a ellos. En una economía globalizada, muchas empresas recorren el mundo en busca de insumos de costo mínimo, lo que ha generado una competencia a nivel de cada insumo y del producto final y ha hecho necesario integrar los puertos en los sistemas de manufactura y distribución. La infraestructura física de los puertos debe asegurar no sólo el acceso expedito de los medios de transporte marítimo y terrestre, sino también facilitar la recepción, despacho y manipulación de la carga a un costo razonable. Es preciso, también, que en el marco reglamentario de los puertos se promueva la utilización eficaz en función de los costos de las instalaciones y de la maquinaria, se promueva la adopción de decisiones por parte del personal en sus distintos niveles y se permita a las partes interesadas en la actividad portuaria planificar las inversiones futuras.

A. INTRODUCCIÓN

Al comienzo del curso, se pide a los participantes que imaginen estar viviendo dentro de 10 años y que escriban los titulares de la prensa técnica del día, según sus respectivas áreas de especialización. Se les insta a que eviten referirse simplemente a mayores volúmenes de cargas, buques más grandes y puertos de mayor profundidad. En cambio,

¿Qué cambios en el mercado, los servicios, la tecnología y en la normativa permitirán modernizar los puertos del sector público?

se les exige que propongan nuevos servicios, tecnologías y regímenes jurídicos que respondan a los futuros requerimientos del mercado y que analicen sus proyecciones. El curso pretende ayudarlos a abordar esos temas y sirve de base para responder a éstos y otros interrogantes:

- i) ¿Cuáles son las funciones de un puerto?
- ii) ¿Cuál es la diferencia entre comercio internacional y comercio globalizado?
- iii) ¿Cómo repercute la economía globalizada en la actividad portuaria?
- iv) ¿Qué es un puerto eficiente?

- v) ¿Por qué el intercambio electrónico de datos (EDI) adquiere creciente relevancia en los puertos?
- vi) ¿Qué condiciones deben cumplirse para que sea procedente la participación privada en una empresa estatal?
- vii) ¿Qué libertad de acción tienen los administradores de los puertos estatales?
- viii) ¿Cuáles son las consecuencias de la falta de competencia y el riesgo de quiebra de los puertos estatales?
- ix) ¿Quiénes conforman los grupos de presión y qué tipo de influencia ejercen en los puertos?
- x) ¿Por qué es necesario descentralizar el sistema portuario y otorgarle autonomía financiera?
- xi) ¿Cuáles son los principales objetivos de la reforma laboral en los puertos?
- xii) ¿Se puede garantizar el empleo en la economía globalizada?

B. LA ECONOMÍA GLOBALIZADA

1. Los mercados en la economía globalizada

El término "globalización" se ha utilizado para designar el amplio proceso de transformación comercial, institucional y tecnológica que está ocurriendo en la economía internacional. Este fenómeno y sus elementos constitutivos no están claramente delimitados y es tanto un proceso como una fuerza propulsora y un resultado. Para los propósitos de este curso, se entiende por "globalización del comercio" la interdependencia entre los factores de producción de diferentes países resultante de los esfuerzos colectivos por obtener materias primas, producir componentes y proporcionar servicios de montaje y distribución de productos que se venderán en todo el mundo.

¿Cuál es la diferencia entre comercio internacional y comercio globalizado?

La interdependencia mencionada no es nueva. Por el contrario, es el resultado de un largo proceso histórico de aprovechamiento de las ventajas comparativas. El comercio siempre ha sido internacional, en el sentido de que los productos de un país se venden en otros, pero una economía global modifica este marco histórico al establecer una base para que las empresas y los

gobiernos de los distintos países puedan aprovechar los aspectos complementarios de los factores de producción con el propósito de establecer sistemas mancomunados de manufactura, montaje y distribución de los insumos, componentes y productos, creando ventajas comparativas en una gama de actividades mucho más amplia.

La diferencia fundamental entre el comercio internacional y el comercio globalizado es el **grado de libertad para seleccionar** insumos, bienes terminados, servicios, capitales y mano de obra. La economía globalizada ha transformado la competencia entre productos terminados comparables en una **competencia a nivel de cada insumo y del producto final**, con las exigencias que plantea el mercado en cada caso. El comercio de productos elaborados está **exigiendo la homogeneización** de las normas internacionales de calidad y la utilización de sistemas de comunicación electrónica que permitan comparar precios de productos de la misma clase elaborados por diferentes fabricantes y optimizar los tiempos de entrega. En este contexto, el empleo de contenedores y las comunicaciones electrónicas también han impulsado la homogeneización de los servicios portuarios y de transporte.

En la economía globalizada, un número creciente de manufacturas ya no se producen en un determinado país para enviarlas a otro. Por el contrario, los fabricantes buscan los insumos menos costosos en todas partes del mundo, y producen y montan los artículos en los lugares que ofrecen las mayores ventajas en términos de, por ejemplo, las capacidades laborales y el acceso a los mercados finales, lo que a su vez les permite obtener mayores utilidades. Las decisiones relativas a las fuentes de materia prima, la mano de obra, la ubicación de las plantas, los sistemas de transporte, los plazos de entrega y los canales de distribución se adoptan en un plano mundial.

¿De dónde provienen los insumos que se utilizan para las manufacturas?

La posibilidad de comparar, adquirir y emplear materias primas, servicios de mano de obra y bienes terminados en todo el mundo significa que compiten entre sí insumos equivalentes y que en la economía globalizada nadie se libra de la competencia. Los siguientes ejemplos muestran cómo funciona una economía de ese tipo.

En Londres se puede adquirir un mapa de la ciudad que se pliega en tres partes, titulado “El despliegue de Londres” y en el que se indica que fue montado en México. Por su parte, los automóviles Nissan de Japón se producen

¿Cómo han evolucionado los negocios en los últimos 20 años, tanto para el productor como para el exportador, el importador y los transportistas?

en México y se venden en toda América Latina. Esto significa que en términos de idoneidad, costo, productividad y disposición a innovar, la mano de obra mexicana compite a nivel mundial con la de otros lugares posibles de montaje y producción de éstos y muchos otros productos.

En mayo de 1989, la empresa estadounidense Faucet Queens, Inc., ofrecía en venta un artefacto de cocina que llevaba la siguiente inscripción sobre su origen: "Este producto y todos los demás de la marca *Helping Hand* se fabrican conforme a nuestras estrictas especificaciones, en Estados Unidos, Taiwan, Hong Kong, Corea, España o en cualquier lugar del mundo donde se encuentre el precio más ventajoso para el consumidor. Siempre que sea posible, se indica en el producto el país de origen". También es digno destacar el caso de la industria del sisal. Ésta es una fibra que se emplea en la manufactura de alfombras y otros tejidos. Cuatro países de Asia (Bangladesh, India, Pakistán y Sri Lanka), así como otros países del continente africano, se disputan los mercados internacionales para sus respectivos productos y cualquier costo portuario excesivo podría afectar la competitividad de los fabricantes.

2. Los puertos en la economía globalizada

Una de las funciones principales de un puerto es servir de interfaz entre el transporte marítimo y el transporte terrestre y proporcionar servicios que complementen las operaciones de carga y descarga como el almacenamiento, la transformación y la distribución. Para cumplir estas funciones, hay que tener en cuenta otros aspectos: el físico, el comercial, el social y el estratégico.

¿Cuáles son las funciones de un puerto?

La producción de manzanas en Argentina, Chile, Nueva Zelanda y Sudáfrica y su exportación al mercado norteamericano de Chicago genera, competencia entre las distintas redes de producción y distribución de cada país. Si en cualquiera de ellos los costos de las semillas, los abonos, el agua, la cosecha, el transporte carretero, la mano de obra o la infraestructura portuaria son excesivos, o si la productividad es baja el resultado puede ser la pérdida de ese mercado.

¿Cómo repercute, concretamente, el entorno del comercio globalizado en los puertos ?

Por ejemplo, si se supone que la decisión reciente de los gobiernos de Argentina y Nueva Zelanda de reestructurar sus puertos mediante acuerdos de concesión han contribuido a reducir el costo de distribución de las manzanas

(lo que ha tenido un impacto negativo en las exportaciones de Chile y Sudáfrica a Chicago) es probable que los comerciantes de frutas de Chicago pidan a los agricultores de Argentina y Nueva Zelandia que les suministren mayores volúmenes una vez que se den cuenta de que las manzanas pueden obtenerse a un costo menor. Los comerciantes de Chicago seguirán comprando manzanas a Chile y Sudáfrica pero sólo en la medida en que los volúmenes de Argentina y Nueva Zelandia no satisfagan la demanda de ese mercado. Una reducción en la demanda de las manzanas de Chile y Sudáfrica podría afectar las necesidades laborales en las granjas y en las empacadoras de frutas, los servicios de transporte terrestre y marítimo y los servicios de manipulación de carga en los puertos.

Las señales del mercado que transmiten los comerciantes de frutas a los cultivadores de manzanas de Chile y Sudáfrica proporcionan un indicador agregado, indefinido y no analítico, de que sus costos son muy altos en comparación con los de los otros dos países. La señal del precio de mercado no indica que la reducción de los costos de las manzanas en Argentina y Nueva Zelandia obedece a cambios concretos instituidos por el sector privado en los puertos. Para determinar el origen de tales señales es necesario mirar más allá de la señal del precio del mercado y evaluar cada uno de los insumos de que componen la red de cultivo y distribución de esos países y compararlos con los factores correspondientes de Chile y Sudáfrica. Así, los mecanismos del mercado señalan la necesidad de hacer cambios que reduzcan los costos, pero no indican en qué áreas deberán hacerse las reducciones ni qué opciones existen para lograrlo.

C. LOS SERVICIOS

A comienzos del siglo XVI, el centro comercial del mundo era el puerto de Venecia (Italia). Al lograrse mayor precisión en la navegación marítima a fines de ese siglo, empezó a modificarse la demanda de servicios portuarios en el Mar Mediterráneo. Como los buques ya no estaban constreñidos a la navegación diurna, con la costa a la vista, dejaron de considerar a los puertos como refugio cotidiano y empezaron a hacer escala sólo en aquéllos donde el volumen de carga era mayor. Los productores y compradores reaccionaron ante este cambio, concentrando las cargas y sus actividades comerciales en puntos determinados, con lo cual se inició, hace unos cuatro siglos, la tendencia hacia la consolidación portuaria.

Los progresos en materia de transporte terrestre, y de construcción y propulsión de barcos, así como el desarrollo de equipo de manipulación de carga de alto costo, robustecieron y aceleraron la tendencia de concentrar las cargas en puertos centrales, y dieron lugar a una reducción de la navegación

de cabotaje y a una ampliación del territorio interior atendido por los grandes puertos. El hecho de que un puerto movilice mayores volúmenes comerciales implica que otros puertos han perdido cargas o que los volúmenes han aumentado, o ambas cosas. Los puertos que han perdido cargas deben especializarse en ciertos segmentos del mercado, convertirse en centros turísticos o recreativos, o extinguirse. En resumen, el mercado mundial apunta a la concentración y especialización de la actividad portuaria y el transporte marítimo.

La eficiencia portuaria es un concepto que ha cambiado de significado con el correr de los años. Actualmente, la eficiencia portuaria alude a la capacidad de operar la maquinaria y las instalaciones portuarias con el rendimiento previsto en su diseño. Por ejemplo, una grúa diseñada para manejar 30 contenedores por hora tiene que ser operada y mantenida para alcanzar estas especificaciones. Sin embargo, es dable esperar que en la próxima década, el significado del término "eficiencia" será mucho más amplio y comprenderá aumentos de productividad y reducciones de costos de todos los insumos necesarios para operar y mantener la maquinaria y las instalaciones, los cursos de capacitación para los operadores y el personal de reparación y mantenimiento, y las inversiones en el campo de las comunicaciones electrónicas para facilitar los servicios aduaneros y bancarios conexos.

¿Qué es un puerto eficiente?

Una manera de comenzar a analizar el proceso de modernización de los puertos estatales consiste en comparar su funcionamiento actual con las exigencias del comercio mundial. Para ilustrar el funcionamiento actual se incluyen en el siguiente cuadro algunas experiencias verídicas que se remontan a 1960, pero que bien pueden seguir ocurriendo hoy en día en muchos puertos. En la segunda columna se describen los servicios portuarios del año 2010, suponiendo que el puerto se ha adaptado a las exigencias de competitividad del mercado globalizado.

| 1960 (e incluso hoy) | 2010 |
|---------------------------------|-------------|
|---------------------------------|-------------|

i) Fragmentación o Integración

Los puertos realizan sus actividades de manera fragmentada y secuencial, sin una visión de conjunto. Si una de las actividades de la serie no se realiza o se demora, se retrasan las tareas que le siguen. No todas las funciones de los puertos se llevan a cabo en forma ineficiente, pero la optimiza-

Los servicios portuarios ya no se ejecutan por separado sino que están integrados en un sistema que se optimiza con el objeto de reducir los costos y mejorar la productividad. Sin la "optimización del sistema de los servicios", el todo puede ser mucho menos que la suma de sus partes.

ción de una de ellas depende no solamente de la forma en que ésta se ejecute sino, también, de los elementos previos de la serie. Por ejemplo, cuando los prácticos no llegan a tiempo para guiar los buques río arriba y éstos tienen que esperar 12 horas adicionales hasta la próxima marea alta.

De hecho, la ineficiencia o la menor productividad de una actividad puede resultar bastante aceptable si produce ganancias proporcionalmente mayores para el sistema en su conjunto. El cambio hacia la "optimización de los sistemas" brinda una visión global, no fragmentaria, de las actividades portuarias en la cadena de distribución. Por ejemplo, IBM rediseñó una de sus impresoras de manera que el tiempo de montaje se redujo de 30 minutos a tres. Con la "optimización de los sistemas", ya no se trata de diseñar y construir buques, puertos, vías férreas o camiones con un criterio aislado, sino de diseñar y construir sistemas de distribución que incluyan esos y muchos otros elementos.

ii) Proteccionismo o mecanismos del mercado

Los trabajadores portuarios son inmunes a los mecanismos del mercado gracias a los subsidios estatales y los monopolios. Los puertos están protegidos de la competencia por leyes que prohíben la entrada de mercancías a un país a través de puertos extranjeros. Los estibadores roban un cargamento de cerveza con destino al Norte de África para su propio consumo. Al no estar expuestos a los mecanismos del mercado, los trabajadores portuarios no tienen estímulos comerciales, contrariamente a lo que ocurre con los operadores privados de las terminales marítimas y los dueños de la carga propiamente tal.

Los trabajadores portuarios están expuestos a los mecanismos del mercado y sus salarios y beneficios han quedado vinculados a los intereses de los clientes y los operadores privados de las terminales marítimas. Esta relación fortalece la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales. Los representantes sindicales portuarios ya no pueden justificar el monopolio de manipulación de carga, con el argumento de que es necesario tener un volumen suficientemente grande de carga para llegar a economías de escala con equipo de alto costo. Los estibadores son empleados de los operadores privados de las terminales maríti-

mas y trabajan junto con ellos, para resolver los problemas de productividad y de costos. A su vez, los operadores privados procuran motivar a los trabajadores portuarios ofreciéndoles programas de capacitación y salarios y prestaciones acordes con el mercado.

iii) Ineficiencia o productividad

Los puertos utilizan instituciones y tecnologías obsoletas que generan costos innecesarios para evitar cualquier aumento en la cesantía, marginación y empobrecimiento de los trabajadores portuarios, que presuntamente resultaría de la utilización de nuevas tecnologías o del despido de trabajadores superfluos. Además, existe una escasez de fondos gubernamentales para comprar nueva maquinaria e instalaciones y una administración portuaria débil, que cedió muchas de sus funciones a los sindicatos. Anteriormente, se movilizaba aproximadamente una tonelada por hora-hombre. Con la aparición de los contenedores, se manejan sólo ocho a 12 unidades por hora utilizando grúas especiales cuya capacidad real es de 30 unidades por hora.

Los gobiernos ya no tratan de controlar los efectos de las actividades comerciales a través de los marcos reglamentarios, y han incorporado a éstos los principios de la economía de mercado, utilizándolos como instrumentos para poner en vigor políticas económicas orientadas a las exportaciones. Las señales de esos mecanismos impulsan a los operadores privados y a los trabajadores de las terminales marítimas a negociar acuerdos colectivos y prácticas de trabajo que mejoren la productividad y reduzcan los costos, y a los gobiernos a adoptar, aplicar y modificar los marcos regulatorios en base a criterios comerciales.

iv) Objetivos políticos u objetivos económicos

Las administraciones portuarias, en su calidad de organismos gubernamentales, deben responder a numerosas exigencias socio-políticas de los grupos de presión.

Los gobiernos son los propietarios de los puertos, regulan las actividades comerciales y laborales y efectúan inversiones que actúan como catalizadores cuando el

En ese contexto, los fondos para el desarrollo económico se utilizan en la construcción de instalaciones innecesarias o se destinan a actividades esenciales pero abultando los costos. Frecuentemente, los acuerdos entre gobiernos no se fundan en criterios comerciales. Por ejemplo, los Gobiernos de España y Honduras acordaron construir un almacén refrigerado en Puerto Cortés (Honduras), a un costo de 12 millones de dólares. Debido a la falta de cargas refrigeradas, fue necesario arrendarlo en 180 mil dólares de los EE. UU., al año y utilizar algunos de los ingresos del puerto con el fin de hacer frente al pago anual de 2.3 millones de dólares en concepto de amortización de la deuda contraída. Las funciones de los sectores públicos y privado no están suficientemente discriminadas como para evitar que se desvirtúen operaciones conjuntas de ambos sectores, por más encomiables que hayan sido sus objetivos iniciales.

v) La visión individual o la visión de conjunto

Los puertos responden a los requerimientos de los navieros, pero ejercen muy poco control sobre ellos. Por ejemplo, el capitán de un buque ordena al ingeniero jefe que apague un generador para aumentar los tiempos de manipulación de la carga, con el propósito de que el buque pase la noche en el puerto de Alicante, España, y se niega a permitir que se descargue la mercancía utilizando las grúas

sector privado no puede o no quiere invertir. Por su parte, el sector privado invierte y opera las terminales de los puertos cuando existe una base comercial y responden a las señales del mercado para orientar los servicios que prestan. Esta dicotomía reconoce por un lado que los gobiernos tienen una capacidad casi inagotable para manejar situaciones estables que exigen la formulación de políticas, la adopción de leyes y reglamentos, y para administrar dichos regímenes, asegurando su observancia. En cambio, el sector privado está habilitado para responder a situaciones dinámicas, inciertas y especulativas en cuanto a sus operaciones e inversiones.

Se utilizan los mecanismos del mercado para armonizar los requerimientos de los navieros con los servicios de los operadores privados de las terminales marítimas y sus trabajadores. Las necesidades comerciales de los clientes y las necesidades sociales de los estibadores no están desvinculadas de las metas comerciales de dichos operadores. Las administraciones portuarias

del puerto. Hechos como éstos generan una demanda artificial de maquinaria e instalaciones portuarias y elevan los costos para los clientes y para la economía nacional.

oficiales tienen la autoridad necesaria para desplazar los buques a lugares de anclaje si no están preparados para las operaciones de carga y descarga en los atracaderos, y se encargan de que los navieros paguen tasas altas de muellaje por cualquier demora en iniciar dichas tareas. Los objetivos comerciales de los clientes, los operadores privados y los trabajadores son complementarios y no pueden cumplirse sin un esfuerzo colectivo.

vi) Externalización o internalización ecológicos

Al no existir una conciencia sobre los perjuicios de la contaminación, rara vez se aplican las sanciones previstas en la legislación pertinente. Es una práctica comúnmente aceptada que los desechos de petróleo y de otros remanentes líquidos acumulados en las sentinas de la sala de máquinas de los buques se diluyan abriendo las mangueras de incendio, y luego se arrojen al mar por la noche, durante la pleamar o la bajamar, para que la marea los aleje del buque infractor.

Las políticas y la legislación portuaria de los gobiernos están vinculadas al bienestar público, asegurando que el medio ambiente marino esté protegido, que existan instalaciones para recoger y limpiar los derrames de materias perjudiciales y que los conflictos relativos a la contaminación se resuelvan armoniosamente entre las partes. Además, las administraciones portuarias procuran la participación privada para proteger el medio ambiente marino mediante la oferta de servicios e instalaciones de recepción para la eliminación de desechos de petróleo, desperdicios y otras sustancias dañinas.

D. LAS TECNOLOGÍAS

1. Capital y mano de obra

La productividad de los servicios que hacen un uso intensivo del capital crece más rápidamente que la mano de obra. Dado que el proceso de incorporación de las innovaciones tecnológicas es muy lento, debido al tiempo que lleva en obtener las inversiones necesarias, entrenar a los estibadores y al personal de mantenimiento y construir las instalaciones, la mayoría de los puertos tienen un exceso de personal. Es decir, emplean menos servicios que hacen un uso intensivo del capital y más mano de obra de la necesaria, lo que les impide minimizar los costos. En la economía globalizada, los puertos que con mayor rapidez comiencen a emplear los sistemas más modernos (o sea de uso intensivo de capital) de carga y descarga de buques y de manipulación y almacenamiento de la carga, siempre serán los que tengan los costos portuarios más bajos, menores tiempos de atraque y menor dependencia de la mano de obra.

Debido a la inexactitud de los sistemas de navegación, en el siglo XV los barcos que surcaban las aguas del Mediterráneo, Europa occidental y el Báltico, y también del Mar Rojo, a través del istmo de Suez, viajaban sólo de día y a la vista de la costa. Los puertos no distaban entre sí más de 50 millas náuticas y eran bahías abiertas o habían sido construidos en aguas protegidas por la gente de la localidad o por señores feudales, posibilitando el comercio de una variedad limitada de productos. Sin embargo, ya en esa época, algunos puertos comenzaron a utilizar grúas de madera accionadas a mano para facilitar las operaciones de carga y descarga de los barcos.

¿Cuál es el rol de la tecnología de punta en los puertos?

La aparición del cronómetro en 1594 y su utilización con sextantes y cartas de navegación permitieron que los buques navegaran día y noche y comenzaran a recalar sólo en los puertos que tuvieran mayor volumen de carga, tendencia que se ha acelerado actualmente con los servicios de transporte terrestre de larga distancia. Por ejemplo, en 1997, 10 puertos de los Estados Unidos manejaron el 80% de la carga, con un crecimiento anual del 12%. Éste se debió, por una parte, al crecimiento del comercio y, por otra, a la transferencia de carga de puertos menores. El 20% restante del movimiento de carga se realizó en 67 puertos, con un crecimiento del 6% anual.

Desde que se inició el movimiento comercial marítimo hasta la aparición de los buques de vapor, todas las mercancías (a granel, líquidas o secas, semiprocadas o manufacturadas) y los pasajeros se transportaban en los

mismos buques. En 1886, se construyó, el *Gluckhauf* (3,070 toneladas de peso muerto), primer buque transoceánico especializado, diseñado expresamente para el transporte de petróleo a granel. Unos tres años después se construyó el segundo tipo de buque especializado, el de pasajeros. Un mes después de su botadura, el *Gluckhauf* arribó a Filadelfia y cargó 2,880 toneladas de petróleo. Al no tener barriles o latas de petróleo que manipular, las empresas de estiba del puerto organizaron una protesta violenta en contra del buque, e intentaron impedir que cargara carbón para el viaje de regreso. Pese a todo, el transporte de petróleo a granel rápidamente obligó a reducir las tarifas del transporte en barriles y latas, y en 1889 ya se habían construido más de 40 buques tanque.

El transporte marítimo de petróleo ilustra claramente la diferencia entre los sistemas utilizados para las cargas homogéneas y para las mercancías elaboradas que se transportan en los buques de línea regular. No todas las cargas homogéneas son transportadas de este modo, pero cuando alcanzan un volumen suficiente su transporte pasa de las líneas regulares a los buques especializados. En el pasado, las líneas regulares que transportaban mercancías elaboradas no tuvieron necesidad de responder a esta tendencia, debido a la heterogeneidad o diversidad de sus unidades y a la necesidad de manipular y estibar cada una según sus características.

Sin embargo, con la introducción de los contenedores en los servicios de transporte de línea regular, la mayoría de los navieros ya no manipulan ni estiban las mercancías elaboradas. Estas funciones se realizan, cada vez en mayor medida, en fábricas y terminales interiores de carga, donde se llenan y vacían los contenedores. Los navieros manipulan y estiban los contenedores, no la carga propiamente tal. Sus servicios se han vuelto muy semejantes y sustituibles y se compite solamente en términos de precios, rutas, tecnologías y plazos de entrega. Los contenedores han transformado el transporte de los productos manufacturados por las líneas regulares en una nueva rama de actividad a granel, como el transporte de automóviles o troncos.

Durante más de 100 años, todo intento por parte de los operadores marítimos de hacerse eco de la demanda comercial o de llegar a nuevos niveles de economía de escala, tropezaba con el lento ritmo de estiba y desestiba de los buques de carga general. Por ejemplo, para cargar un buque de aproximadamente 10,000 toneladas de peso muerto (TPM) se requerían cinco días y sus noches y 125 trabajadores portuarios por turno. Los requisitos para descargar cerca de 10,000 toneladas eran similares. El lento ritmo de manipulación de la carga limitaba el tamaño máximo de los buques de carga general, de modo que para transportar mayores volúmenes en una ruta comercial

**¿Por qué se consideró al
contenedor como un
enemigo en los años
setenta?**

determinada había que poner en servicio más buques. Con la utilización de los contenedores se revirtió la exigencia conocida como "a más carga-más buques", lográndose aumentar la productividad utilizando menos buques.

El transporte de cargas generales en contenedores comenzó el 26 de abril de 1956, cuando zarpó el *Ideal X*, un buque tanque T-2 modificado, que transportaba 58 contenedores desmontables de Nueva York a Houston, Tejas (EE.UU.). Tres meses después, los costos de manipulación portuaria de las cargas generales habían bajado de 5.83 dólares a sólo 0.15 dólares la tonelada, y los tiempos de manipulación se habían reducido a una quinta parte con esas unidades. Sin embargo, muchos propietarios de buques consideraron que los contenedores nunca llegarían a usarse en el comercio internacional. La reducción de los costos y de los tiempos de manipulación de las cargas convirtieron en obsoleto los límites históricos impuestos a las dimensiones de los buques y permitieron nuevas economías de escala: de los buques de carga general de 10,000 TPM se pudo pasar al *Regina Maersk*, de 85,000 TPM, con una capacidad de 6,000 unidades equivalentes al contenedor de 20 pies, (TEU).

Los países en desarrollo estimaron que el contenedor era un cambio impuesto por los navieros en las rutas entre los países industrializados con el propósito de evitar los altos costos de la mano de obra y de mejorar la productividad portuaria. Después de que el contenedor se introdujo en las rutas entre países industrializados y países en desarrollo, los sindicatos de los trabajadores portuarios, los ministerios de trabajo y los gobiernos centrales de éstos últimos países expresaron su rechazo a esta nueva unidad de transporte. La mayoría de los argumentos esgrimidos se referían al desempleo en el sector portuario, en un período en que la tasa de cesantía y el subempleo eran elevados; la incapacidad de la maquinaria y las instalaciones portuarias para manipular los contenedores; y las limitaciones de los sistemas de transporte terrestre para trasladar los contenedores entre los puertos y los centros de producción y consumo.

La construcción de un número creciente de buques post-pamax, es decir, de una manga tal que no pueden atravesar el Canal de Panamá es índice de la trascendencia de esta pregunta. La compañía Maersk exigió que algunos de los puertos a los que servía ampliaran sus instalaciones, aumentado su calado y su productividad. Por ejemplo, cuando el *Regina Maersk*, de 85,000 TPM y 6,000 contenedores, hizo escala en el puerto de Singapur se manipularon 3,500 contenedores en 18 horas (194.4 por hora). La naviera notificó a otros puertos de que por lo menos debían igualar la productividad del puerto de Kobe, Japón, es decir, 120

¿Los puertos están obligados a aceptar barcos cada vez mayores?

contenedores por hora. Algunos operadores portuarios trataron de evitar la compra de grúas de mayor capacidad y la construcción de instalaciones modernas con la esperanza de que los arquitectos navales diseñaran buques de menor calado y de este modo ahorrarse las grandes inversiones en grúas.

No obstante, la controversia en favor de buques más grandes se resolvió hace 75 años. Entre 1898 y 1923 (un periodo de 25 años) los miembros de la Asociación Permanente Internacional de Congresos de Navegación (APICN) intentaron negociar un tratado internacional para limitar las dimensiones de los buques. En realidad, había dos grupos en pugna. El primer grupo se oponía a dicho tratado sosteniendo que el comercio y la construcción naval deberían determinar las dimensiones de los buques. El otro grupo promovió un tratado que intentó prohibir la utilización de buques de dimensiones superiores a los 275m de eslora, 32m de manga y 9.5m de calado. En 1923 ya era obvio que había prevalecido el primer grupo, y desde entonces la capacidad de transporte de los buques ha crecido enormemente.

2. Límites del mercado global

Pareciera ser que el mercado global carece de límites; pero no es así. Este mercado y los acuerdos económicos entre países no pueden tener en cuenta todas las situaciones, especialmente las relacionadas con el bienestar público. Existen factores prioritarios en el plano nacional que inevitablemente inciden en el funcionamiento de la economía globalizada. Por ejemplo, los aspectos geográficos, ambientales, políticos y laborales establecen parámetros para el mercado global.

i) Zona de influencia y ubicación de los puertos. Contrariamente a lo que ocurre con la actividad manufacturera y el transporte marítimo, los puertos están vinculados a una zona de influencia determinada que, si no resulta apropiada con respecto a los principales productores y mercados de la economía globalizada, las inversiones en nuevas instalaciones y la reducción de aranceles sólo tendrán una incidencia mínima. La probabilidad de que los fabricantes cambien la ubicación de las fábricas para mejorar la competitividad de sus productos se aprecia en la decisión de una gran empresa de calzado de los Estados Unidos de volver a trasladar su producción a Corea del Sur, luego de haberse establecido en Tailandia sólo dos años antes para reducir costos de producción. En el programa de comercialización de Rotterdam (Países Bajos) se destaca que desde sus instalaciones en 24 horas se puede llegar a un 80% de Europa por carretera. El puerto de Amberes (Bélgica) usa un índice de centralidad para demostrar sus ventajas geográficas.

Algunos puertos tienen una ubicación que les proporciona ventajas comparativas con respecto a las rutas oceánicas. Por ejemplo, la distancia ortodrómica que media entre los puertos de Tokio (Japón) y Seattle (Washington,

EE.UU.) es de 4,718 millas, en tanto que las distancias entre los puertos de Tokio y San Francisco (California, EE.UU) y Tokio y Los Angeles (California, EE.UU.) son de 5,135 y 5,433 millas, respectivamente, una diferencia que otorga a los puertos de Seattle y Tacoma (Washington, EE.UU.) una ventaja de dos días menos de viaje desde el Lejano Oriente. Dichos puertos han expresado su preocupación de que esta ventaja sea menos importante con respecto al Asia sudoriental, dado que las cargas desde esa región podrían transportarse con igual rapidez hacia la costa oriental de los Estados Unidos a través del Canal de Suez, para su posterior distribución a todo el país por los sistemas de transporte terrestre. En consecuencia, el crecimiento, estancamiento o decadencia de los puertos muchas veces obedece a factores sobre los cuales éstos no tienen prácticamente ningún control.

Se han producido cambios en rutas comerciales y en los puertos servidos gracias a los canales interoceánicos, los corredores de transportes, y los túneles y puentes. Por ejemplo, el Canal de Panamá emplea esclusas para el tráfico interoceánico y limita las dimensiones máximas de los buques a 60,000TPM. En cambio, el Canal de Suez, formado por un cauce producido por una excavación que se amplió paulatinamente, en estos momentos permite el tránsito de buques de 190,000TPM. Para el futuro, la administración del Canal de Panamá está considerando la construcción de esclusas más grandes que permitan el tránsito de buques mayores y la del Canal de Suez tiene programado el dragado para aumentar las dimensiones de los buques en tránsito a 210,000TPM para el año 2000. Los cambios tecnológicos que acortan las distancias geográficas entre los mercados, reducen los costos de flete del transporte marítimo e incrementan la demanda en los puertos mejor ubicados con respecto a estas rutas comerciales más cortas.

ii) Bienestar público. Muchas veces los objetivos comerciales de los puertos hacen caso omiso del bienestar público, pero esto no debería ser así. Las fuerzas del mercado impulsan a los clientes a elegir los puertos más productivos y eficaces en función de los costos y a los operadores privados de las terminales marítimas a invertir en maquinaria e instalaciones modernas y en programas de capacitación para los trabajadores portuarios. Sin embargo, no fomentan necesariamente programas de bienestar público que protejan el medio ambiente. Tampoco crean un entorno laboral seguro, ni promueven la aprobación de leyes que prohíban el uso de la mano de obra infantil, que establezcan salarios mínimos o impidan las prácticas de contratación discriminatorias.

De hecho, la historia demuestra claramente que las empresas realizarán ese tipo de actividades indeseables a menos que en las políticas, las leyes y los reglamentos de los países se prohíban expresamente. Los Gobiernos deberían aprobar convenciones internacionales y reglamentaciones de aplicación que ofrezcan un incentivo (por ejemplo, la posibilidad de evitar multas conjuntas) a

la colaboración entre el sector laboral portuario, los operadores privados de las terminales marítimas y los clientes a la detección del contrabando y la protección del medio ambiente marino. Uno de esos instrumentos, el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de los Buques (MARPOL), contiene anexos que versan sobre variados temas, que van desde la fiscalización de la descarga de desechos de petróleo hasta la eliminación de las aguas residuales y los desperdicios.

ii) Factores políticos. En la economía globalizada, los puertos son tan susceptibles a los mecanismos del mercado como los clientes. Pero, en virtud de su ubicación, en la confluencia de las corrientes comerciales y financieras, y de los empleos disponibles, bien pueden ser más vulnerables a las presiones políticas. Los gobiernos son instituciones sociopolíticas y les resulta difícil, si no imposible, resistir las presiones de los productores nacionales y del sector laboral portuario en favor de la implementación de medidas de protección y de subsidios. Por lo general, dichas presiones, se fundan en el interés de mantener una capacidad de producción nacional en áreas importantes, generar empleos y asegurar determinadas capacidades en materia de defensa nacional, al tiempo que se resta importancia a las metas comerciales.

Los Gobiernos también utilizan en forma creativa normas comerciales para alcanzar objetivos políticos. Se reconoce que las reglamentaciones fitosanitarias responden a metas de salud pública y de políticas, y que los gobiernos las manipulan para que los productores nacionales logren una amplia gama de objetivos, como la protección del mercado nacional, y que no se aplican necesariamente con el propósito de proteger a los agricultores nacionales contra plagas. Por ejemplo, en 1994 había una escasez de arroz en Japón. El Gobierno no permitía que el arroz importado se transportara en los tradicionales buques a granel de bajo costo. Los importadores tuvieron que envasar el arroz en sacos de 50 libras y transportarlo en buques refrigerados. Aparentemente, esta medida obedeció más bien a que el Japón tenía un excedente de buques frigoríficos y al interés de llevar el precio del arroz importado al mismo nivel del que se cultiva en el país, a fin de proteger a los agricultores nacionales, que a la preocupación por asegurar la mejor sanidad, calidad y frescura. La demanda de servicios de manipulación de carga a menudo se ve distorsionada cuando los gobiernos recurren a medidas de ese tipo.

iv) Factores laborales. La historia del movimiento sindical de muchos países corre pareja con la trayectoria de los partidos políticos dominantes. Los trabajadores, los partidos políticos y los gobiernos utilizan las negociaciones colectivas más como medio para redistribuir la riqueza de la nación (función que deberían cumplir los impuestos) y satisfacer aspiraciones políticas, que para acordar un salario determinado por el mercado, proteger a los trabajado-

res de las condiciones de trabajo insalubres y satisfacer en el momento oportuno las necesidades de los clientes. Esta situación ha dado como resultado plantillas sobredimensionadas, baja productividad, altos costos, prácticas corruptas y salarios y condiciones laborales que no están en consonancia con la situación del mercado.

Los trabajadores portuarios intentan establecer y conservar privilegios monopólicos mediante alianzas con funcionarios públicos elegidos o designados y con los partidos políticos. Dichas alianzas exponen a los trabajadores portuarios a la manipulación de los partidos políticos y de los gobiernos, y viceversa. Los políticos y los líderes sindicales son elegidos como agentes de cambio, pero a menudo se convierten en partidarios del *statu quo* a fin de mantenerse en sus puestos. Ambos grupos tienden a evitar la adopción de decisiones que les resten votos y procuran ventajas políticas criticando innovaciones sensatas pero impopulares. Los líderes sindicales a menudo se resisten a imponer a los afiliados la disciplina necesaria para aumentar la productividad y reducir los costos o a denunciar a grupos de trabajadores que aprovechan su trabajo en los puertos para enriquecerse.

Si bien en el párrafo anterior se describe con acierto la situación imperante en los puertos, ésta ha comenzado a cambiar con el advenimiento de la economía globalizada. En este tipo de economía es mucho más difícil y costoso controlar las actividades laborales que la influencia de los mecanismos del mercado. Este control exige el establecimiento de una base para la modernización portuaria. Las dimensiones laborales de estos temas se analizarán en el módulo tres.

3. Productividad portuaria

Habitualmente, los aumentos de la productividad portuaria se han logrado mediante inversiones en nuevos equipos de manipulación de carga, como el uso de sistemas de robótica y atracaderos paralelo que permiten realizar las operaciones de estiba y desestiba en forma continua, a ambos lados del buque. El próximo incremento podría lograrse eliminando el carácter pasivo de los buques porta contenedores durante las operaciones de carga y descarga, factor al que debería prestarse especial atención en los proyectos de nuevas instalaciones portuarias. La preparación de un buque de carga general para las operaciones de carga y descarga requiere la participación de gran parte de la tripulación y comienza en el mar, con la disposición de los aparejos y la apertura parcial de escotillas. En cambio, los buques celulares recurren exclusivamente a la mano de obra portuaria para estas faenas y para las operaciones de carga y descarga propiamente tales. Se ha considerado la posibilidad de modificar los buques a fin de reducir esa pasividad y mejorar la productividad portuaria.

Por ejemplo, en cada fila de contenedores se podría instalar una escotadura donde la zona de pórtico podría levantar o depositar los contenedores, que se trasladarían a ese sitio o desde él mediante un dispositivo mecánico propio del buque. De este modo se reduciría la gran cantidad de tiempo que insume el traslado de la grúa y se evitaría la necesidad de dotar a éstas de un brazo de mayor alcance para manipular el número creciente de filas de contenedores transportados en los buques cuyas mangas superan las de los buques tipo Panamax (32.31m). El uso de sistemas de manipulación de carga continua podría llevar a la construcción de muelles como estructuras abiertas con forma de cintas, que sólo tengan espacio para las grúas de rodadura de las grúas, las vías férreas y las rampas de carga. MacGregor Navire, el fabricante de equipos de manipulación de carga, tiene en estudio la forma de aplicar este concepto de espacio central.

Las computadoras, los sistemas de información y el intercambio electrónico de datos (EDI) favorece la plena integración de las operaciones de manufactura, transporte, almacenamiento y portuarias. Esta integración apoyada por computadoras y dispositivos electrónicos contribuye a la identificación, transmisión, almacenamiento y procesamiento de información relacionada con contenedores y cargas. Como los contenedores se usan en los flujos comerciales de casi todos los países, el sistema electrónico de identificación empleado debe ser legible prácticamente en cualquier puerto o terminal interior del mundo.

El EDI exige el uso de mensajes uniformes, universalmente aceptados. Con este fin se elaboró, en 1986, con el auspicio de las Naciones Unidas, un conjunto de reglas conocido como (UN/EDIFACT) Reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte. En 1987, después de un período de prueba, se adoptó el primer documento o mensaje electrónico normalizado. En 1997, el mundo de los negocios contaba con más de 150 mensajes electrónicos multisectoriales de aceptación universal, además de otros 60 mensajes en fase de desarrollo, para su utilización en una amplia gama de actividades administrativas y comerciales.

Con los progresos logrados en la normalización de los mensajes electrónicos universales, el mayor acceso a las computadoras personales, el desarrollo de programas informáticos más fáciles de usar y las comunicaciones en tiempo real, a través de la Internet, las perspectivas de que se intensifique el uso del EDI a nivel mundial son muy alentadoras. Los puertos son usuarios naturales del EDI, debido a que, en

¿Por qué el EDI adquiere creciente relevancia para los puertos?

su condición de eslabón importante de la cadena de distribución física, deben intercambiar abundante información, en el momento adecuado, con los demás integrantes de la cadena.

La utilización del EDI en los puertos puede significar un ahorro de recursos y una mejora de los servicios ofrecidos a los clientes. Por ejemplo, la implementación del sistema EDI en una terminal portuaria de contenedores de Australia a principios de los años noventa permitió reducir considerablemente el tiempo de inactividad de los empleados y eliminar las colas de camiones. Permitted, también, que los exportadores redujeran el tiempo de tramitación de los conocimientos de embarque en 24 horas. Por su parte, en 1995 las autoridades del puerto chileno de Valparaíso autorizaron a las agencias navieras a que presentaran los manifiestos de carga por vía electrónica, logrando un ahorro anual inmediato del orden de los 75 000 dólares en concepto de documentación, procedimientos internos e informes.

En un mercado global altamente competitivo, ningún eslabón de la cadena puede prescindir de las herramientas que contribuyen a ahorrar recursos, aumentar la productividad, generar nuevas oportunidades de negocios y prestar un mejor servicio a los clientes. Si el flujo de información que precede y acompaña a la mercancía no está en armonía con su movimiento físico, no tiene ningún sentido usar buques portacontenedores más rápidos o acelerar el ritmo de trabajo de las grúas. Es decir, la mercancía permanecerá en el muelle o detenida en la frontera si todos y cada uno de los eslabones de la cadena (el transportador, el transitario, la empresa de estiba, el gerente del parque de contenedores, el agente del almacenamiento e incluso el oficial de aduanas o el veterinario) no reciben la información que necesitan para cumplir con sus funciones en el momento y lugar requeridos.

El uso directo o a través de terceros de los sistemas de EDI ya han creado diversas situaciones novedosas. Por ejemplo, en 1988 la Unión Internacional de Estibadores y Almacenadores estuvo implicada en un litigio arbitral sobre la preparación en computadora de recibos de muelle en las terminales marítimas del Japón y su transmisión electrónica a puertos de la costa oeste de los Estados Unidos para la firma de los conductores de camiones al momento de recoger los contenedores. Así como los contenedores transformaron totalmente el transporte marítimo, la computadora y las tecnologías modernas de comunicaciones transformarán las modalidades de producción, distribución y consumo.

E. CONCLUSIONES

Durante muchos años, los gobiernos de los países en desarrollo asumieron la responsabilidad del desarrollo económico de sus respectivas naciones, pero imperaba cierta desconfianza tanto con respecto al sector público como al privado. Quizás los mayores problemas residían en la inestabilidad permanente de la autoridad del Estado, las alianzas entre los sindicatos o las asociaciones de productores y los políticos, y las políticas económicas de desarrollo interno que no inspiraban la confianza de los empresarios ni de los ciudadanos. Con la globalización o integración de los diferentes actores en la economía mundial, incluida la competencia a nivel de cada insumo y del producto final, muchos gobiernos concluyeron que es imposible continuar respondiendo a las presiones de los grupos dominantes, como los sindicatos de trabajadores portuarios, las asociaciones de exportadores, importadores y transportistas, o su propia burocracia.

Las compraventas comerciales entre naciones cedieron paso al intercambio en un contexto mundial mucho más amplio e integrado, en el cual los servicios portuarios aparecen muy entrelazados con las transformaciones económicas y los adelantos tecnológicos por cuanto determinan qué ofrecer y qué mercados es posible atender. Para satisfacer las exigencias comerciales de los clientes del puerto y de la industria portuaria misma, en todo caso, los puertos necesitan un marco institucional o reglamentario adecuado que utilice los mecanismos del mercado con el propósito de armonizar las exigencias sociopolíticas con los objetivos comerciales. La intensidad de la competencia inherente a la economía globalizada, el cambio de la optimización de una actividad a la optimización de los servicios integrados en sistemas y las enormes inversiones en tecnologías e instalaciones modernas dirigidas a aumentar la productividad y reducir los costos, obligan a los gobiernos a considerar que el marco institucional para los puertos debe sentar las bases para la participación privada y una reforma laboral de índole comercial. Estos temas se tratan en los módulos segundo y tercero.

II. Segundo módulo: PARTICIPACIÓN PRIVADA

A la luz del proceso de globalización de la economía, la inserción de los puertos en dicho proceso y la necesidad de realizar inversiones cuantiosas en tecnologías e instalaciones modernas, los gobiernos han comenzado a examinar la posibilidad de recurrir a la participación privada en los puertos estatales. Existe una contradicción insalvable entre las condiciones en que operan estos puertos y las funciones que deberían cumplir. Por ejemplo, resulta imposible aumentar la productividad utilizando tecnologías inadecuadas, o reducir los costos manteniendo una fuerza laboral sobredimensionada. La participación privada plantea un dilema a los gobiernos: en una economía global no pueden hacer caso omiso de las leyes del mercado, o abolirlas, pero tampoco pueden eliminar los beneficios de que gozan los trabajadores portuarios. Sin embargo, esta disyuntiva se puede resolver mediante un marco reglamentario que asegure que los clientes del puerto, la fuerza de trabajo y los operadores privados de las terminales marítimas respondan a las fuerzas del mercado. **En este módulo la cuestión fundamental** no es determinar quién debería ser el propietario de la maquinaria y las instalaciones portuarias, sino cuál es el marco reglamentario que deben adoptar los gobiernos para asegurar que los puertos realicen sus actividades con criterio comercial.

A. PARÁMETROS CONEXOS

Para promover la participación del sector privado, los gobiernos deben adoptar un marco institucional orientado hacia el mercado. Hoy en día, los reglamentos portuarios de muchos países en desarrollo son un conjunto heterogéneo de normas emanadas de los controles impuestos a cada una de las organizaciones y empresas que realizan actividades en los puertos. La participación privada permite a los gobiernos desligarse de las decisiones comerciales y dedicarse a la formulación e implementación de leyes, reglamentos y políticas que armonicen con dichas normas. Los gobiernos deben evitar la aplicación de subsidios y restricciones de mercado que ya no sirven para compatibilizar las metas comerciales con las sociopolíticas. Es fundamental evitar que mediante los marcos reglamentarios, las autoridades hagan caso omiso de los objetivos comerciales, se limiten a ejercer una supervisión superficial de las actividades portuarias y permitan que los grupos de presión constituyan monopolios, ya que estas prácticas conducen a que: i) para todas las tareas se recurra, en última instancia, a sistemas de uso intensivo de mano de obra; ii) los recursos se asignen según las presiones políticas; iii) en la selección del personal directivo superior se consideren secundarios la experiencia y los conocimientos especializados; y iv) en lugar de otorgar prioridad a la competencia y a la búsqueda de utilidades los puertos se manejen sobre la base de presupuestos y sistemas de subsidios.

1. Presiones a favor de la participación privada

La participación privada y la reforma de la legislación laboral orientada hacia el mercado constituyen la opción preferida por los clientes y los operadores privados de las terminales marítimas. En cambio, es la más resistida por los gobiernos y el movimiento laboral, debido a los presuntos costos políticos y sociales. Por lo general, las presiones a favor de la participación privada en los puertos estatales, son el resultado de uno de los tres factores siguientes:

1) El malestar de la gente por lo elevado de los costos portuarios, la baja productividad, los robos y la corrupción de los funcionarios gubernamentales, generalmente se produce por la escasez de productos de consumo o de insumos industriales, o por el hecho de que los precios son superiores a los internacionales, y a menudo se traduce en presiones de la opinión pública a favor de la participación privada. Este malestar puede aplacarse tratando los síntomas del problema en lugar de sus causas. Por ejemplo, se puede ofrecer a los trabajadores incentivos económicos para mejorar la productividad. Pero si además, los estibadores logran ingresos adicionales en concepto de horas extras trabajando con mayor parsimonia, el sistema no funcionará. Lógicamente, es dable esperar que los trabajadores elegirán el sistema que les asegure mayores beneficios. Una vez que se haya mejorado la productividad a través de cualquiera de estos sistemas, desaparecerán las presiones de la opinión pública pero la mano de obra portuaria seguirá desvinculada de los mecanismos del mercado.

2) Las plataformas políticas son una herramienta que utilizan los candidatos electorales para comunicarse con la ciudadanía y atraer sus votos, pero no son leyes, reglamentos o contratos entre partes cuyo cumplimiento sea exigible. Las plataformas políticas son, en cierto modo, pactos unilaterales o documentos de lineamientos de acción cuyo valor normalmente no va más allá de la elección, aunque los candidatos que las hayan promovido resultan electos. No obstante, Carlos Menem, el presidente de Argentina, y Margaret Thatcher, la ex-primer ministra de Gran Bretaña, han logrado apoyarse en sus respectivas plataformas políticas para iniciar el proceso de modernización portuaria.

3) La competencia protege a los clientes portuarios de los monopolios. Sin la competencia, la transferencia de la operación de una terminal marítima pública a un operador privado se reduciría a la transformación de un monopolio del sector público a un monopolio del sector privado. Los gobiernos pueden tratar de eliminar la competencia dentro y entre los puertos de sus países respectivos, otorgando así una posición monopólica a cada uno de ellos, pero no pueden controlar o suprimir la competencia entre los productos que se comercializan a

través de los puertos en los mercados internacionales. Esta competencia es lo que determina la demanda de los servicios portuarios. Por eso, el marco reglamentario tiene que incluir medidas que protejan la competencia.

Por supuesto, la convergencia de los tres factores recién señalados establece las condiciones óptimas para la participación privada.

2. Presiones en contra de la participación privada

Las principales presiones surgen de cuatro "fantasmas" o presuntos efectos de la privatización, es decir:

- i) el traspaso de un monopolio del sector público al sector privado;
- ii) la socialización de las pérdidas y la privatización de las utilidades;
- iii) la eliminación del movimiento sindical portuario;
- iv) el sometimiento de la soberanía nacional a los intereses privados o, lo que es aún más grave, a los intereses privados de otro país.

Los grupos de presión agitan estos "fantasmas" para entorpecer toda iniciativa de privatización, esgrimiendo los argumentos siguientes: i) la constitución nacional y demás leyes prohíben la enajenación de la propiedad pública y la inversión privada en las zonas de mareas; ii) la pérdida de puestos de empleo que resulta del despido de los trabajadores excedentes y el aumento de la tasa de cesantía, con los consiguientes costos sociales y la intranquilidad en la fuerza laboral; y iii) la pérdida del control de los puertos que presuntamente debe tener el gobierno central por razones estratégicas.

¿Quiénes conforman los grupos de presión y qué tipo de influencia ejercen en los puertos?

3. Identidad y acción de los grupos de presión

La propiedad, administración y explotación de los puertos por parte del sector público han retrasado la adopción de decisiones acerca de inversiones, la negociación de acuerdos colectivos que respondan a las necesidades de los clientes y el aprovechamiento de las oportunidades comerciales. Este estado de cosas ha sido aprovechado por los distintos grupos de presión. Los sindicatos portuarios, las asociaciones de exportadores, importadores y transpor-

tistas y la burocracia gubernamental ejercen un control monopólico sobre sus propias actividades y además influyen en las de muchos otros sectores. Los clientes han comenzado a manifestar su descontento por el control monopólico de las operaciones de manipulación y almacenamiento de la carga que ejercen las administraciones portuarias del sector público y la mano de obra portuaria. Cada uno de los grupos mencionados, y muchos otros, ejercen presiones de tal magnitud sobre la administración nacional de puertos, que pueden determinar cuáles han de ser los horarios de trabajo, qué cargas deben considerarse peligrosas, qué inversiones deben hacerse, dónde pueden almacenarse las mercaderías y muchos otros aspectos importantes que parecerían ser de competencia exclusiva de la dirección.

Cabe mencionar, como dato ilustrativo de la complejidad de esta situación, lo ocurrido recientemente en el puerto de Mombasa, Kenia. Con el fin de satisfacer los requisitos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en agosto de 1996, la autoridad portuaria nacional firmó un contrato de administración de dos años con la empresa Felixstowe Port Consultants, la que asignó a seis especialistas a la terminal de contenedores. Uno de los problemas que se intentó resolver mediante este contrato fue la eliminación de los robos, en los que aparentemente, participaron directivos de alto nivel, y el mantenimiento del equipo del puerto. Debido a la falta de reparación de las grúas de pórtico por la autoridad portuaria de Kenia, en septiembre de 1997 el consultor indicó que no había podido lograr la productividad mínima exigida de 375 movimientos de contenedores diarios y comunicó a la autoridad portuaria su intención de rescindir el contrato. Pese a que el gobierno trató de persuadir al consultor que no revocara el contrato, éste se anuló de común acuerdo en febrero de 1998, siete meses antes de la fecha de vencimiento.

B. LOS MECANISMOS DEL MERCADO EN LA ECONOMÍA GLOBALIZADA

En la mayoría de los puertos estatales no existe prácticamente ningún interés por responder a las señales del mercado, y los grupos dominantes, a través de su capacidad de presión política, determinan qué inmuebles, maquinaria e instalaciones se utilizarán.

Por ejemplo, los sindicatos de estibadores frecuentemente rechazan las tecnologías modernas con el fin de asegurar a sus miembros una tasa de empleo adecuada o, si perciben que no pueden evitar su incorporación, negocian un convenio que les asegure la operación de la maquinaria nueva con un número de trabajadores mayor que el necesario. En cambio, en los puertos que cuentan con la participación privada, la competencia inherente a la economía globalizada expone a los clientes, los gobiernos, los trabajadores y los opera-

¿Cómo se seleccionan y utilizan los recursos en los puertos estatales?

dores privados de las terminales marítimas a los mecanismos del mercado, y esta situación asegura que la selección y utilización de dichos recursos responda a las necesidades comerciales.

Durante muchos años, los gobiernos de los países en desarrollo prestaron escasa atención al déficit operativo de los puertos estatales, considerando que tal situación podía corregirse, por ejemplo, aumentando las asignaciones presupuestarias, las tarifas portuarias o simplemente, considerando que se trataba de un costo interno del país que no tenía mayor incidencia en su comercio exterior. Sin embargo, el déficit provocado por esta situación, especialmente en los países que han adoptado políticas macroeconómicas orientadas a las exportaciones, afecta los precios de los bienes comerciables a nivel internacional. En reconocimiento de esos efectos, es necesario tomar en cuenta que los puertos son de por sí competitivos. Es decir, las actividades portuarias son actividades comerciales, expuestas a los mecanismos del mercado, y no existen medidas gubernamentales o privadas que puedan aislar, reducir o evitar sus consecuencias económicas.

Para entender los mecanismos del mercado, es preciso individualizar y evaluar cómo funcionan, para así determinar no sólo sus consecuencias económicas, sino también la forma de incorporarlos al marco reglamentario del país.

La frase "mecanismos del mercado" ha pasado a ser parte del léxico profesional como un término teórico que a menudo carece de significado a nivel operacional. Dichos mecanismos, fundamentales para el establecimiento de la competencia, en los puertos y entre ellos, comprenden las leyes de *la oferta y la demanda*, *las pérdidas y utilidades*, *las economías de escala*, *la autonomía de gestión*, *la libertad de entrada y salida*, *las preferencias y aversiones de los clientes* y *el riesgo de quiebra*.

¿Qué se entiende por mecanismos de mercado y qué función cumplen?

La libre interacción de los mecanismos del mercado es necesaria para que exista la competencia. Por ejemplo, *las necesidades de los clientes*, junto con *las pérdidas y utilidades* de los operadores privados de los terminales marítimas (inclusive el riesgo de quiebra) determinan *la oferta y la demanda* de los servicios portuarios. A través de los mecanismos de libre mercado se podrá estimar si, la cantidad y el precio de los servicios portuarios son eficientes, en función de los costos. La producción eficiente se asegura mediante *la autonomía de gestión* e incluye las decisiones relativas al tamaño de un puerto, a fin de aprovechar *las economías de escala*. Luego, la determinación del tamaño ideal del puerto está vinculada a *la libertad de entrada y salida* de los inversionistas privados que, a su vez, responden a los volúmenes de carga.

Sin un marco reglamentario adecuado, se corre el peligro de que estos mecanismos sirvan para que los grupos de presión obtengan rentas monopólicas. A continuación se examina cada uno de estos mecanismos:

i) La oferta y la demanda. La demanda de mano de obra y de servicios portuarios se deriva del volumen de la carga que deben manipular los puertos. Los costos portuarios se añaden a los de fabricación, seguro y transporte como componente del precio final

de los bienes. Los costos portuarios comprenden los correspondientes a los servicios relacionados con los buques y la carga, y también los que se generan por el uso de las maquinarias, los procedimientos administrativos y los acuerdos laborales. Estos costos inciden directamente en las oportunidades de mercado de los dueños de la carga. Si los costos portuarios son excesivos, ya sea por que el puerto es ineficiente, no utiliza tecnologías adecuadas o aplica reglamentos obsoletos, se verá afectada la competitividad de las mercaderías movilizadas en los mercados internacionales se limitarán las ventas, caerá la demanda de servicios portuarios y se reducirá la eficacia de las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones.

¿Los puertos pueden generar su propia demanda? ¿Por qué?

ii) Pérdidas y ganancias. Una empresa privada utiliza una contabilidad fundada en las pérdidas y ganancias, opera en un marco comercial y puede traspasar saldos deficitarios sólo en la medida en que no vayan a la quiebra. En cambio, una empresa pública utiliza una contabilidad de fondos y debe

justificar las diferencias entre las cuentas reales y las cuentas presupuestadas, opera en un marco sociopolítico determinado, puede traspasar cualquier pérdida pidiendo mayores asignaciones presupuestarias y no puede quebrar. Por ejemplo, los Ferrocarriles Nacionales de Japón (FNJ), de propiedad del Estado, perdían 25 millones de dólares diarios y tenían una deuda acumulada de 285,000 millones. En abril de 1987 la empresa fue transformada en 12 sociedades comerciales, en la que el Gobierno participaba con un 100% de las acciones. Una de las 12 sociedades, la empresa liquidadora de los FNJ (FNJ-Settlement Corporation), se hizo cargo de alrededor del 62% de la deuda y las empresas de ferrocarriles de pasajeros del 38% restante.

**¿Qué diferencia existe entre la contabilidad y del sector privado y la del sector público?
La conversión de una empresa estatal en sociedad comercial, entraña algún riesgo si el 100% de las acciones permanecen en manos del Estado?**

Antes de la conversión, los Ferrocarriles eran parte de una burocracia estatal controlada por políticas y objetivos gubernamentales, cuyo sistema de contabilidad no tenía en cuenta las ganancias y las pérdidas, sino las desviaciones con respecto a las cuentas presupuestadas. Después de estos cambios, los gerentes y trabajadores comprendieron que la única manera de sobrevivir comercialmente era controlando costos y generando utilidades y comenzaron a aplicar un sistema de contabilidad de pérdidas y ganancias. En abril de 1988, las tres líneas de Honshu obtuvieron utilidades por 1 120 millones de dólares, después de efectuar pagos de 2,400 millones por concepto de deuda. En Octubre de 1993, se vendió el 50% de las acciones de la línea de pasajeros Ferrocarriles Japoneses Orientales. La venta de las empresas Ferrocarriles Japoneses Centrales y Ferrocarriles Japoneses Occidentales se postergó debido al terremoto de 1995 en Kobe.

Para 1997, 10 años después de la conversión en empresas de la FNJ, las condiciones económicas del país habían cambiado. El Gobierno ha debido enfrentar el aumento del déficit presupuestario, y se ha negado a pagar la deuda asumida por la FNJ-SC con el erario público. Previamente, el Gobierno intentó transferir una parte de la deuda de la FNJ-SC a las empresas ferroviarias individuales, pero encontró mucha resistencia. El Gobierno ha planteado dos alternativas: o bien los ferrocarriles asumen la deuda voluntariamente, o el Ministro de Transporte pedirá a los legisladores que aprueben una ley que les transfiera 2.83 mil millones de dólares en concepto de obligaciones de deudas previsionales. Por su parte, los ferrocarriles están considerando la posibilidad de entablar una acción judicial en los tribunales de su país con el propósito de obligar al Gobierno a cumplir con las condiciones del contrato original.

iii) Economías de escala. En las actividades manufactureras, las economías de escala se refieren a la reducción de los costos medios de producción conforme se expande el tamaño de la capacidad productiva. Si se logra una economía de escala mayor, es posible aumentar la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales, elevando así la penetración comercial de los productos nacionales en otros países. Aplicadas a los puertos, entrañarían ampliar el tamaño de las terminales, adquirir tecnologías e instalaciones modernas y aumentar el calado para reducir los costos medios por unidad de carga. El logro de mayores economías de escala en los puertos se verá por las dificultades para contar con las instalaciones necesarias y por las limitaciones que se planteen en materia de volúmenes de carga.

**¿Es posible aplicar economías de escala en los puertos ?
¿Hay un límite para ello?**

Es decir, la posibilidad de lograr mayores economías de escala está limitada por una gama de factores endógenos, como la productividad de la fuerza laboral y el espacio disponible para nuevas instalaciones y por factores exógenos como, la competencia de otros puertos que sirven al mismo territorio, las necesidades de los clientes, la disparidad de las cargas y la estacionalidad de los flujos de mercaderías. Antiguamente, los gobiernos determinaban la capacidad de los puertos estatales teniendo en cuenta la oferta o el volumen de mercaderías que llegaba a un territorio cautivo o salía de él. Hoy día, los territorios cautivos ya no existen y es preciso tener en cuenta el impacto del transporte terrestre de larga distancia, que amplía la zona de influencia de los puertos, y la competencia de puertos de otras latitudes, no sólo los cercanos.

iv) Autonomía de gestión. Los dirigentes políticos han considerado a los puertos estatales como un medio para asegurarse un electorado, absorber el desempleo y otorgar puestos encumbrados a sus principales partidarios.

Si no se pone término a estas prácticas, los compromisos políticos pueden convertirse en una red tan enorme de ventajas, subvenciones recíprocas y prestaciones sociales, que difícilmente el puerto pueda funcionar con un criterio comercial. En esas condiciones, los puertos estatales funcionan como si fueran instituciones sin fines de lucro en lugar de empresas que deben prestar servicios eficientes en términos de costos y productividad. Por su parte, los administradores carecen de autonomía de gestión suficiente para aprovechar las oportunidades comerciales.

¿Qué libertad de acción tienen los administradores de los puertos estatales?

Ello ha dado lugar, por ejemplo, a que los trabajadores portuarios rechacen las tecnologías que economizan mano de obra, los sistemas de distribución intermodal y hagan oídos sordos a las realidades económicas mundiales. También les ha permitido usurpar muchas funciones directivas de las administraciones portuarias del sector público. Durante mucho tiempo, los gobiernos han justificado las trabas burocráticas que han impedido el funcionamiento eficaz y a bajo costo de los puertos, afirmando que sirven importantes metas económicas, políticas y sociales. En la economía globalizada, de funciones de distribución descentralizadas, desreglamentadas, intermodales y vinculadas electrónicamente, los administradores de los puertos deben disponer de autonomía suficiente como para operar con criterios comerciales.

v) Libertad de entrada y salida de nuevos operadores privados en las terminales marítimas. Esta libertad no puede ser absoluta, ya que el número de emplazamientos de terminales

¿Qué impacto tienen los subsidios gubernamentales sobre la libertad de entrada y salida?

portuarios en cualquier país es limitado. Sin embargo, el marco reglamentario de los puertos no debe incluir ninguna barrera que impida la entrada de nuevos operadores. Por ejemplo, los gobiernos no deben ofrecer subsidios a los operadores que están en quiebra o inactivos del punto de vista empresarial para evitar su salida. El concepto de los mercados de acceso irrestricto indica que la mera posibilidad de entrada de nuevos competidores debería restringir el deseo de los operadores actuales de subir las tarifas con el fin de aumentar sus utilidades. Al permitir que los intereses privados participen en la prestación de los servicios portuarios, en la dotación de instalaciones y en el ofrecimiento de servicios a los clientes, se introducirán nuevos elementos competitivos y se atenderá así en mejor forma al mercado.

Desafortunadamente, en muchos países los conocimientos especializados no son un factor determinante para decidir si se permitirá la entrada de intereses privados al sector portuario. Antes bien, deben llevar a cabo largos procedimientos, de tramitación sumamente intrincada y sometida a todo tipo de influencias. Además deben considerarse políticamente aceptables para lograr la aprobación de las autoridades. Los gobiernos deben establecer reglas que eliminen tales procedimientos de selección, pero no resulta práctico formular planes detallados para la participación del sector privado, puesto que las alternativas son demasiado numerosas y dinámicas para subordinarlas a normas universalmente aplicables. En su lugar, los gobiernos deberían formular un marco institucional que permita a los intereses privados proponer sus propios planes de participación, de acuerdo con las condiciones variables del mercado.

vi) Necesidades de los clientes. Los exportadores, importadores y transportistas ya no están dispuestos a aceptar que la administración y la mano de obra de los puertos sigan aferradas a instituciones y tecnologías surgidas en el marco de políticas económicas o de crisis financieras del pasado, o respondan a las presiones de grupos de intereses determinados. En la economía globalizada, la satisfacción de las necesidades del cliente no puede estar supeditada al reloj ni al calendario. Ni siquiera a las condiciones meteorológicas. Para los clientes, los factores determinantes son los costos y la productividad. Por ejemplo, uno de los clientes del puerto de Santos ha manifestado que durante 10 años nunca se consultó a su empresa si el funcionamiento del puerto satisfacía sus necesidades. Los clientes son claves para determinar la rentabilidad de los operadores privados de las terminales marítimas y la conveniencia comercial del puerto y, en consecuencia, es preciso consultar su opinión.

¿En qué medida se satisfacen las necesidades de los clientes del puerto?

Los clientes desean tener acceso por vía terrestre y marítima a un puerto expedito y rápido, que permita reducir los costos de exportación, importación y transporte. Para que los puertos resulten atractivos para los clientes es preciso realizar inversiones a fin de incorporar nuevas tecnologías y poder contar con una mano de obra altamente calificada. Si los puertos no cumplen con los requisitos de los clientes en materia de costos y productividad y la manipulación de la carga no se realiza en los tiempos estipulados y libre de daños, las mercaderías se enviarán a otros puertos cercanos que sirvan a la misma región.

vii) Riesgo de quiebra. La mayoría de los puertos estatales son organismos gubernamentales que funcionan en un marco sociopolítico caracterizado por la resistencia a la competencia, los riesgos y la innovación, y por la existencia de grupos de presión que desempeñan un papel determinante en una amplia gama de actividades. En cambio, los puertos estatales que se han transformado en sociedades comerciales y los que son explotados por intereses privados, se rigen mayormente por las fuerzas del mercado y, en tal sentido, están expuestos al riesgo de quiebra. Las pérdidas y utilidades, la competencia y el riesgo mencionado son los factores que impulsan constantemente al sector privado a ir adaptando sus actividades a fin de poder prestar mejores servicios a los clientes de los puertos y de este modo mantener su viabilidad comercial. Son estos factores los que crean los incentivos para que las empresas realicen inversiones, se especialicen o se amalgamen en empresas más viables. Si no fuera por la competencia y el riesgo de quiebra, se invalidaría el sistema de premios y sanciones del mercado.

¿Cuáles son las consecuencias de la falta de competitividad y el riesgo de quiebra de los puertos estatales?

Los puertos estatales operados por el Estado son organizaciones sociopolíticas que por lo general no responden a las señales del mercado, no pueden ir a la quiebra y se utilizan con fines políticos y estratégicos. Aunque no son rentables, pueden obtener financiamiento de su propietario, el Estado, para adquirir nuevos inmuebles, maquinaria e instalaciones. En cambio, los operadores privados de las terminales marítimas de los puertos estatales llevan a cabo sus actividades en un entorno competitivo, pueden ir a la quiebra, no reciben subsidios gubernamentales y tienen que financiar sus adquisiciones a través de los préstamos o reinvertiendo utilidades.

¿Es posible la competencia entre una terminal privada y otra estatal en un mismo puerto?

Para que sea posible la competencia entre una terminal privada y otra estatal que sirva al mismo mercado, ambas deben correr los mismos riesgos. Es decir, ambas deberán responder a las señales del mercado, y a las exigen-

cias de los mercados financieros y estar sujetas al riesgo de quiebra. Una terminal estatal nunca estará expuesta al riesgo de quiebra, lo que es totalmente inaceptable para los inversionistas privados. Como ejemplo de lo anterior, el director de Hutchison International Port Holdings de Hong Kong, advirtió que su empresa no haría inversiones en un puerto si existía una instalación portuaria estatal a menos de 100 millas a la redonda.

C. MEDIDAS QUE LOS GOBIERNOS DEBERÍAN ADOPTAR PARA FAVORECER LA PARTICIPACIÓN PRIVADA

En muchos países en desarrollo la magnitud de los costos, la falta de productividad y el exceso de personal de los puertos funcionaron como mecanismos de transmisión macroeconómica que reforzaban las políticas de crecimiento hacia adentro, e incrementaban el precio de las importaciones en los mercados nacionales, a fin de proteger a los productores nacionales. Sin embargo, con la puesta en marcha de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, los factores mencionados producen un aumento de los precios de las exportaciones y las importaciones e impiden el logro de las metas de crecimiento económico. Los gobiernos procuran alentar la participación de los intereses privados en la prestación de servicios portuarios y el suministro de instalaciones para asegurar una disciplina comercial. Es decir, bajar los costos, mejorar la productividad y racionalizar la contratación de personal y, al mismo tiempo, lograr las metas de crecimiento, aumentando la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales.

¿Qué objeto tiene fomentar la participación de los intereses privados en la prestación de los servicios portuarios?

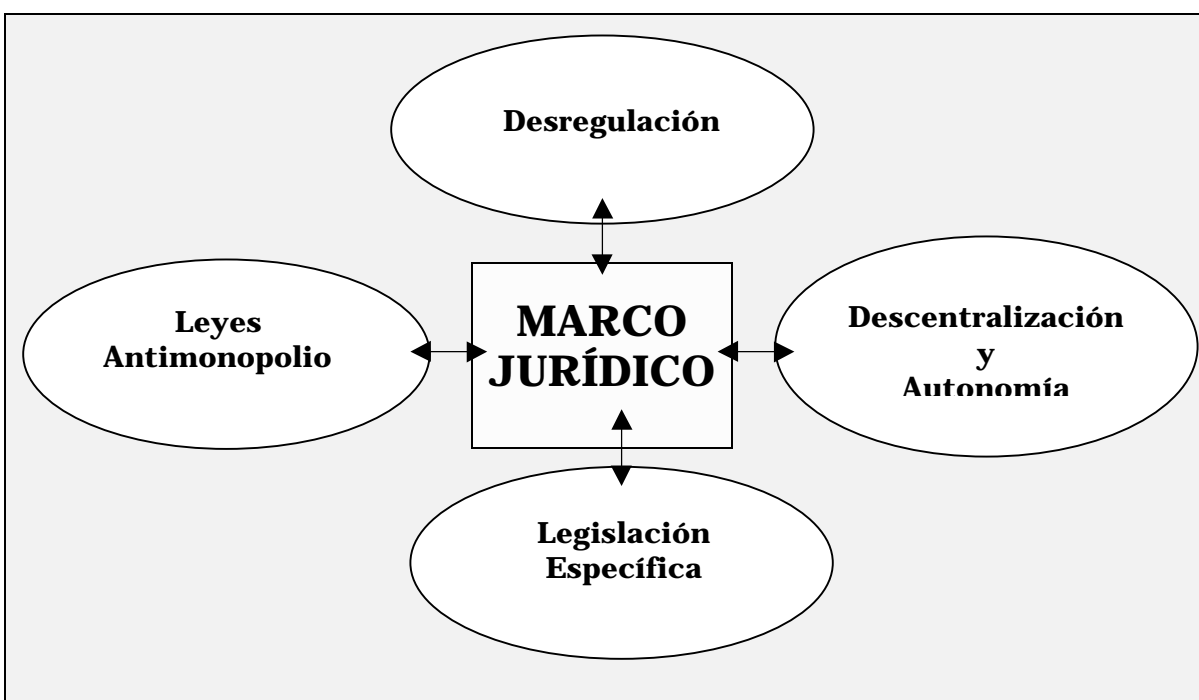
1. Marco jurídico

Para promover la participación del sector privado en la prestación de servicios portuarios y el suministro de instalaciones, los gobiernos deben elaborar un marco jurídico fundado en los mecanismos del mercado, y que asegure su funcionamiento, a fin de que toda la comunidad portuaria se rija por las mismas normas y compita en condiciones de igualdad apoyando al mismo tiempo las políticas económicas y garantizando que los grupos de presión no distorsionen el entorno en que se desarrollan las relaciones comerciales.

¿Por qué es necesario un marco jurídico, fundado en los mecanismos del mercado?

Las siguientes medidas jurídicas sientan las bases para la participación privada en los puertos del sector público:

- i) La desregulación del sector portuario;
- ii) La descentralización y la autonomía financiera de los puertos;
- iii) Las leyes antimonopolios que se aplican a los operadores privados de las terminales marítimas; y
- iv) Legislación específica en que se defina la participación del sector privado en los puertos estatales.



i) La desregulación: Se puede definir desregulación como la eliminación de normas, reglamentos, medidas y otros obstáculos, como las subvenciones directas y cruzadas, las reservas de mercado, las obligaciones sociopolíticas, el desempeño de funciones directivas por parte de los trabajadores, las operaciones de rescate financiero del gobierno, etc., que entorpecen el libre juego de los mecanismos del mercado. La eliminación de dichos obstáculos creará un vacío reglamentario, a menos que se establezcan otros reglamentos que reorienten el papel de los intereses gubernamentales y privados, de modo que los puertos y los clientes

¿Qué se entiende por vacío reglamentario?

puedan responder a las exigencias de la economía globalizada. Si la desregulación no se acompaña por esas medidas, los grupos portuarios de presión aprovecharán el vacío reglamentario y procurarán conservar sus posiciones de control sobre los mecanismos del mercado y obtener rentas monopólicas.

La eliminación de las medidas de control aplicadas en los puertos por los gobiernos, en su calidad de operadores portuarios y empleadores de mano de obra, no generará un vacío reglamentario si se permite su reemplazo por los mecanismos del mercado y si se los protege de las prácticas monopólicas de los operadores privados de terminales marítimas, de las asociaciones de exportadores e importadores, y de los sindicatos. La sujeción de las actividades comerciales de los puertos a los mecanismos del mercado parecería contraponerse a las medidas gubernamentales que regulan la industria portuaria, pero no es así. Ello no entraña optar entre dos alternativas, ya que en la economía globalizada es imprescindible incorporar los mecanismos del mercado a los regímenes jurídicos.

ii) Descentralización y autonomía financiera:

Todos los sectores que intervienen en la actividad portuaria deberían hacerse cargo de las consecuencias, en términos de valor, de sus propias decisiones en cuanto a operaciones, planes e inversiones. Los gobiernos deben sustraerse de las decisiones cotidianas

relacionadas con las operaciones y centrarse en la formulación de políticas y planes de más largo plazo que promuevan las metas macroeconómicas. El objetivo es asegurar la innovación en materia de servicios e infraestructura, mejorar la productividad y la eficiencia en función de los costos, intensificando la participación local, la utilización de los recursos locales en las inversiones y la transferencia de la responsabilidad de los funcionarios públicos nacionales a los funcionarios locales.

¿Por qué es preciso descentralizar el sistema portuario y otorgarle autonomía financiera?

La descentralización no exime al gobierno central de sus obligaciones, sino que exige el establecimiento de una estructura institucional, en que las organizaciones locales y los inversionistas privados tengan la facultad de realizar funciones de operación, planificación e inversión y la administración de los puertos del sector público, se transforme en un organismo regulador que fiscalice dichas actividades. Muchos sostienen que la descentralización provocará una fragmentación de las entidades comerciales que no pueden desenvolverse en un entorno comercial. Sin embargo, los gobiernos deberían establecer un marco jurídico para la descentralización y permitir que el sector privado determine el grado de su aplicación. De este modo, los gobiernos no tendrían que determinar el tamaño de una empresa de estiba viable, una tarea casi existencial, porque el sector privado asumiría dicho riesgo.

iii) Leyes antimonopolio: la participación del sector privado en el suministro de instalaciones y la prestación de servicios portuarios puede contribuir al logro de las metas de crecimiento económico de una nación sólo si se produce en un marco de vigorosa competencia. Las comisiones antimonopolio deben

tener un mandato inequívoco para proteger la competencia (no para proteger de la competencia a empresas o ramas de actividad determinadas), hacer cumplir los derechos de propiedad e iniciar investigaciones, así como adoptar medidas adecuadas con respecto a las quejas presentadas por terceros. Los gobiernos deben autorizar a las comisiones antimonopolio a que: examinen los casos relacionados con los abusos de las empresas que ocupan una posición dominante y se expidan al respecto; intimen al cese de prácticas desleales; y evalúen los daños y perjuicios. La competencia y las leyes antimonopolio impiden que un monopolio del sector público se traspase al sector privado, una posibilidad que ha servido de base a los argumentos de todos los sectores que intentan mantener las disposiciones institucionales vigentes y una posición dominante.

Existen monopolios portuarios naturales cuando, por ejemplo, un único puerto sirve a una isla o a una zona aislada. En estas situaciones, los gobiernos pueden establecer una base para la participación privada, pero deben fortalecer el marco normativo con el propósito de evitar que el operador privado perciba rentas monopólicas. Esto puede lograrse mediante la licitación pública de las terminales y el otorgamiento de concesiones por períodos más breves. Ambas medidas contribuyen a crear mercados de acceso irrestricto. Además, el marco reglamentario debe estipular que las comisiones antimonopolio deben investigar los reclamos de abuso de las empresas dominantes y fijar multas que superen ampliamente el valor del daño causado a los clientes por cualquier actividad monopólica.

iv) Legislación específica: corresponde a los gobiernos promover expresamente, mediante una legislación adecuada, la participación del sector privado en el suministro de instalaciones y la prestación de servicios portuarios. Dicho marco deberá definir, con suma precisión: las diversas alternativas para tal participación; las propiedades y servicios a que tendrán acceso las empresas privadas; las

pautas que se utilizarán para determinar el valor de la maquinaria, instalaciones e inmuebles; las medidas de salvaguarda de los derechos de propiedad

¿Cómo evitar el traspaso de un monopolio del sector público al sector privado?

¿Cuáles deberían ser las normas y disposiciones en una legislación para la participación del sector privado en los puertos?

de los inversionistas; y todas las ventajas o compensaciones concedidas a los habitantes del país en que esté situado el puerto. Entre las distintas alternativas para la participación de la actividad privada cabe mencionar la contratación de empresas privadas de carga y descarga, los contratos de administración, las concesiones, la autorización para que las terminales privadas manipulen cargas de terceros, la venta y la conversión de los puertos en empresas comerciales. La alternativa elegida dependerá no solamente de las metas nacionales, sino también por los principales competidores.

Dada la naturaleza efímera de las oportunidades comerciales y la tradicional parsimonia con que funcionan las burocracias gubernamentales, es preciso definir claramente en la legislación las normas que regirán la aprobación de las propuestas del sector privado. En dichas normas deberán fundarse en el principio de que la mayor participación privada beneficia al país. De este modo se evitarán un sin fin de problemas y postergaciones que tratan de justificarse utilizando argumentos imprecisos como “las necesidades económicas” o la “rentabilidad social”. En la legislación también deberán establecerse plazos breves para que los organismos gubernamentales se expidan respecto de las propuestas y para su ejecución por parte de empresas del sector privado. Por ejemplo, deberá otorgarse a los organismos normativos pertinentes un plazo muy breve (que no exceda los 45 días, por citar una cifra) para publicar los motivos de rechazo de una propuesta de construcción de nuevas instalaciones o anexos. Si dentro de ese plazo el organismo no se ha pronunciado, la propuesta debería quedar aprobada automáticamente.

2. Traspaso del control de las operaciones portuarias

El traspaso del control de las operaciones portuarias a los inversionistas privados es un proceso que comprende las etapas siguientes, que deberían ejecutarse dentro del mandato o período de un mismo gobierno con el fin de evitar un cambio de política en materia de participación privada.

i) Constitución de un equipo de privatización. El gobierno deberá nombrar un director y un equipo de personas altamente idóneas, que apoyen la política de participación privada en los puertos estatales. Estos equipos, cuyos integrantes deberán pertenecer a los ministerios de hacienda, comercio, transporte, obras públicas y trabajo, al banco central y a la administración de puertos, deberán estar facultados para utilizar los servicios de especialistas portuarios, contadores, abogados, economistas, exportadores, importadores, transportistas y representantes sindicales con el fin de preparar estudios y supervisar los procedimientos de licitación, de manera que todos los asuntos se resuelvan en

¿Quiénes deberían integrar el equipo de privatización y cuáles serían sus funciones?

forma transparente, equitativa y con un criterio comercial. Las funciones de los equipos serán identificar, evaluar y recomendar medidas económicas, jurídicas y sociales que los respectivos gobiernos deberían adoptar a fin de crear un marco institucional para los puertos estatales y para la mano de obra portuaria, fundado en los mecanismos del mercado y que establezca un entorno atractivo para las inversiones privadas.

ii) Adopción de un marco normativo: (Véase la sección 1, Marco jurídico, de la parte C del segundo módulo).

iii) Establecimiento de un organismo normativo. Los gobiernos comprobarán que la globalización del comercio exige una revisión permanente del marco normativo portuario, a fin de mejorar la productividad y reducir los costos, aumentando así, la competitividad de la producción nacional en los mercados internacionales. Siempre habrá quienes pongan en entredicho los elementos del marco normativo (desregulación, descentralización, leyes anti-monopolio y legislación que defina la participación de los inversionistas privados) por considerarlos demasiado restrictivos, deficientes o anticuados. Para responder a las cambiantes exigencias del mercado, los gobiernos deben convertir las administraciones portuarias en organismos normativos o bien crear otros organismos encargados de implementar el nuevo marco regulatorio para los puertos nacionales y formular recomendaciones para su revisión.

iv) Identificar y definir los elementos del proceso de privatización. En muchos casos, el deseo de un gobierno, fundado en motivos sociopolíticos, de crear un polo de desarrollo en un puerto pequeño, que moviliza volúmenes reducidos de carga, puede ser un factor limitante del proceso.

En líneas generales, el proceso debería comenzar con los puertos de mayor movimiento de carga y terminar con los de menor tráfico. De lo contrario, se correrá el riesgo de crear un entorno poco atractivo para los inversionistas. Es decir, normalmente los operadores privados internacionales orientan sus inversiones a los puertos de mayor

movimiento de carga, de mayores perspectivas de crecimiento, o a otros puertos cercanos a países vecinos que pueden servir la misma zona de influencia, y no participarían en el proceso de privatización hasta que los gobiernos no ofrezcan las oportunidades adecuadas. La actitud expectante de los operadores internacionales crea incertidumbre en los operadores pequeños en relación con la magnitud de la competencia que podrían enfrentar y esto los hace más reacios a invertir en los puertos más pequeños.

¿Cuáles deberían ser las normas y disposiciones legales para la participación del sector privado en los puertos?

En las licitaciones públicas, se tienen en cuenta muchos parámetros pero los más importantes son los siguientes: primero, los antecedentes de la empresa licitante, su experiencia y su capital; segundo, los planes propuestos para el puerto y las inversiones contempladas; tercero, los cánones que está dispuesto a pagar en concepto de la carga anual ya sea sobre la base de los volúmenes de carga o de las utilidades, o de ambos.

El traspaso a inversionistas privados de los puertos de una nación debe realizarse en etapas, dado que el mercado de valores y los principales inversionistas de terminales no pueden absorber tantas oportunidades comerciales simultáneamente. El período de las concesiones no debiera exceder los 25 a 30 años, si el puerto cuenta con la infraestructura básica; 50 años, si es preciso construir instalaciones portuarias; y 10 años, si la terminal está completamente equipada.

D. RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA

A continuación se examinan los resultados económicos, políticos y sociales de la participación privada en los puertos estatales.

1. Resultados económicos

La productividad de los puertos debería aumentar, lo que se traduciría en una mayor producción y una reducción de los costos. Esto favorecerá las importaciones y las exportaciones y crecerá el empleo nacional. Los siguientes ejemplos ilustran lo anterior.

1) En 1981, el Gobierno de Chile permitió la competencia en las operaciones de manipulación y almacenamiento de la carga, desregulando la mano de obra portuaria, eliminando las diferencias entre los operarios que trabajan en tierra y los que lo hacen a bordo y autorizando al sector privado a establecer compañías de estiba. Estos cambios tuvieron un efecto positivo en los costos y la productividad, y evitaron inversiones en infraestructura estimadas en 500 millones de dólares. La productividad de las actividades de manipulación de la carga en el puerto de Valparaíso aumentó de 2 060 cajas de fruta por hora en 1978-1979 a 6 500 en 1985-1986, lo que disminuyó los períodos de estadía de los barcos en el puerto de 129 a 40 horas y los costos por caja de 0.54 dólares a 0.26 dólares. En 1985, en los puertos de Valparaíso y San Antonio se embarcaron en total 572 479 toneladas de frutas y verduras y para 1995 el volumen aumentó a 1,256.811 toneladas, sin necesidad de invertir en muelles nuevos. Antes de introducir estos cambios, se comprobó que el costo de cargar troncos de árboles a un buque era mayor que el costo total de cultivar los árboles, cortarlos y prepararlos para la exportación.

2) Nueva Zelanda desreguló el transporte en 1984, pero la estructura de costos no se modificó porque los puertos eran de propiedad del Estado y operados por él. En 1989, las juntas portuarias del Gobierno de Nueva Zelanda se convirtieron en sociedades comerciales y se racionalizó la fuerza de trabajo. La productividad de los puertos de ese país aumentó inmediatamente y se redujeron costos, favoreciendo a los clientes. Por ejemplo, la industria lechera del país, cuyos costos anuales por concepto de fletes ascienden a 107 millones de dólares, ahorró en 1990 5 millones de dólares, lo que equivale a 3,500 dólares por agricultor. El puerto de Tauranga manipula un 60% más de carga por barco por día y la productividad de las cuadrillas que manipulan la madera rolliza ha aumentado un 150%.

3) La terminal de contenedores del puerto Klang (Malasia) fue entregada al sector privado en diciembre de 1992, por un periodo de 21 años, lo que significó una baja en los costos y un aumento de la productividad. Estos cambios contribuyeron a aumentar el número de contenedores manipulados, de 19 867 TEU en 1993 (agosto a diciembre), a 137 937 TEU en 1994, a 269 941 TEU en 1995 y a 443 656 TEU en 1996. En este último año, el puerto de Klang manipulaba 49 millones de toneladas de carga en total. Para el año 2000, se proyecta manipular 74.8 millones de toneladas de carga y para el 2010 la proyección es del orden de 113 millones de toneladas. Debido a los buenos resultados de la participación privada, el Gobierno de Malasia privatizó el resto del puerto de Klang y el puerto de Malacca, y prevé hacer lo propio en los demás puertos del país.

4) En el Reino Unido se adoptó, en 1947, el plan de mano de obra portuaria registrada, a fin de eliminar el empleo ocasional de trabajadores portuarios y garantizarles un puesto vitalicio. El costo medio por tonelada de cargas manipuladas en un puerto en que regía este plan fluctuaba entre 12 y 27 dólares, mientras que las mismas actividades costaban entre 5.50 y 6.50 dólares en Rotterdam y Amberes. Se estima que el plan de mano de obra portuaria registrada ha costado a la economía del Reino Unido más de 800 millones de dólares en sus 42 años de existencia. El Gobierno británico comenzó a privatizar sus puertos en 1983 y abolió el plan en julio de 1989.

Desde entonces, la productividad de los trabajadores portuarios que manipulan contenedores aumentó un 87% durante el ejercicio económico que finalizó en julio de 1990 y la productividad en la manipulación de carga convencional aumentó un 28.4% por trabajador portuario durante el mismo período. El Gobierno del Reino Unido estimó que la abrogación del plan deberá traducirse en la creación de, aproximadamente, 50 000 puestos de trabajo en un quinquenio. Se estima que en el puerto de Liverpool la produc-

tividad a bordo y en tierra ha aumentado un 20% y un 25%, respectivamente, y se proyecta promocionarlo como uno de los centros de distribución más importante para los servicios del Atlántico norte.

2. Resultados políticos

La participación privada en los puertos, debidamente regulada, reducirá las posibilidades de abuso del poder político y la corrupción. Los gobiernos responden a las necesidades de las personas que representan y, sin un marco institucional formulado minuciosamente, es muy difícil evitar que las presiones de los grupos dominantes incidan en el funcionamiento de los puertos estatales. Por esta razón, los gobiernos deben limitarse a cumplir las funciones de propietarios, promotores de inversiones, reguladores, facilitadores, promotores comerciales y encargados de las decisiones en el arreglo de controversias.

La venta o entrega en concesión de los puertos a empresas extranjeras para su explotación comercial no significa que se generen gran cantidad de empleos para los que no son nacionales del país en que funciona el puerto ni que se reduzca la afluencia de divisas extranjeras. Un puerto sirve a una región y a clientes específicos y la empresa compradora o concesionaria realizará sus inversiones en el lugar de localización del puerto y con miras a prestar servicios a esos clientes, y esas inversiones le reportarán una rentabilidad determinada. Los trabajadores portuarios se seguirán contratando a nivel local ya que en la mayoría de los países rigen leyes de inmigración que limitan la contratación de extranjeros sólo a los casos en que no pueda encontrarse entre los nacionales del país los especialistas que se necesitan. Además, en el artículo 2 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se estipula, entre otras cosas, que todo Estado tiene el derecho de:

- "a) Reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera;"...
- "c) Nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de la compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales..."

3. Resultados sociales

Es cierto que, inicialmente, los sistemas de trabajo implantados por el sector privado, que responden a los mecanismos del mercado, suelen poner en evidencia que hay personal superfluo en los puertos estatales y que la política del Estado en materia de contrataciones hace caso omiso de los aspectos comerciales. Muchos gobiernos creen que los costos sociales de la participación privada en los puertos del sector público son tan altos en términos de cesantía, marginación y empobrecimiento de los trabajadores, que se verán perjudicados en las elecciones siguientes. Los gobiernos deben ser sensibles a las inquietudes de los estibadores y salvaguardar sus intereses, incorporando a los acuerdos con empresas del sector privado disposiciones que exijan que éstas ofrezcan a los trabajadores empleos con salarios competitivos a nivel nacional, beneficios de jubilación anticipada e indemnización al ser despedidos. Los siguientes ejemplos ilustran lo anterior:

1) En los puertos estatales de Chile los estibadores superfluos cobraron en concepto de indemnizaciones la cifra total de 30 millones de dólares a raíz de la desregulación de la mano de obra de 1981. Los pagos por estibador promediaron los 14 300 dólares, y fluctuaron entre los 10 000 y los 200 000 dólares. Para 1982 el aumento de la productividad representó un ahorro de 40 millones de dólares. Estas economías beneficiaron no solamente a los exportadores, importadores y transportistas sino también a los operadores portuarios. En 1995, las economías logradas en los puertos estatales de Chile habían aumentado a 140 millones de dólares.

2) La reestructuración de los puertos de Venezuela, en 1991, provocó el despido de 10,279 trabajadores portuarios y de los 2,000 funcionarios del Instituto Nacional de Puertos (INP). Todos ellos recibieron del Gobierno de Venezuela una doble indemnización, que representó una cifra global de 182 millones de dólares, o sea, 14 822 dólares por persona. En cambio, el Gobierno del Reino Unido otorgó indemnizaciones por despido de hasta 58 000 dólares por trabajador.

3) En 1991 el Gobierno de Colombia destinó 50 millones de dólares para indemnizar a 8,000 estibadores colombianos por la pérdida de derechos adquiridos. El Gobierno de México gastó alrededor de 30 millones de dólares en 1994 para liquidar los acuerdos colectivos que otorgaban a los estibadores derechos exclusivos de manipulación de cargas en 10 puertos. Los sindicatos fueron disueltos pero se les permitió reorganizarse en compañías con fines de lucro y competir con los operadores privados de las terminales marítimas.

4) El Gobierno de Nueva Zelandia indemnizó a los trabajadores superfluos con 28 millones de dólares, y para fines de 1990 el ahorro directo para los clientes del puerto de ese país alcanzaba a 56 millones de dólares. Por cada empleo perdido en los muelles neozelandeses, el Gobierno estimó que se generaron otros 10 en otros sectores al eliminarse cuellos de botella de costos y productividad causados por los puertos.

E. CONCLUSIONES

Para los organismos públicos encargados de la administración y operación de los puertos estatales el lucro no es un móvil y, ya que no pueden ir a la quiebra, realizan su labor con la vista puesta en las partidas presupuestarias. La explotación de los puertos por el Estado se puede justificar si se libera a los administradores de los puertos estatales de las obligaciones sociopolíticas y se aplica en todo el ámbito portuario el sistema de premios y recompensas característico de la economía de mercado. Los esfuerzos de las administraciones de los puertos estatales por controlar los costos, en general, no resultan eficaces, porque no pueden exigir normas de conducta comerciales a los grupos de presión como los sindicatos, ya que los gobiernos hacen caso omiso de la competencia.

La competencia revierte esta situación, es decir, permite reducir los costos y mejorar la calidad de los bienes y servicios porque obliga a las empresas a enfrentar los riesgos comerciales, la posibilidad de pérdidas financieras y el riesgo de quiebra. Los Gobiernos deben eliminar las trabas burocráticas que impidan la competencia en toda la comunidad portuaria y asegurar que los regímenes antimonopólicos se apliquen por igual a los propietarios de las cargas, los inversionistas del puerto y los trabajadores portuarios. Para asegurar el éxito de la transformación de los puertos, hay un requisito esencial: la participación privada.

Las autoridades gubernamentales de los países en desarrollo, luego de advertir la existencia de graves deficiencias en los puertos (escasa competitividad, costos elevados y una fuerza laboral que excede las necesidades), estimaron fundamental el concurso del sector privado como una manera de poner orden en los puertos. Por ese motivo, han formulado bases con el propósito de facilitar la participación del sector privado en los puertos, hecho que ha redundado en beneficios para productores, consumidores, trabajadores y transportistas. La participación del sector privado en los puertos del sector público tiene por objeto responder al desafío de la competencia.

III. Tercer módulo: REFORMA LABORAL PORTUARIA ORIENTADA HACIA EL MERCADO

Durante las últimas cuatro o cinco décadas, los gobiernos de muchos países en desarrollo han establecido regímenes laborales que satisfacían las aspiraciones de los estibadores de contar con un trabajo y un ingreso seguros. Sin embargo, dichos regímenes los aíslan de las señales del mercado y les confieren un control monopólico de los servicios portuarios. Estas medidas han originado un entorno altamente politizado, que favorece las prácticas de trabajo ineficiente, los conflictos laborales, la contratación de personal superfluo y el aumento de los costos y dificulta una definición clara de las funciones de los administradores nombrados por el gobierno. En las negociaciones colectivas, los sindicatos de estibadores adoptan un enfoque social mientras que las administraciones portuarias operan conforme a objetivos comerciales. Estas diferencias constituyen un caldo de cultivo para los conflictos laborales.

¿En el pasado, había conflictos entre el capital y el trabajo? ¿Existe aún una base para ese conflicto?

La participación del sector privado ha introducido los mecanismos del mercado al ámbito portuario. Ello ha impulsado a los estibadores a adaptarse a las nuevas condiciones imperantes, con lo que las negociaciones colectivas tradicionales han sufrido un cambio profundo. En el nuevo entorno, los objetivos comerciales de los operadores privados de las terminales marítimas y las metas sociales de los estibadores se han vuelto complementarios e interdependientes. Las negociaciones deben orientarse ahora hacia la capacitación profesional de los estibadores. Para ello, los operadores privados deben reconocer que para asegurar el éxito de sus actividades comerciales es preciso que los puertos dispongan de una mano de obra altamente capacitada y motivada, y que la colaboración entre empresarios y trabajadores en el proceso de adopción de decisiones es esencial para lograr la motivación y dedicación de los empleados.

Ya no se puede considerar que el capital y la mano de obra están enfrentados en un conflicto irreconciliable y destructivo ya que ambos son a la vez un fin y un medio, es decir, dos aspectos de una misma realidad. Los mecanismos del mercado constituyen un parámetro independiente e imparcial, con arreglo al cual pueden conciliarse los objetivos comerciales del capital con las metas sociales de los trabajadores. En consecuencia, los conflictos entre ellos deberían disiparse.

Las fuerzas del mercado constituyen un mecanismo independiente e imparcial para conciliar los objetivos comerciales y sociales del capital y de los trabajadores portuarios. Estos llevan a cabo sus actividades en un entorno comercial determinado por las necesidades de los clientes y sólo respondiendo a estas exigencias, pueden asegurar sus puestos de trabajo y sus ingresos, y fortalecer el movimiento sindical. Es preciso reconocer que las exigencias de la economía global han cambiado el papel de los gobiernos en relación con los trabajadores portuarios. Por ejemplo, los gobiernos pueden: (i) responder a la incertidumbre de los estibadores con respecto a sus empleos, estableciendo períodos de pre aviso para el despido de los trabajadores superfluos, elaborando planes de indemnización y recabando su aprobación para efectuar despidos en gran escala; (ii) revisar las políticas, las reglamentaciones y la legislación portuaria, reconociendo que no tienen preeminencia sobre los mecanismos del mercado; y (iii) fomentar las negociaciones colectivas y la solución de los conflictos laborales entre los operadores privados de las terminales marítimas y los sindicatos con el objeto de establecer una base de confianza mutua que asegure la prestación de servicios más productivos a menor costo.

A. NECESIDAD DE UNA REFORMA LABORAL PORTUARIA ORIENTADA HACIA EL MERCADO

La mayoría de los Gobiernos de los países en desarrollo han adoptado leyes, reglamentos y políticas que apoyan firmemente las exigencias de los grupos de presión. Originalmente, los propósitos de estas medidas eran: i) establecer las bases para evitar los conflictos laborales; en cambio, se han fomentado las disputas y obstaculizado su solución, ii) facilitar la aceptación y utilización de nuevas tecnologías; en cambio, se ha demorado su adopción o se han utilizado en forma ineficaz; y iii) asegurar una mayor justicia social; en cambio, ésta se ha administrado con tal parcialidad que no sería aceptada tan fácilmente si fuese plenamente comprendida más allá del ámbito portuario. Durante años, la aplicación de esas leyes, reglamentos y políticas han permitido comprobar que cuando los Gobiernos están a cargo de la administración y operación de los puertos no pueden disociar los objetivos políticos de los objetivos comerciales, de la adquisición de nuevas tecnologías y de las negociaciones colectivas.

Es un hecho conocido que las negociaciones colectivas en los puertos son tripartitas (gobiernos, sindicatos y empleadores). Por ejemplo, las negociaciones colectivas se realizan entre los sindicatos portuarios con el Estado (representado por la administración de puertos, en su condición de empleador). Asimismo, en estas negociaciones, o en muchas otras situaciones, se suscitan conflictos entre los trabajadores

**¿Quiénes participan
en las negociaciones
tripartitas y cuáles
son sus objetivos?**

portuarios y el Estado (nuevamente la administración de puertos en su condición de empleador). Para la solución de los conflictos ambas partes también recurren al Estado (en este caso, representado por el Ministerio de Trabajo o los tribunales). Por lo general, los conflictos surgen porque los clientes exigen que las administraciones de los puertos, en su condición de empleador obliguen a los trabajadores a aceptar tecnologías modernas o arreglos institucionales que permitan aumentar la productividad y reducir los costos pero generan inseguridad en el trabajo.

Los sindicatos exigen que el Estado proteja sus fuentes de trabajo, salarios y beneficios. Los puertos estatales son organismos públicos, los estibadores son empleados públicos y las negociaciones colectivas son bipartitas (gobierno-sindicatos), no tripartitas (sindicatos-gobierno-empleadores), ya que los sindicatos negocian con los gobiernos quienes son a la vez sus empleadores y representantes de sí mismos. Como las negociaciones colectivas eran bipartitas (Estado-trabajadores), los conflictos laborales comenzaron a resolverse en el plano político. Para resolver los conflictos, interviene el Estado (los ministerios del trabajo, los tribunales y, a veces, los propios presidentes) y por lo general decide que no incorporen determinados avances tecnológicos o, si éste es inevitable, que se utilicen aplicando prácticas de uso intensivo de mano de obra.

Los factores que hacen necesaria la reforma laboral portuaria orientada a los mercados son: i) los **avances tecnológicos**, que lleva a la adquisición de equipo de manipulación de carga que sustituye la mano de obra, ii) las **políticas macroeconómicas** y la incorporación de los puertos estatales en la **economía globalizada** y iii) la **participación privada** en los puertos del sector público.

1. Avances tecnológicos

Los avances tecnológicos han modificado las funciones de los puertos y han ocasionado una reducción importante de la demanda de mano de obra portuaria. Los adelantos tecnológicos más notables han sido: los sistemas continuos de carga y descarga, los barcos especializados; los sistemas de carga unitarizada, los vagones ferroviarios de dos pisos, o sea, que permiten transportar contenedores uno encima de otro; las computadoras y los sistemas electrónicos de comunicaciones. Estas y otras tecnologías han intensificado la competencia entre los puertos al eliminar situaciones monopólicas en relación los clientes, territorios y cargamentos, y aumentar las presiones comerciales sobre los puertos para mejorar la productividad y reducir los costos de mano de obra.

Como ya se mencionó, una de las innovaciones tecnológicas del siglo pasado que tuvo efectos de vasto alcance en el que hacer portuario fue la manipulación en gran escala de graneles líquidos, que comenzó con el *Gluckhauf* y luego se extendió a las cargas secas a granel. Por ejemplo, a principios del decenio de 1950, la movilización de carga seca a granel exigía 20 hombres para cada una de las bodegas de un buque, pero 20 años después, dichas cargas se movilizaban en terminales especiales y la descarga de buques graneleros mucho más grandes se podía hacer con un total de tres hombres. En este siglo, los adelantos más importantes han sido el contenedor, la computadora y las telecomunicaciones. Un buque portacontenedores de 2,500 TEU se carga en algo menos de dos días, empleando dos grúas pórtico y 15 trabajadores por turno.

¿Cuál ha sido el principal impacto del progreso tecnológico sobre la demanda de mano de obra portuaria, y cuál será la tendencia en un futuro inmediato?

Cada sector de la comunidad portuaria responde de manera diferente a estos cambios tecnológicos: los trabajadores procuran mantener niveles elevados de empleo y prestaciones; los operadores privados de los terminales marítimos y los transportistas tratan de utilizarlos para reducir los tiempos de estadía de los buques en los puertos; los administradores portuarios procuran obtener una rentabilidad razonable de sus inversiones; y los exportadores e importadores buscan eliminar las demoras innecesarias.

La evolución hacia los sistemas de manipulación de carga de uso intensivo de capital significa la conversión de los servicios especializados, o de manejo y estiba de unidades de carga separadas, a los servicios de procesos en que se manipulan de idéntica manera grandes volúmenes de cargas homogéneas o unidades de carga de dimensiones uniformes. Los gobiernos de muchos países han apoyado a los trabajadores en nombre de la seguridad laboral y han procurado detener esta evolución. Un ejemplo ilustrativo es la introducción de la imprenta en París, hace más de dos siglos que se demoró 20 años debido a la acérrima oposición del gremio de escribas y copiadore.

Esta demora tuvo un impacto directo en el sistema educacional de esa ciudad y llevó muchos años para superarla. Los escribas y copiadore querían conservar sus puestos de trabajo sin tener en cuenta que la imprenta podía cumplir funciones más amplias en la tarea de informar, comunicar y educar. Las inversiones en tecnologías nuevas son condiciones necesarias para que los puertos resulten atractivos para los clientes, pero deben ser aceptadas y utilizadas por trabajadores altamente calificados.

En el siguiente cuadro, puede observarse que desde 1960 las tecnologías modernas relacionadas a la contenedorización han aumentado 12 veces la productividad en el manejo de contenedores en los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos. El impacto de ésta y otras tecnologías sobre la demanda laboral es trascendental. Por ejemplo, el Puerto de Mumbai, India, tiene una fuerza laboral de 12,000 personas y el director adjunto del puerto, declaró recientemente, que si dos trabajadores son suficientes para realizar una tarea para la cual se asignan veinte, se perderán todas las ventajas de las tecnologías modernas. El hecho de que cada vez haya menos trabajadores portuarios manipulando un mayor volumen de cargas, dan pie a la pregunta: ¿La operación de los puertos del futuro estará a cargo de un sólo hombre, acompañado de su perro fiel y una computadora?

| IMPACTO DE LA CONTENEDORIZACIÓN EN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES PORTUARIOS | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| AÑO | HORAS-HOMBRE TRABAJADAS (en millones) | TONELADAS DE CARGA MANIPULADAS (en millones) | PRODUCTIVIDAD (toneladas/horas-hombre) |
| 1960 | 29.1 | 28.5 | 0.98 |
| 1980 | 18.5 | 113.7 | 6.15 |
| 1987 | 17.1 | 157.8 | 9.23 |
| 1993 | 15.7 | 183.6 | 11.69 |
| 1994 | 17.0 | 198.8 | 11.69 |
| 1995 | 17.9 | 220.2 | 12.30 |
| 1996 | 18.0 | 215.5 | 11.97 |

Nota: Los datos de toneladas se refieren a toneladas rentables, que equivale a 17 toneladas cortas (2 000 libras) por TEU, o sea, 15.5 toneladas métricas.

Fuente: Asociación Marítima del Pacífico.

2. El papel de las políticas macroeconómicas y el advenimiento de la economía globalizada

Desde el fin de la segunda guerra mundial hasta la década de 1980, algunos de los países en desarrollo aplicaron políticas de sustitución de importaciones. Al reservar los mercados internos a los fabricantes nacionales, éstas dieron lugar a:

- ❑ la producción ineficiente de muchos artículos;
- ❑ la discriminación en contra de las exportaciones;
- ❑ la sobrevaloración de las monedas nacionales,
- ❑ la imposición de derechos de importación y exportación; y
- ❑ la adopción de medidas de control de cambios.

Se institucionalizaron muchas prácticas laborales portuarias costosas, como la implantación de monopolios en la manipulación de las cargas y operaciones ineficientes, en uno o dos turnos. Tales prácticas aún siguen incidiendo en forma negativa sobre la competitividad de las exportaciones de muchos países en desarrollo en los mercados internacionales.

En ese período se otorgaba poca importancia a los altos costos y la baja productividad de las actividades portuarias, pues no hacían sino reforzar las políticas de sustitución de importaciones, aumentando los precios de las importaciones en los mercados internos. Estas políticas generaron ineficiencias estructurales que afectaron la competitividad no sólo de las empresas navieras, sino también productos de los exportados e importados. La implantación de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones parece ser un proceso simple, pero en realidad es un cambio profundo que implica la reestructuración de casi todas las actividades económicas.

¿Qué papel desempeñaban los costos portuarios en las políticas de sustitución de importaciones?

La reducción de los derechos de importación permitió el ingreso a los mercados internos de bienes elaborados en el exterior, eliminando de esa forma las ventajas monopólicas de que gozaban los industriales nacionales. Esta situación los obligó a satisfacer las necesidades del mercado interno con productos de calidad internacional y los preparó para competir fuera de las fronteras nacionales. Del mismo modo, la aplicación de los mecanismos del mercado a la actividad portuaria alentó a los trabajadores del sector a brindar mayor apoyo a las políticas de fomento a las exportaciones.

El funcionamiento de los puertos estatales apoyaban de hecho esas políticas, en el sentido de que eran ineficientes, contaban con un exorbitante número de personal, estaban controlados por monopolios de sindicatos portuarios y resultaban innecesariamente caros. Estos factores tuvieron un impacto negativo en los precios de las exportaciones y las importaciones. Alrededor de 1995, por ejemplo, el costo de producir semilla de soja en Brasil era de 165 dólares la tonelada y el costo de embarcarla era de 65 dólares la tonelada, lo que arroja un total de 230 dólares. En cambio, en los Estados Unidos, esta semilla se produjo en la misma época por 195 dólares la tonelada y su embarque costó sólo 20 dólares, lo que significa un total de 215 dólares la tonelada.

Actualmente, la mayoría de los gobiernos desarrollan políticas económicas firmemente dirigidas a integrar a los países a la economía globalizada. En este tipo de economía, los servicios y bienes terminados y no terminados se compran a quien ofrezca los costos totales más bajos, incluido el transporte. Los puertos deben formar parte de sistemas intermodales de distribución que sean eficaces en función de los costos y contribuyan a la competitividad de las mercancías en los mercados mundiales. Esto significa que los puertos deben contar con fuerzas laborales productivas, que perciban salarios competitivos, así como inmuebles, maquinaria e instalaciones modernas para la manipulación de la carga, tener un acceso adecuado para los medios de transporte, y poseer sistemas electrónicos de información y documentación simplificada.

3. La participación privada en los puertos estatales

Los gobiernos son instituciones sociopolíticas que no persiguen fines de lucro, ni están expuestos al riesgo de la quiebra. El papel predominante de los gobiernos, en su calidad de propietarios, operadores y administradores de los puertos estatales, ha creado una intrincada red de compromisos sociales y políticos que, prácticamente impiden el logro de los objetivos comerciales. Es por ello que los gobiernos ven la participación del sector privado como un medio para establecer la disciplina comercial necesaria. La constante presencia reguladora de los gobiernos, las leyes antimonopolio y el natural interés de los operadores privados de las terminales marítimas por asegurar la rentabilidad de las empresas, asegurarán que los inversionistas privados no abusen de los mecanismos del mercado.

Las empresas privadas que han comprado un puerto u obtenido una concesión operan mayormente en un entorno comercial y competitivo y tienen que responder a las señales del mercado. La mano de obra es uno de los mayores costos de los operadores privados de las terminales

marítimas y la posibilidad de controlar su productividad en una situación competitiva a menudo determina su rentabilidad. Los gobiernos no pueden excluir a algunos sectores de la actividad portuaria, como la mano de obra, de estos mecanismos, porque los trabajadores tendrían la libertad de exigir sueldos y beneficios “políticos”, es decir, no relacionados con el entorno comercial. Si las otras terminales ofrecen servicios las 24 horas del día, sin cobrar tarifas excesivamente altas, estos concesionarios también deben hacerlo. Lo mismo se aplica a las tecnologías avanzadas que ahorran horas-hombre. En la medida en que los regímenes laborales no se rijan por los mecanismos del mercado o impiden su respuesta a ellos, es necesario reformarlos.

¿Es posible crear las bases para la participación privada sin reformar los regímenes laborales?

4. Mandato

El movimiento laboral portuario tiene consciencia de que *el advenimiento de la economía globalizada, la participación privada y el progreso tecnológico*, han puesto de manifiesto que las prácticas de trabajo, los acuerdos colectivos y los regímenes laborales obstaculizan el logro de metas comerciales y sociales. Los trabajadores son conscientes que esos tres factores aumentan la competencia y por ende es preciso lograr una mayor productividad y mayores reducciones de costos. Además, reconocen la necesidad de una reforma laboral orientada hacia mercado y que ésta podría resultar en despidos o en la reducción de puestos de trabajo, pese al aumento de los volúmenes de carga. Por eso, es necesario resolver el problema del exceso de personal en los puertos estatales y no transferirlo simplemente a otro sector de la economía.

Los sindicatos portuarios creen (o al menos así lo expresan) que para aumentar la productividad, reducir los costos y mejorar la competitividad de los clientes no son necesarias la participación privada ni las reformas laborales orientadas hacia el

mercado, sino la inversión pública en infraestructura. La realidad es otra: es preciso evitar que los grupos de presión de los puertos obtengan de los gobiernos beneficios que no están determinados por el mercado y que, como corolario, los puertos se vuelvan comercialmente menos atractivos para los clientes y menos competitivos en la economía globalizada. Para resolver el dilema entre la

¿Qué alternativas ofrecen los sindicatos a la participación privada?

participación privada, las inversiones gubernamentales y el exceso de mano de obra, es necesario transformar el concepto de equidad social: en lugar de la seguridad en el empleo y de los ingresos es preciso garantizar las oportunidades de capacitación y las posibilidades de compensación y de jubilación anticipada.

B. CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA ORIENTADA HACIA EL MERCADO

Los mecanismos del mercado y las leyes antimonopolio pueden equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra, ya que ofrecen un parámetro independiente e imparcial, aplicable a trabajadores portuarios y a los operadores privados de las terminales marítimas, para regular el tamaño de la fuerza de trabajo sin aumentar el gasto público o ampliar el papel que desempeñan los gobiernos, salvo en lo que se refiere a los gastos de capacitación, reinserción e indemnización iniciales. La competencia limita el anhelo natural de ambas partes de lograr prerrogativas no inherentes al mercado y los obliga a aumentar progresivamente la productividad, reducir los costos, y realizar las innovaciones e inversiones necesarias.

El factor fundamental consiste en evitar el control monopólico de los servicios portuarios, ya sea por parte de los trabajadores portuarios, los operadores privados de las terminales marítimas o los gobiernos, a fin de mantener un entorno competitivo. Si no existe un régimen laboral portuario orientado hacia el mercado, no podrá establecerse una base comercial para la participación privada. Sin la participación privada, el sector laboral portuario no tendrá mayores estímulos para aceptar una reforma del reglamento de trabajo orientada hacia el mercado.

1. Objetivos

Para los países que desean crear las bases para la participación privada en los puertos estatales, los principales objetivos de la reforma laboral portuaria orientada hacia el mercado son: i) **asegurar** que las actividades del sector laboral estén sujetas a los meca-

nismos del mercado a fin de que su rendimiento se rija por el mismo sistema de estímulos y sanciones que las de los demás miembros de la comunidad portuaria; ii) **modificar** los regímenes laborales, los convenios colectivos y las prácticas de trabajo a fin de que se adapten lo más rápidamente posible a los mecanismos mencionados; iii) **colaborar** con los operadores privados de las terminales marítimas en la adopción de decisiones de tipo operacional. En los países

¿Cuáles son los objetivos principales de la reforma laboral en los puertos?

que decidan encarar la actividad portuaria con criterio empresarial o convertirlos en sociedades comerciales, sin recurrir a la actividad privada, los gobiernos también deberán idear un sistema que permita distinguir entre los funcionarios encargados de las tareas burocráticas y los encargados de la gestión netamente comercial.

A continuación se indican los argumentos que se utilizan para justificar parcial o totalmente la aplicación de regímenes laborales portuarios que distorsionan las señales del mercado:

- i) Los gobiernos deben intervenir en las relaciones laborales porque los intereses de los sindicatos y de los operadores privados de las terminales marítimas están enfrentados en un conflicto irreconciliable y destructivo.
- ii) Los servicios prestados por los trabajadores portuarios que tienen monopolios de manipulación de carga pueden ser tan eficientes y productivos como los que presta el sector privado en un entorno competitivo.
- iii) No es necesario que los gobiernos o el movimiento laboral portuario respondan a los mecanismos del mercado.
- iv) El hecho de que los puertos estatales utilicen tecnologías que ahorran mano de obra es una falta de responsabilidad social.
- v) Los trabajadores portuarios sólo se esforzarán por aumentar la eficiencia del puerto si se les ofrecen incentivos monetarios.
- vi) La existencia de monopolios, sistemas de registro, alianzas políticas y subvenciones gubernamentales en el ámbito de la mano de obra portuaria no redundará en una oferta excesiva de trabajadores ni en el pago de beneficios no devengados.
- vii) Los costos sociales de la reforma laboral portuaria son tan altos que los gobiernos no pueden incorporar los mecanismos de mercado a los regímenes laborales a fin de lograr un equilibrio de índole comercial entre los intereses de los clientes, los trabajadores portuarios y los operadores privados de las terminales marítimas.

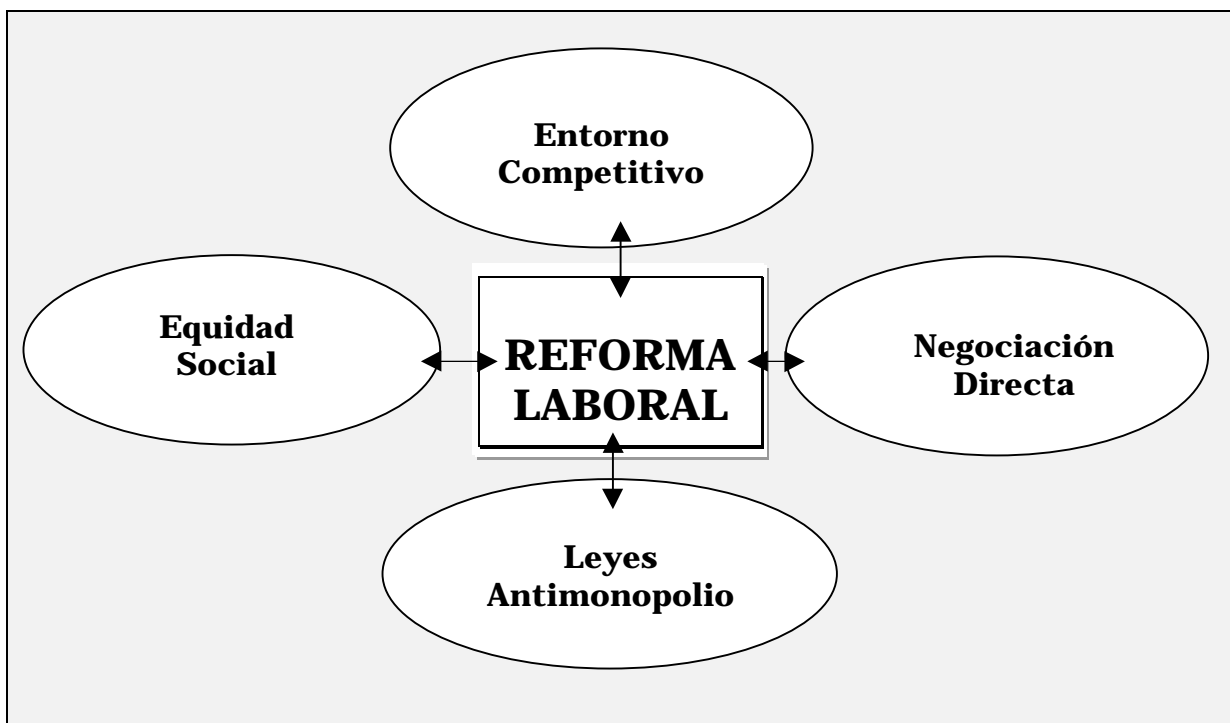
Estos argumentos fueron formulados y utilizados por los países en desarrollo durante muchos años, de 1930 a 1980 en algunos casos, y sirvieron para que los gobiernos modificaran las señales del mercado mediante sistemas de registro de estibadores, monopolios de manipulación y almacenamiento de la carga y subvenciones directas y cruzadas.

¿Son válidos estos argumentos?

Con la aparición de la economía globalizada y la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones, éstos argumentos han perdido gran parte de su legitimidad. Los objetivos comerciales de los exportadores, importadores, transportistas y operadores privados de terminales marítimas y las metas sociales de los estibadores portuarios han pasado a ser interdependientes y no pueden alcanzarse sin un esfuerzo mancomunado. Sin embargo, los diversos grupos de presión siguen esgrimiendo estos argumentos, a veces de manera espuria, para influir sobre los gobiernos y conservar sus privilegios no comerciales.

2. El marco institucional

Desde el inicio del movimiento laboral hasta la segunda guerra mundial, los



sindicatos portuarios tenían una orientación sociopolítica basada en la doctrina del "mejoramiento social mediante la mano de obra", y consolidó su posición después de la guerra por constituir una fuerza importante en la política de muchas naciones. Los gobiernos se fundaron a esta doctrina para establecer monopolios de manipulación de carga, otorgar subvenciones y restringir la oferta de estibadores mediante sistemas de registro. La doctrina mencionada tiene un alto costo en términos de utilizar plenamente las políticas económicas orientadas a fomentar las exportaciones y entraña una baja productividad portuaria y la incapacidad de aprovechar las oportunidades comerciales, por lo que podría reemplazarse por la doctrina del "mejoramiento social mediante el comercio".

La nueva doctrina no sería más eficaz que la anterior a menos que los gobiernos adopten un régimen laboral portuario que aliente a los trabajadores portuarios a agregar valor a los bienes y servicios de los clientes y rentabilidad a las actividades de los operadores privados de las terminales marítimas. Los operadores privados de las terminales marítimas deben reconocer que la capacidad de los trabajadores para resolver problemas es un activo poco usado, y que compartir la autoridad decisoria en el lugar de trabajo, hacer sacrificios para mantener a sus trabajadores y capacitarlos, son algunas de las maneras de aprovecharlo. Los operadores privados de las terminales marítimas y los trabajadores deben coordinar sus esfuerzos para ofrecer servicios que resulten innovadores, productivos y eficientes y estar dispuestos a introducir cambios en sus funciones a fin de responder a las necesidades de los clientes.

Para elaborar regímenes laborales orientados hacia el mercado, los gobiernos deben formar equipos, semejantes a los sugeridos para los procesos de privatización, integrados por funcionarios de los ministerios de hacienda, comercio, transporte, obras públicas y trabajo, así como por los clientes, los sindicatos portuarios, los operadores privados de las terminales marítimas, y las administraciones de los puertos. Su mandato debe incluir la reforma de los regímenes laborales, teniendo en cuenta los mecanismos de mercado. Para lograr una reforma laboral portuaria consensuada, los equipos tienen que escuchar a los clientes y a los operadores privados de las terminales portuarias, no sólo a los sindicatos.

Los equipos deberían tener atribuciones para: i) elaborar o contratar la elaboración de estudios; ii) organizar seminarios y utilizar los medios de comunicación social para demostrar al movimiento sindical que la reforma de la legislación laboral orientada hacia el mercado es inevitable, que se otorgarán indemnizaciones y que, en definitiva, el beneficiario será el país; iii) promover la formación de comités integrados por sindicatos y operadores privados de terminales portuarias para resolver problemas y controversias operacionales sin intervención oficial; iv) asignar a los gobiernos un papel regulatorio y promocional en los puertos. Asimismo, deben formular y explicar los programas de indemnización, jubilación anticipada y capacitación. Para llevar a cabo esta tarea, los equipos deberían:

i) Propiciar un entorno comercial: desregular y descentralizar las negociaciones colectivas, a fin de establecer una base para la competencia interportuaria, intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical;

ii) Dar prioridad a las metas comerciales: eliminar la injerencia directa del Estado en las operaciones portuarias, las negociaciones colectivas y la solución oficiosa de conflictos;

iii) Asegurar la competencia: adoptar leyes antimonopolio que se apliquen por

igual a los operadores privados de las terminales marítimas y los trabajadores portuarios, a fin de garantizar que los mecanismos del mercado operen sólo con fines competitivos y no para favorecer la creación de carteles;

iv) Redefinir el concepto de equidad

social: el concepto actual de equidad social se desarrolló con la introducción de las políticas de sustitución de importaciones y el establecimiento de esquemas de integración económica entre los países en desarrollo.

Mediante esta política se intentó, entre otras cosas, proteger las exportaciones de los países en desarrollo de los vaivenes de los mercados internacionales, reservar el mercado interno para los empresarios nacionales y crear mercados más amplios a través de los acuerdos multilaterales de comercio. De este modo se garantizaba el empleo a los trabajadores portuarios y se les aseguraban un poder adquisitivo y prestaciones adecuados, sin adquirir nuevas tecnologías, disminuir costos o mejorar productividad, porque esta definición de equidad social aumenta los precios de los productos importados en mercados nacionales.

¿Se puede garantizar el empleo en la economía globalizada?

Con el advenimiento de la economía globalizada y la introducción de políticas económicas orientadas hacia las exportaciones, las políticas actuales en materia de equidad social ya no pueden garantizar el empleo ni un nivel determinado de ingresos, beneficios y poder adquisitivo. Es preciso formular un nuevo concepto de equidad social que tenga en cuenta este entorno comercial, permitiendo que a través de los mecanismos del mercado se armonicen los aspectos comerciales de la reforma laboral con las metas sociales de los trabajadores. Mediante este concepto se podría crear una fuerza de trabajo altamente motivada por su participación en las decisiones de gestión, así como en los programas de capacitación, las bolsas de trabajo para estibadores despedidos por exceso de personal, y los planes de pago de indemnizaciones y de jubilación anticipada. El pago de indemnizaciones debe estar condicionado al cumplimiento, por parte de los trabajadores, de los programas de capacitación, ya sea para puestos de trabajo dentro o fuera del sector portuario.

C. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA

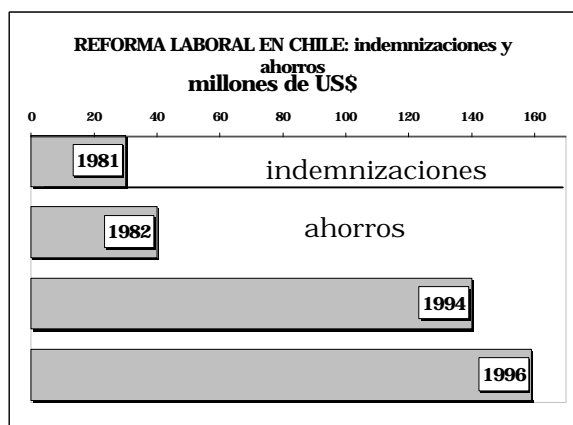
ORIENTADA HACIA EL MERCADO

1. Económicas

Las metas políticas y sociales de los gobiernos ya no ocupan la posición predominante que tuvieron alguna vez, porque los países en desarrollo han comenzado la transición de una economía cerrada (producimos lo que consumimos), a la economía globalizada. En lugar de privilegiar los salarios y las prestaciones de los trabajadores portuarios, los gobiernos darán preferencia a los objetivos comerciales de los clientes. En este contexto, no será preciso que los gobiernos sigan absorbiendo la falta de productividad de los estibadores y la incapacidad de regular costos a través de medidas que distorsionan los mecanismos del mercado.

La adopción de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado obligará a los estibadores a una competencia sin fronteras característica de una economía global y la demanda de sus servicios se derivará de la demanda de los bienes que se están manipulando. La mano de obra portuaria será reconocida como el instrumento más valioso que tienen los operadores privados de las terminales marítimas, que crea un entorno comercial interesante para los clientes. A su vez, los operadores tendrán autoridad real para influir en una amplia gama de decisiones en materia de inversiones y operaciones. En este contexto, no se verán obligados a pagar a los estibadores por el valor "político" de sus servicios. Sólo pagarán los salarios que determine el mercado, ni más ni menos.

Los trabajadores portuarios estarán motivados para responder a las



necesidades de los clientes, a fin de conservar sus propios ingresos y puestos de trabajo. El funcionamiento de los mecanismos del mercado permitirá evitar, asimismo, la utilización de fórmulas influidas por los gobiernos que, por ejemplo, limitan los incrementos salariales a un porcentaje máximo que los operadores privados de terminales marítimas pueden trasladar a sus clientes mediante el incremento de precios. Las negociaciones colectivas y las huelgas perderán relevancia o inclusive serán reemplazadas por la

colaboración progresiva y por procedimientos oficiosos de solución de conflictos, y las prácticas laborales se modificarán constantemente para reflejar las

demandas de los clientes, las nuevas tecnologías y un marco competitivo mucho más amplio.

2. Políticas

En términos muy generales, se puede afirmar que el entorno comercial del siglo XIX prácticamente no estaba regulado, de modo que la mano de obra y el capital se enfrentaban en un conflicto irreconciliable y destructivo. En los 100 años siguientes, el entorno comercial se fue regulando progresivamente para limitar este conflicto. Quizás, el atributo característico de la economía mundial del siglo XXI será la unión de los trabajadores y el capital en un esfuerzo mancomunado, a fin de alcanzar objetivos comerciales y sociales. En este contexto, los conflictos entre el movimiento sindical portuario y los operadores privados de terminales marítimos deberían disminuir, dado que los recursos que ambos pueden utilizar para resolver las controversias ya no son políticos, sino comerciales y sociales, y no quieren disipar su propio patrimonio. La principal consecuencia política de la reforma laboral será que el nuevo régimen les permitirá conciliar los objetivos comerciales y sociales en favor de los clientes portuarios.

Los gobiernos se abstendrán de injerir en las relaciones laborales portuarias, excepto en su carácter de reguladores, propietarios y promotores de inversiones, y no participarán directamente en las relaciones entre la mano de obra portuaria y los operadores privados de las terminales marítimas. Tal estructura transformará a los sindicatos de actores políticos que se sirven de los procedimientos gubernamentales para beneficio exclusivo de sus afiliados, en participantes de novedosas "empresas mixtas" con los operadores privados de las terminales marítimas, en las que el sindicalismo contribuirá a que los clientes alcancen sus objetivos comerciales y, por ende, a mejorar los salarios, las prestaciones y la seguridad en el empleo de sus afiliados. Esto significa que los gobiernos están tratando de abandonar las prácticas utilizadas en épocas anteriores, porque al impulsar la participación privada y la reforma laboral permiten que a través de los mecanismos del mercado se establezca un enfoque comercial. Como consecuencia, se produce una convergencia progresiva y muy positiva entre los objetivos comerciales de los empleadores y las metas sociales de los trabajadores.

Las negociaciones colectivas serán bipartitas (empleadores y sindicatos), no tripartitas (sindicatos-gobierno-empleadores), debido a la nueva relación entre empleadores y trabajadores que resulta de la economía global, la participación privada y la reforma laboral orientada hacia el mercado. En este contexto, las funciones regulatorias de los gobiernos se limitarán al establecimiento, fortalecimiento y protección de la competencia, y a la intervención en la solución de conflictos reglamentarios. Las administraciones portuarias (gobier-

nos) ya no estarán sometidos a las exigencias de los sindicatos portuarios porque no participarían en las actividades portuarias como operadores y empleadores. Por ejemplo, para eliminar la influencia política en los puertos, el Gobierno de Singapur exige a los sindicalistas y a los operadores privados de las terminales marítimas que renuncien a sus vínculos con la industria portuaria cuando aspiran a ser elegidos en cargos públicos.

Al reducirse cada vez más las restricciones de carácter político respecto del acceso a los mercados, la capacidad de responder a la competencia se convertirá en el medio principal para alcanzar objetivos comerciales y sociales. Por ejemplo, se romperá el círculo vicioso por el cual los ministerios de trabajo (gobiernos) piden mayores subsidios del erario público (gobiernos) para sufragar los mayores gastos de mano de obra portuaria, resultantes de acuerdos colectivos negociados prácticamente sin tener en cuenta las necesidades comerciales de los clientes. En este escenario comercial, se fomentará la colaboración y la confianza entre los sindicatos portuarios y los operadores privados de las terminales marítimas y se eliminará las alianzas políticas entre los gobiernos y los sindicatos.

3. Sociales

La implantación de un régimen laboral de índole comercial no significa que el movimiento sindical portuario perderá su fuerza negociadora frente a los empleadores, los operadores privados de las terminales marítimas, sino que cambiará el origen de esa fuerza. La capacidad negociadora de los sindicatos portuarios ha sido el resultado de sus alianzas políticas y de su ubicación en la encrucijada del comercio, las finanzas y el empleo. Hoy día, deriva de su capacidad de responder a los mecanismos del mercado, que concilia los objetivos empresariales y sociales y genera valor agregado para los empleados y clientes del puerto. Los operadores privados de las terminales marítimas y los clientes considerarán a la fuerza laboral portuaria como un instrumento comercial que puede contribuir a aumentar sus utilidades y su posición competitiva. A su vez la fuerza laboral portuaria verá su suerte ligada a la de ellos.

Debido a la abrumadora importancia de los recursos humanos para lograr la prestación de servicios competitivos y tecnológicamente adecuados, los operadores privados de las terminales marítimas reconocerán los beneficios que les reporta capacitar a los estibadores. También comprenderá que el mejoramiento de la eficiencia exige la colaboración entre trabajadores y los empleadores y que su éxito comercial está estrechamente vinculado con la lealtad y el bienestar de los estibadores. Los operadores privados de las terminales marítimas y el sector laboral tratarán de resolver sus controversias oficialmente, evitando su recurrir a los sistemas de arbitraje y a los tribunales,

porque después ambos deberán apoyarse mutuamente, sin resentimientos, para lograr objetivos cuya consecución requiere de intangibles como el consenso, los esfuerzos mancomunados y la buena voluntad. La autoridad decisoria de los operadores privados de las terminales marítimas se funda en el principio de la propiedad, pero los trabajadores tienen un bagaje de experiencia valiosa que puede contribuir a mejorar la productividad y reducir los costos, por lo que los operadores estarán dispuestos a compartir dicha potestad en el lugar de trabajo.

En la economía globalizada los operadores portuarios privados no pueden centrar la atención sólo en la eficiencia y los ingresos de sus empresas sino que deben colaborar con los empleados y garantizar su bienestar. Las tecnologías modernas pueden aplicarse en cualquier puerto, pero lo que determina el éxito y el fracaso es la manera en que las utiliza la mano de obra portuaria. En consecuencia, los trabajadores portuarios deberán colaborar con los gobiernos, los clientes y los empleadores, no sólo para mejorar la productividad y reducir los costos, sino también para aumentar sus propios ingresos y prestaciones. En un entorno portuario abierto y competitivo, los trabajadores portuarios acabarán por aceptar que la seguridad de sus prestaciones y sus empleos depende del éxito comercial de los clientes y de los operadores privados de las terminales marítimas y no de los monopolios, los sistemas de registro o los subsidios gubernamentales.

CONCLUSIÓN

La reforma laboral portuaria sólo tendrá éxito si se ejecuta teniendo en cuenta los mecanismos del mercado y si, además, los gobiernos se abstienen de solucionar los problemas que ese proceso plantea por medios políticos. Por el contrario, los factores determinantes de la reforma laboral portuaria se vinculan a: el progreso tecnológico, lo que supone el uso intensivo de maquinaria e instalaciones modernas y, consecuentemente, el abandono del empleo intensivo de mano de obra; la formulación de políticas macroeconómicas de crecimiento impulsado por las exportaciones y su integración en la economía globalizada; y la participación de intereses privados en los puertos del sector público. Tales cambios exigen una nueva definición de equidad a fin de minimizar los costos sociales derivados del aumento de la tasa de cesantía, la marginalización de la mano de obra portuaria y el empobrecimiento de los trabajadores prescindibles.