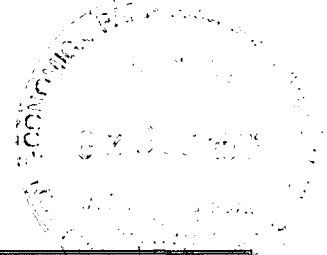


INT-1975

c.1

Jan Hoffmann*



**Las Privatizaciones Portuarias en América Latina
en los '90: Determinantes y Resultados**

Documento de trabajo para el
Tercer Programa Internacional
Privatización y Regulación de Servicios de Transporte
del Banco Mundial, Las Palmas, Gran Canarias, España, 5-10 abril 1999

* *Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Transporte, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile*
JHoffmann@ECLAC.cl

CONTENIDO

Resumen	vii
I. Introducción	1
A. Ejemplos inútiles	1
B. Modelos del pasado	3
II. Determinantes de las motivaciones y obstáculos de las privatizaciones portuarias	4
A. Punto de partida: Los parámetros	4
B. Los dos objetivos principales de la privatización	6
1. <i>Aprovecharse de una mayor eficiencia</i>	6
2. <i>Promover el comercio</i>	8
3. <i>Reducir el déficit fiscal</i>	9
4. <i>El potencial de reducir los costos del transporte</i>	10
C. Externalidades y otras funciones del puerto	11
1. <i>Funciones sociales</i>	11
2. <i>Funciones estratégicas</i>	13
3. <i>Cambio estructural más amplio</i>	13
D. Costo del capital	15
1. <i>Subsidios del estado</i>	15
2. <i>El precio del riesgo político</i>	15
E. Regímenes laborales	17
1. <i>Explicaciones históricas</i>	17
2. <i>Cooperar o luchar contra los sindicatos</i>	18
F. Tecnología y know-how	22
G. Competencia	25
1. <i>El miedo de monopolios privados</i>	25
2. <i>Competencia intraportuaria</i>	26
3. <i>Competencia interportuaria</i>	29
H. La capacidad del sector público para operar, o privatizar y regular un puerto	34
1. <i>La formación</i>	34
2. <i>La voluntad</i>	35
I. Entre Rotterpore y Georgigua	37
1. <i>Rotterpore</i>	37
2. <i>Georgigua</i>	38
3. <i>Comparando Rotterpore y Georgigua</i>	39

III. Los procesos y resultados de las privatizaciones.....	40
A. América Latina – entre Rotterpore y Georgigua	41
1. <i>MERCOSUR</i>	41
2. <i>La costa del Pacífico y la Comunidad Andina</i>	44
3. <i>Centroamérica</i>	45
B. Argentina	47
1. <i>El proceso de privatización y sus resultados</i>	47
2. <i>Propiedad y operación portuaria después de la privatización</i>	49
3. <i>¿Sobrecompetencia?</i>	49
C. Brasil.....	52
1. <i>El proceso de privatización y sus resultados</i>	52
2. <i>Propiedad y operación portuaria después de la privatización</i>	55
3. <i>¿Los Ogmos – solución para la reforma laboral?</i>	57
D. Después de la privatización: ¿existe un modelo latinoamericano?.....	58
1. <i>Modelos vigentes</i>	58
2. <i>Un modelo del pasado</i>	59
3. <i>Un modelo nuevo</i>	60
IV. Resumen y Conclusiones	61
Literatura.....	64
Anexo: indicadores del contexto económico y social en los países de América Latina ante las privatizaciones.....	71
Descripción de indicadores.....	71
Perfiles de países latinoamericanos	75

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Los parámetros que influyen en la posibilidad y la deseabilidad de la privatización portuaria.....	5
Gráfico 2: Comercio exterior de bienes como porcentaje del PGB	8
Gráfico 3: Deuda externa como porcentaje del PGB	9
Gráfico 4: Gastos en transporte como porcentaje del valor de las importaciones	10
Gráfico 5: Porcentaje de hogares en pobreza	12
Gráfico 6: Porcentaje de la población activa en la agricultura.....	14
Gráfico 7: Spread del tipo de interés en América Latina	16
Gráfico 8: Empleados portuarios afiliados a sindicatos de la ITF	19
Gráfico 9: Tasa de analfabetismo	24
Gráfico 10: La falta de competencia como obstáculo a la privatización	26
Gráfico 11: Tráfico portuario en contenedores, 20 mayores puertos de América Latina y el Caribe	27
Gráfico 12: Competencia interportuaria; cambio de la tarifa portuaria	31
Gráfico 13: Competencia interportuaria; reducción de costos del transporte terrestre.....	32
Gráfico 14: Competencia interportuaria; intensificación después de la reducción de costos de transporte terrestre	33
Gráfico 15: Índice de corrupción	36
Gráfico 16: Movimiento de contenedores en Santos y Buenos Aires.....	43
Gráfico 17: Impactos de la privatización portuaria en Buenos Aires	48
Gráfico 18: Horas hombres requeridas para carga y descarga	53
Amexo: perfiles de países	75

RESUMEN

La CEPAL desde ya hace quince años está promoviendo la modernización y privatización portuaria en América Latina. Sus publicaciones se han concentrado sobre todo en la necesidad de la participación del sector privado, y en sugerencias operativas en cuanto a los procesos de privatización, el marco legal y la reforma laboral.

El presente documento trata ahora de mirar hacia atrás y analizar los procesos y resultados de los cambios estructurales en los puertos de la región. Se buscan los determinantes de los éxitos y obstáculos, y se trata de identificar un “modelo latinoamericano” que está emergiendo como resultado de estos procesos.

En la introducción se parte con “ejemplos inútiles” que se suelen usar para erróneamente desacreditar los potenciales impactos positivos de la privatización. También se explica la necesidad de buscar ahora una descripción actualizada del “modelo latinoamericano” del puerto público.

El capítulo II trata de identificar los parámetros que motivan u obstruyen la privatización. Los principales parámetros y las relaciones entre ellos se muestran en el Gráfico 1, página 5. Después, se analiza su relación con los avances de las privatizaciones en América Latina. Como ilustración, se describen los casos hipotéticos de los dos puertos “Georgigua” y “Rotterpore”; la realidad de los puertos de América Latina se ubica entre estos dos extremos.

En el capítulo 0, se busca la aplicación de los parámetros a procesos concretos en países de América Latina. Como resultado de estos procesos, parece que está surgiendo un modelo latinoamericano de puertos públicos y privados.

El Anexo provee gráficos que presentan la situación socio-económica de 17 países latinoamericanos. Representa aspectos cuantitativos que pueden contribuir a la explicación de los avances y retrasos en la privatización portuaria en los diferentes países.

I. INTRODUCCIÓN

A. EJEMPLOS INÚTILES

En **discusiones sobre los impactos de las privatizaciones** no faltan ejemplos que supuestamente ilustran – de forma generalizada – sus consecuencias negativas o su irrelevancia. “*El puerto de Singapur, que es estatal, es uno de los más eficientes del mundo*” se dice cuando se quiere dejar el mensaje de que la privatización no es necesaria. “*En el puerto de Veracruz, en México, subieron las tarifas después de la privatización, lo que perjudica al usuario*” se dice para explicar los peligros de un monopolio privado. “*En Buenos Aires, los obreros cesantes siguen protestando para conseguir una justa compensación*” se menciona para ilustrar los supuestos costos sociales de las privatizaciones. “*En Inglaterra, algunos pocos se hicieron ricos comprando los puertos del estado a un precio demasiado bajo*” se dice para ilustrar las supuestas pérdidas del sector público durante las privatizaciones.

Aunque los hechos son básicamente ciertos, no pueden ser usados para sacar conclusiones generalizadas sobre los supuestos obstáculos, ventajas y desventajas de las privatizaciones. Sin embargo, son ejemplos válidos para ilustrar que las **consecuencias y dificultades vinculadas a las privatizaciones dependen de las circunstancias de cada país y del entorno concreto de cada puerto**. Volviendo a los cuatro ejemplos arriba mencionados, se debe aclarar lo siguiente:

- Aunque la Port of Singapore Authority (PSA) sea estatal, en octubre de 1997 se corporatizó, lo que significa que se opera igual que una empresa privada con la excepción de que por su naturaleza estatal no podrá quebrar. Singapur genera el 80% de su negocio con tráfico de transbordo; de esta forma no tiene carga cautiva sino compite por la carga con los puertos vecinos. PSA está invirtiendo en otros puertos en Asia y otros continentes que se están privatizando. Para el caso particular de Singapur, la privatización completa tendría poca relevancia.
- Aunque sea cierto que las tarifas de Veracruz en México subieron después de la privatización, también es cierto que aumentó la productividad, con lo cual la

relación precio/servicio mejoró. Antes de la privatización las tarifas se subsidiaron, lo que explica parte de su aumento posterior.

- Aunque sea cierto que en Argentina se observan protestas, eso no quiere decir que estas protestas sean justificadas. Sobre todo hay que distinguir claramente entre reformas del régimen laboral y las privatizaciones de operaciones portuarias. Es cierto que con frecuencia ambos están estrechamente vinculados: a menudo sería imposible atraer a inversionistas privados sin anteriormente haber modernizado las relaciones laborales. A la vez, el plan de privatizar las operaciones portuarias puede ser la mayor motivación para avanzar con una reforma laboral pendiente, y los ingresos financieros obtenidos con la privatización se pueden usar para indemnizar a obreros cesantes.
- Aunque sea cierto que quienes invirtieron en los puertos privatizados en Gran Bretaña tenían más ganancias de lo esperado, también es cierto que parte de estas ganancias se obtuvieron gracias a las mejoras en la productividad de los puertos y no a un costo para el sector público. Además hay que distinguir claramente entre el modelo británico – que incluyó la venta completa de los puertos – y el modelo “landlord” que se aplica en la mayoría de los países de América Latina donde el dueño del puerto sigue siendo el estado y solamente se concede su operación.

Entonces, ¿para qué sirven estos ejemplos? Definitivamente nada dicen respecto a la importancia de la privatización de operaciones portuarias en América Latina. Los ejemplos son válidos, sin embargo, para ilustrar y subrayar que **los obstáculos y potenciales ventajas y desventajas de una privatización dependen de la situación específica de cada país y puerto – y este contexto depende de una gran variedad de parámetros, los cuales, y su aplicación a la situación en América Latina, son un tema del presente documento.**

B. MODELOS DEL PASADO

Cuando se habla de los puertos de América Latina, generalmente se les asocia con puertos estatales, ineficientes y caros. No se suelen mencionar como “modelo” sino únicamente como malos ejemplos. Como “modelos” de organización portuaria se mencionan los puertos “hanseáticos” del norte de Europa o el modelo británico de puertos plenamente privados.

La CEPAL en los últimos 15 años, ha **promovido fuertemente la modernización y privatización portuaria en América Latina**. Partiendo de cambios estructurales en las economías de la región y en la industria marítima portuaria a nivel global, se insistió ya a mediados de los 80 en la necesidad de contar con puertos eficientes. Burkhalter (1999) detalladamente describe y analiza estas necesidades y tendencias. Rezende (1998) contribuye a la modernización y privatización con un Curso de Modernización Portuaria que trata de lograr un consenso entre los diferentes grupos involucrados en la operación portuaria. Además explica los pasos operativos necesarios. También UNCTAD (1998) publicó lineamientos generales del porqué y cómo de las privatizaciones.

En vista de los recientes éxitos de las privatizaciones en muchos países latinoamericanos, por suerte, la visión de puertos ineficientes y caros ya no es tan válida. Y en vista de ciertas tendencias comunes de la mayoría de los países, ha ahora llegado el momento de tratar a **definir un “modelo latinoamericano” de organización portuaria**. El presente documento está sugiriendo una descripción de este modelo.

En la década de los 90, se están realizando **inversiones en los puertos de América Latina por valores que alcanzan los totales de las cuatro décadas anteriores juntas**. Este desarrollo refleja sobre todo una subinversión en las décadas anteriores, la cual se dio como consecuencia del modelo portuario latinoamericano del pasado – puertos en los cuales se crearon puestos de trabajo y que actuaron como una barrera no arancelaria que protegía a las industrias nacionales de la competencia extranjera. Dentro del nuevo modelo portuario latinoamericano, a empresas privadas – nacionales y extranjeras – se les abre ahora un amplio campo para inversiones y operaciones portuarias, recuperando las negligencias de décadas anteriores.

II. DETERMINANTES DE LAS MOTIVACIONES Y OBSTÁCULOS DE LAS PRIVATIZACIONES PORTUARIAS

A. PUNTO DE PARTIDA: LOS PARÁMETROS

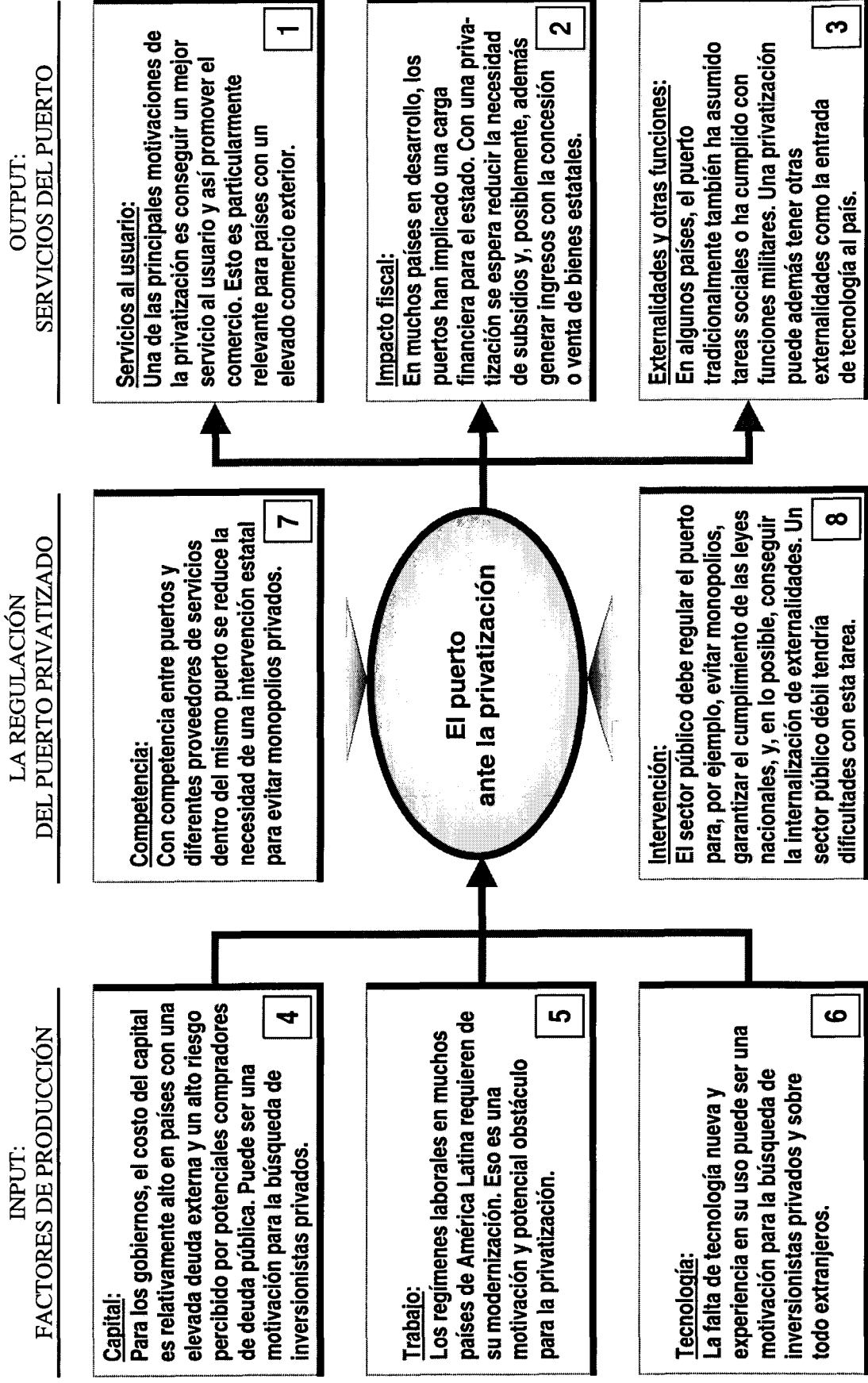
¿Cómo se pueden explicar las diferencias en los procesos de privatización y sus resultados en los países de América Latina? En este capítulo se discutirán los parámetros que influyen en este proceso, y para cada uno de estos parámetros se buscarán indicadores cuantitativos que pueden ilustrar las diferencias entre los países latinoamericanos. En el Anexo (página 71), estos indicadores se presentarán en forma de “perfiles” de países. Los principales parámetros son:

- 1) Los objetivos que el gobierno quiera lograr con la privatización portuaria.
- 2) Otras funciones del puerto y externalidades de la privatización.
- 3) El costo del capital como factor de producción.
- 4) Regímenes laborales y su reforma.
- 5) Tecnología y know-how.
- 6) La competencia inter- e intraportuaria.
- 7) La capacidad y voluntad del sector público.

La relación entre estos diferentes parámetros se ilustra en el gráfico 1. Un grupo de parámetros está dado por los factores necesarios para la producción de los servicios portuarios (capital, trabajo, tecnología). Un segundo grupo define la regulación por parte del sector público y el mercado en el cual el puerto va a tener que competir. Finalmente, el tercer grupo incluye las funciones del puerto. De forma muy comprimida se puede resumir que los determinantes de la privatización portuaria son

- los **factores de producción** con los cuales cuenta el puerto;
- las posibilidades de **regular puerto privatizado**, y
- las prioridades en cuanto a las **funciones del puerto**.

Gráfico 1: Los parámetros que influyen en la posibilidad y la deseabilidad de la privatización portuaria



B. LOS DOS OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA PRIVATIZACIÓN

1. Aprovecharse de una mayor eficiencia

Los dos principales objetivos de la privatización portuaria son una mejora del servicio al usuario y un impacto fiscal positivo para el sector público (véase cajas 1 y 2 en la ilustración en página 5).

Para ilustrar como estos dos objetivos están vinculados, se parte de **la suposición que la privatización conllevará una mejora en la eficiencia del puerto**. Esta mejora se puede dar, por ejemplo, por el ingreso de know-how, inversiones nuevas, reformas de los regímenes laborales y un cambio en la motivación de la gerencia. Esta gerencia anteriormente tenía que satisfacer intereses sociales y políticos, mientras que ahora busca la generación de beneficios económicos. Sobre todo, la necesidad de responder a los mecanismos del mercado, obliga al puerto a emplear eficientemente los factores de producción. Evidentemente, los beneficios concretos de cada privatización dependen de la situación del puerto y de la ejecución del proceso de privatización. En todo caso, sin embargo, se puede generalizar que la base para cualquier privatización portuaria es el deseo de mejorar su eficiencia, y según una definición estricta de la palabra eficiencia, o bien se minimiza el input para conseguir el mismo output, o se maximiza el output con un input dado.¹ De estos dos ángulos se pueden deducir las dos principales metas de la privatización:

Primero, aumentar la producción: Se mejora el servicio al cliente y con eso se promueve el comercio exterior. Dada la política económica de los países latinoamericanos, que incluye la apertura económica y la integración en la economía global, esta primera motivación está ganando cada vez más importancia.

Segundo, reducir los costos: Se reduce la necesidad de asumir riesgos, financiamiento y subsidios por parte del sector público, consiguiendo por lo menos la misma producción de servicios portuarios. En varios países de América Latina, la mayor motiva-

¹ Estrictamente, se puede *conseguir* la eficiencia y no mejorarla. Si se aumenta la producción con un input dado, se debería hablar estrictamente de un aumento de la productividad.

ción de buscar inversionistas privados era y todavía es la necesidad de reducir los déficits fiscales del sector público. Reducir las pérdidas de los puertos y conseguir entradas de capitales al país motivó en parte las privatizaciones de Argentina, Perú, y Brasil. En Panamá, incluso se generaron nuevos ingresos al país porque la mayor productividad permite a los puertos privatizados exportar servicios de transbordo, generando ingresos y empleo.

Dicho de otra forma, las dos metas principales de las privatizaciones portuarias en América Latina son:

- 1) **Impacto sobre el comercio.** Se busca una mayor competitividad de los productos de exportación y una reducción de los costos de la importación.
- 2) **Impacto fiscal.** Se buscan ingresos financieros para el país, o por lo menos la reducción de pérdidas y subsidios.

A primera vista, las dos metas no compiten. Una mejora de la eficiencia puede reducir las obligaciones financieras del estado y a la vez hacer más competitivos los productos exportados. A la hora de determinar el procedimiento concreto de la privatización, sin embargo, puede haber una **crucial diferencia entre las dos metas**. Si se busca el impacto fiscal, se concesiona o vende el puerto a la empresa que más dinero ofrece por esta concesión. En cambio, si se está buscando la promoción del comercio exterior, el puerto se entrega al operador que ofrece el mejor servicio al menor precio. Si se busca una maximación de los ingresos, se puede justificar la otorgación de un monopolio privado, porque con esto el empresario puede generar más ingresos para pagar la máxima suma al estado. En cambio, si se busca la menor tarifa portuaria, esto trae implicaciones directas sobre los fondos que la empresa privada puede transferir al estado.

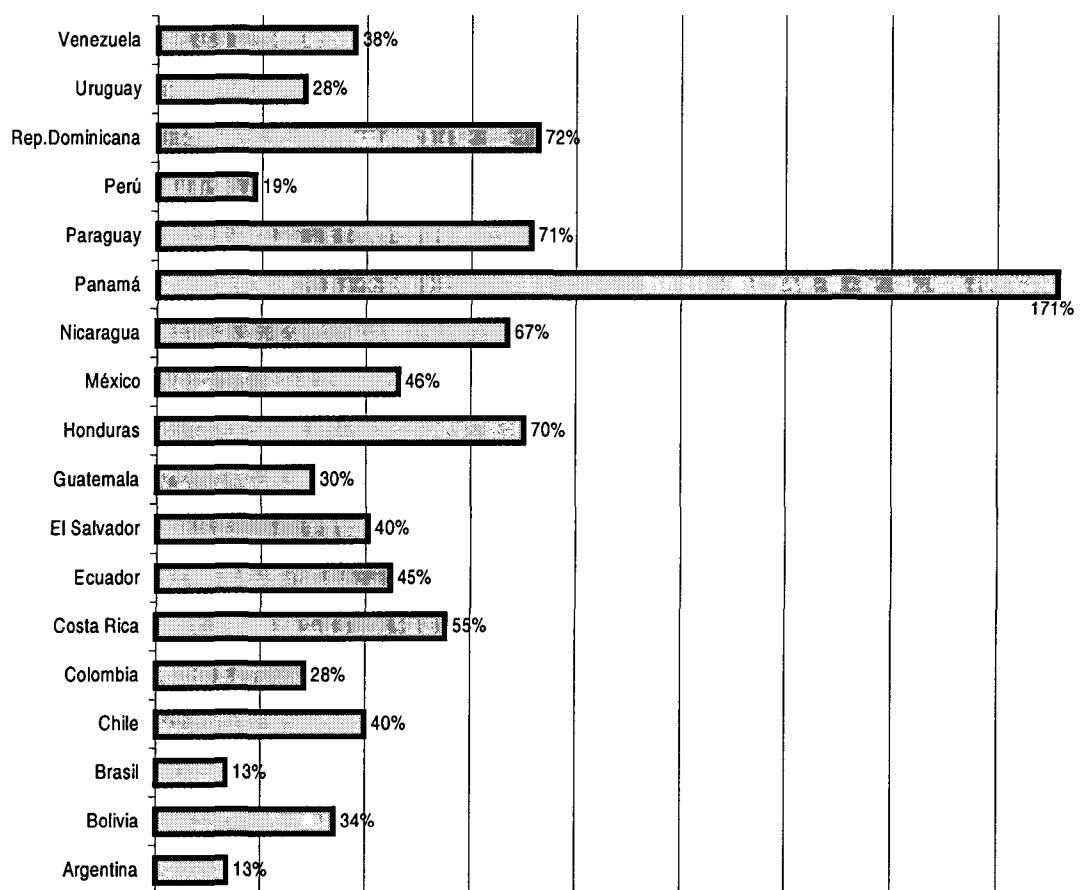
Estas dos motivaciones han tenido ya sus diferentes impactos en los procesos de privatización portuaria en América Latina. Por eso es de interés comparar los países de la región en cuanto a posibles indicadores cuantitativos que pueden captar las diferentes motivaciones.

2. Promover el comercio

Medir el **comercio exterior** como porcentaje del PGB da un indicador de los beneficios de contar con puertos eficientes. En el gráfico que sigue, se tomaron datos de hace cinco años (1994) porque se puede suponer que la situación actual difícilmente pudo haber influido en las decisiones de años pasados. La mayoría de las privatizaciones tuvieron lugar durante los últimos cinco años; con excepción de Argentina y Panamá, que empezaron a principios de los 90, y Chile que tenía una primera etapa de privatizaciones en 1981.

Gráfico 2: Comercio exterior de bienes como porcentaje del PGB

Indicador para la motivación de mejorar el servicio al usuario



Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Datos son para 1994.

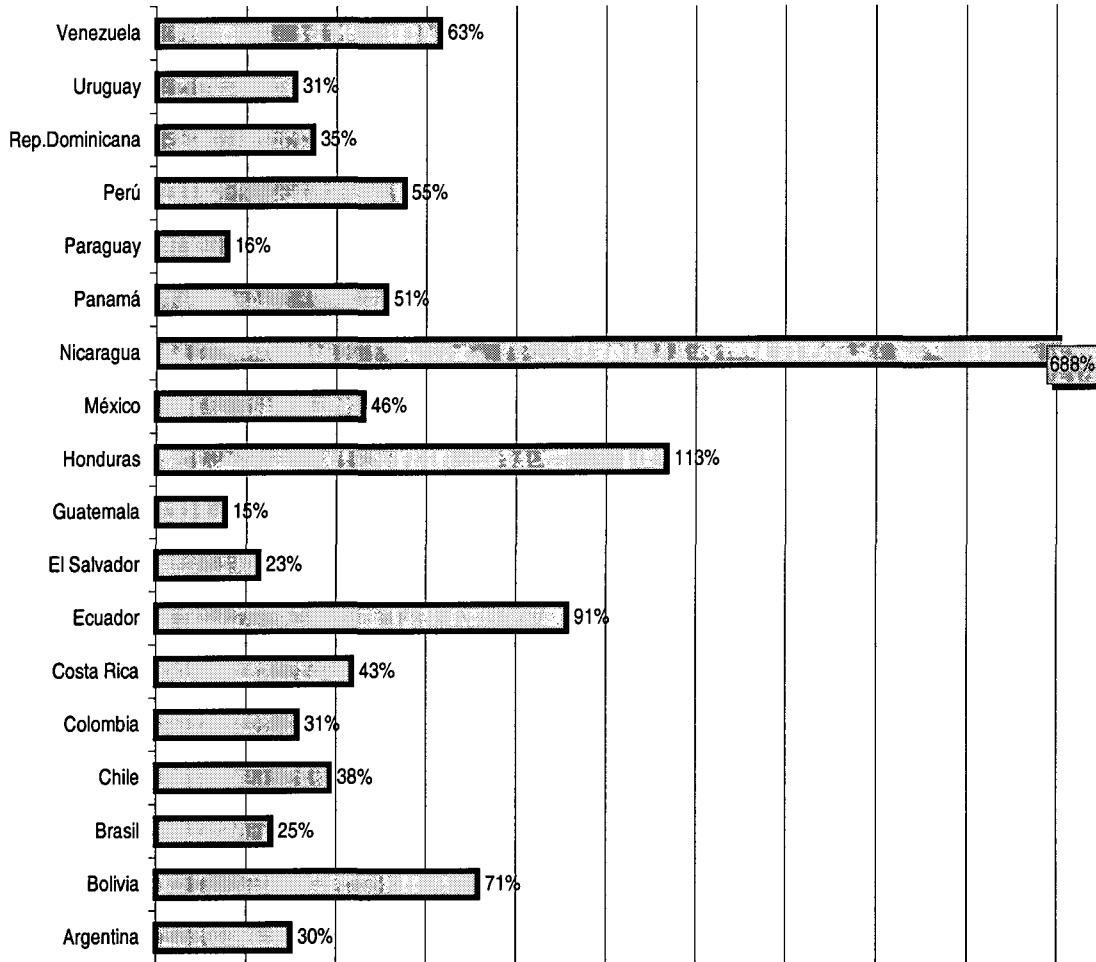
Por la necesidad de comprar y vender más en el exterior, países pequeños tendencialmente tienen un mayor comercio exterior que los países grandes de la región, como lo son Argentina y Brasil. El país con la economía más abierta de América Latina es Panamá, que a la vez es el país que más ha avanzado con la privatización portuaria.

3. Reducir el déficit fiscal

En segundo lugar, se puede medir la **deuda externa** como porcentaje del PGB. Eso da un indicador de la necesidad de reducir déficits públicos y obtener ingresos en divisas.

Gráfico 3: Deuda externa como porcentaje del PGB

Indicador para la motivación de conseguir ingresos financieros



Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Datos son para 1994.

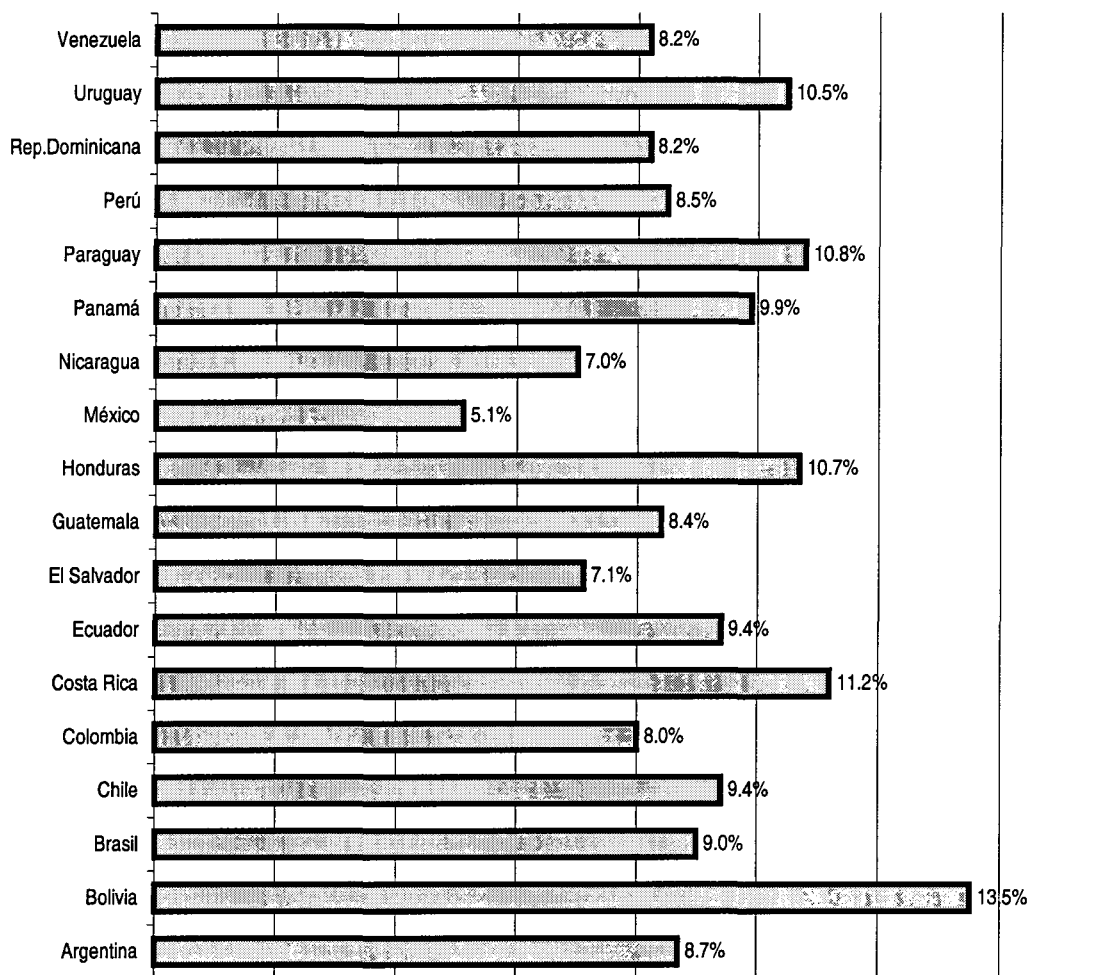
El país con la mayor deuda en relación a su PGB es Nicaragua. En la actualidad es una institución financiera – el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – que está promoviendo la privatización de Corinto, el principal puerto de Nicaragua.

4. El potencial de reducir los costos del transporte

Finalmente, se pueden medir los **gastos de transporte** como porcentaje del valor de las importaciones. Esta medida da un indicador muy aproximado del potencial de mejorar la eficiencia de los servicios de transporte. El promedio mundial en 1994 fue 5,4%.

Gráfico 4: Gastos en transporte seguros como porcentaje del valor de las importaciones

Indicador para la posibilidad y necesidad de reducir los costos del transporte



Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Datos son para 1994.

Cabe notar que Argentina, donde la privatización se inició en el año 1991, pagó más del 13% por conceptos de transporte y seguros en aquel año.

C. EXTERNALIDADES Y OTRAS FUNCIONES DEL PUERTO

La **privatización puede tener externalidades**, que no están directamente vinculadas con la mejora de la eficiencia (véase caja 3 en la ilustración en página 5). Por ejemplo, puede ser un objetivo político reducir el poder de los sindicatos. La entrada de capitales y know-how extranjero puede beneficiar a otras industrias en el país. La reducción de los costos también reduce la inflación, dado su impacto sobre los precios de bienes importados.

1. Funciones sociales

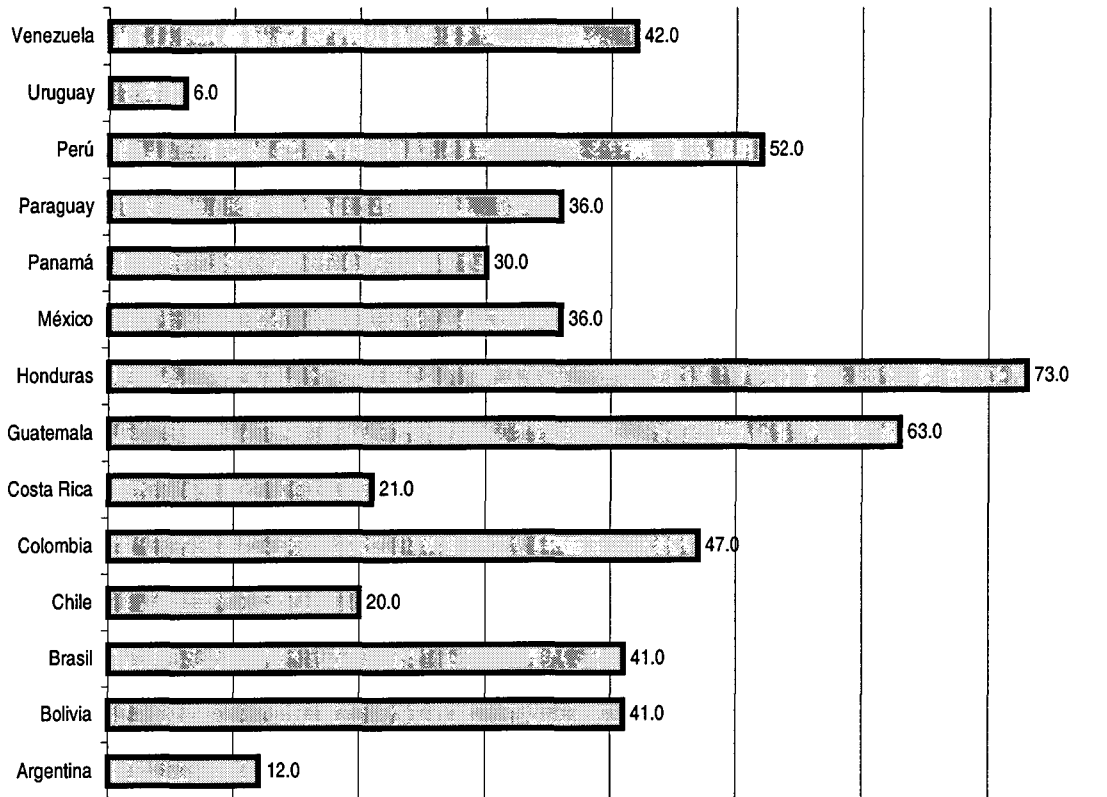
También se puede considerar una externalidad si, como resultado de la privatización, el puerto ya no puede asumir otras funciones a parte del papel principal de transferir carga. En América Latina, hay que destacar sobre todo **funciones sociales y el uso del puerto por parte de las armadas**. La privatización de un puerto obviamente es más difícil si a la vez hay que buscar proveedores alternativos para los servicios que anteriormente fueron suministrados por el puerto.

El ejemplo con mayor envergadura de la región es el de Puerto Limón en Costa Rica. La Autoridad Portuaria de hecho es una agencia de desarrollo regional con nombre “JAPDEVA” – Junta De Administración Portuaria y de Desarrollo Económico De La Vertiente Atlántica. JAPDEVA asume funciones como la operación y el financiamiento de colegios, la construcción y mantención de carreteras, y la alimentación. Si el puerto se retirase de estas funciones, teóricamente tendría que ser el estado quien asumiese estas tareas. Una situación parecida se da en el caso de Santo Tomas de Castilla en Guatemala y otros puertos en Centroamérica.

Elevados niveles de desempleo y pobreza son potenciales obstáculos a la privatización portuaria. Un posible indicador es el porcentaje de la población en estado de pobreza, definido según unos ingresos que no alcanzan para comprar una cesta representativa de bienes de consumo.

Gráfico 5: Porcentaje de hogares en pobreza

Indicador para la necesidad de crear empleos e ingresos



Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 1997. Datos son en su mayoría del año 1994 ó del año más cercano con datos disponibles. Cubren en su mayoría el país en su conjunto o, si eso no es disponible, las zonas urbanas.

Obreros portuarios con empleo normalmente no se encuentran entre estos hogares más pobres. Si ellos pierden el empleo, sin embargo, su situación puede empeorar significativamente, a no ser que se les compense económicamente y que encuentren un nuevo empleo. En Colombia, Guatemala, Honduras y Perú, estos temores son probablemente más justificadas que, por ejemplo, en Argentina, Chile, o Uruguay.

Dentro de los países también pueden haber diferencias significantes: Buenaventura en Colombia y Puerto Limón en Costa Rica son zonas relativamente pobres dentro de sus respectivos países lo que en parte explica las dificultades de la privatización portuaria en justamente estos puertos.

2. Funciones estratégicas

Consideraciones estratégicas presentadas por las armadas nacionales contribuyen a que en muchos países se haya **limitado la posibilidad de que una empresa extranjera tenga la mayoría del capital en una empresa que opera un puerto privatizado**. También, por razones históricas, a veces la constitución misma prohíbe que extranjeros sean propietarios de zonas costeras; un ejemplo de eso es México.

A veces se limita la participación de empresas extranjeras en operaciones nacionales si estas empresas no son privadas sino pertenecen a un estado extranjero. Un ejemplo de lo último es el caso de Venezuela, donde la empresa HHLA cuyo dueño es el estado federal de Hamburgo (Alemania) se vio confrontada con más limitaciones que empresas netamente privadas.

Sobre todo los gobiernos de países que recientemente han vivido conflictos armados, como varios en Centroamérica, y gobiernos de países pequeños o islas con un solo puerto procuran evitar que su única salida y entrada de mercadería dependa de una empresa extranjera.

Pero no solamente en América Latina, ni tampoco solamente en países pequeños existen estas reservas: En los Estados Unidos se prohibió – por razones estratégicas – que la empresa china COSCO obtuviese una concesión de una terminal de contenedores en Los Angeles. Aproximadamente en el mismo tiempo, en Bangladesh, los sindicatos de los obreros portuarios usaron razones estratégicas para evitar que la empresa estadounidense SSA obtuviese una concesión en un puerto de Bangladesh.

3. Cambio estructural más amplio

Las reformas portuarias no se deben ver aisladas de otros cambios estructurales en el país. Una economía abierta requiere de puertos más eficientes que una economía con menor comercio exterior. Si los mercados de capitales no están desarrollados, si existe analfabetismo, y si las instituciones políticas son débiles, el país requiere de cambios estructurales mucho más significativos que solamente la modernización portuaria.

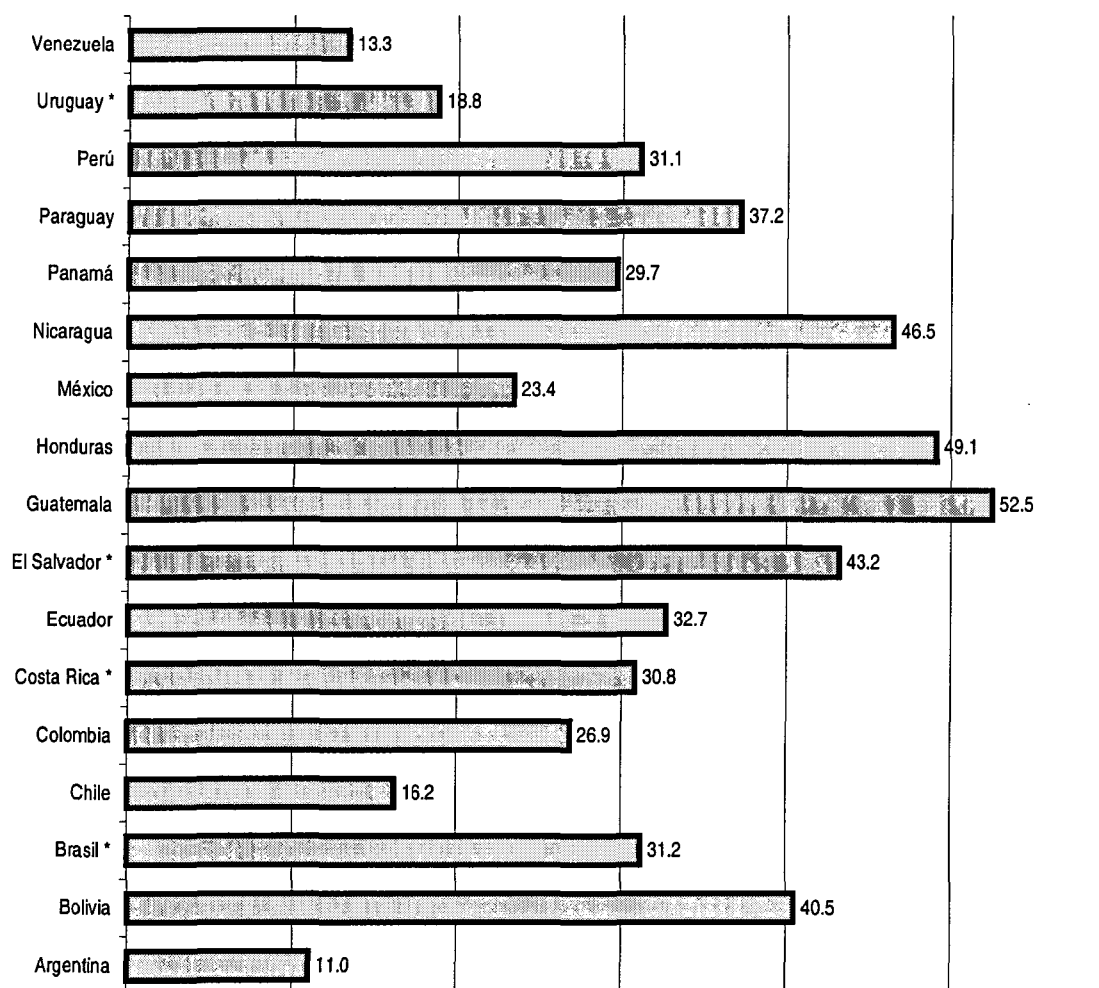
Un país que todavía tiene una elevada tasa de empleo en el sector agrícola se ve confrontado con la necesidad de aumentar la productividad en este sector y, paralela-

mente, crear nuevos empleos en la industria y los servicios. Si a esta necesidad le agregamos el desempleo que la reforma portuaria puede generar a corto plazo, la necesidad de otras reformas estructurales puede ser un obstáculo para la privatización portuaria.

En otras palabras, si el país ha avanzado con amplios cambios estructurales, eso puede ser una motivación más para la privatización portuaria. En caso contrario, se puede considerar un obstáculo. Como indicador de la necesidad de cambios estructurales más amplios, el siguiente gráfico muestra el porcentaje de la población activa en la agricultura. En países europeos y Estados Unidos, este porcentaje está por debajo del 5%.

Gráfico 6: Porcentaje de la población activa en la agricultura

Indicador para un cambio estructural pendiente



Fuente: Anuario Estadístico de la CEPAL 1997.

*Datos son para 1990. * Datos son para 1980*

Países que han avanzado más en su privatización portuaria, como Argentina, Chile, y México, también han avanzado más en el cambio estructural más amplio indicado por un menor porcentaje de la población activa en la agricultura. Centro América, en cambio, tiene indicadores relativamente elevados. Dentro de Centroamérica, Panamá tiene el indicador más bajo – y también ha avanzado más en su privatización. Venezuela, que ha avanzado poco en su privatización portuaria, tiene otra estructura de empleo, basada en gran parte en el petróleo e industrias relacionadas.

D. COSTO DEL CAPITAL

1. Subsidios del estado

Un préstamo blando o financiamiento directo por parte del sector público puede implicar menos costos de capital para un puerto y de facto equivaler a un subsidio (véase caja 4 en la ilustración en página 5). Para países Europeos o norteamericano, tales subsidios son mucho más factibles que para países latinoamericanos. En el caso de países latinoamericanos la situación puede ser al revés: Los intereses que por ejemplo el gobierno de un país centroamericano tiene que pagar en los mercados financieros pueden ser mayores que el costo de capital de una empresa privada multinacional. **De este modo, el “riesgo país” percibido por los mercados financieros puede implicar una ventaja y en consecuencia una motivación de la privatización portuaria.**

Un caso de particular interés son préstamos blandos de bancos como el Banco Interamericano de desarrollo (BID) o el Banco Mundial. Por ejemplo, ya se mencionó el caso de Corinto (Nicaragua), donde una de las “motivaciones” de la posible privatización es la posibilidad de quizás conseguir un préstamo del BID para la modernización del puerto, que estaría directamente vinculado con reformas institucionales.

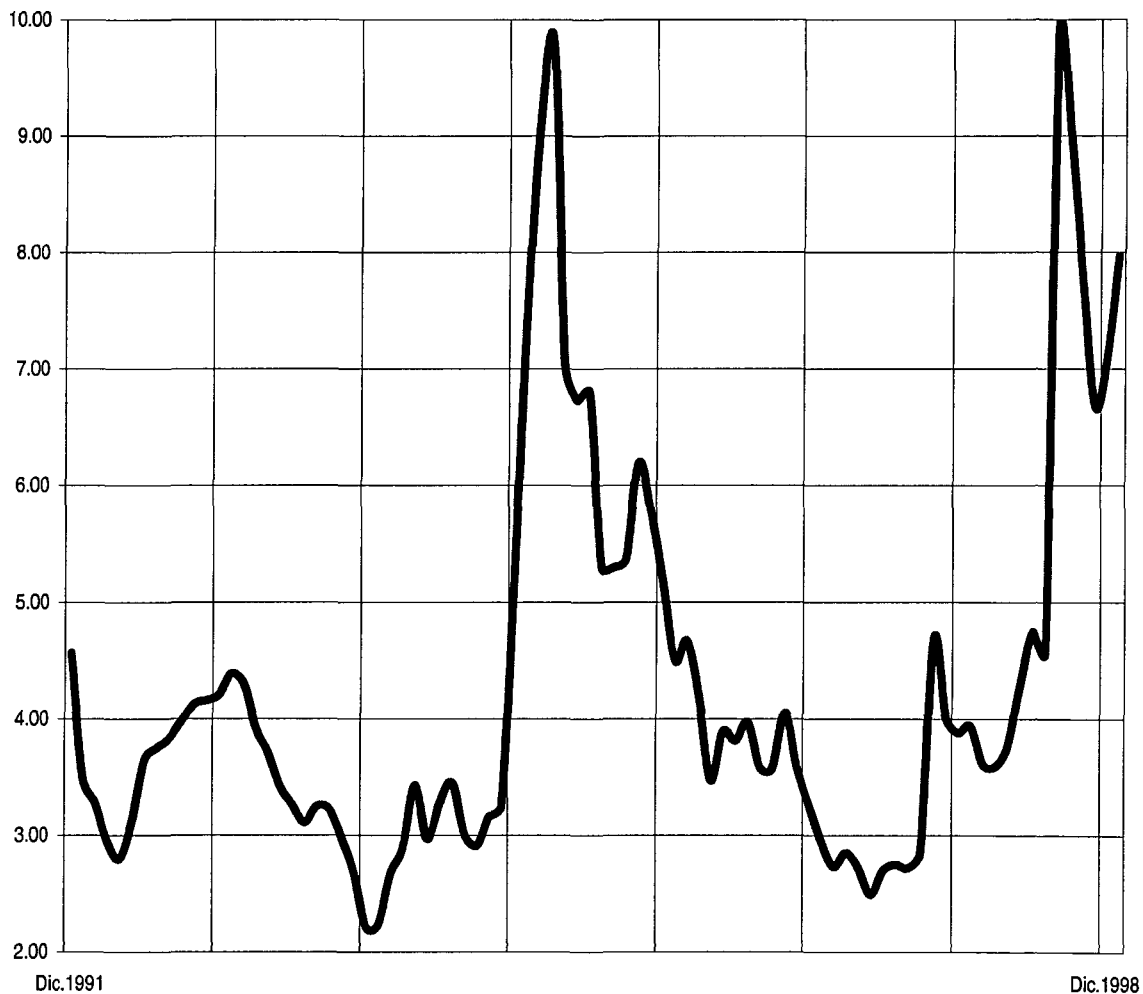
2. El precio del riesgo político

El siguiente gráfico muestra el “spread” promedio que los gobiernos de América Latina están pagando por encima del tipo de interés que paga el Gobierno de Estados Unidos por sus deudas.

Durante la crisis financiera en México en 1995, existía un premio por el riesgo de los mercados financieros de América Latina que implicó un tipo de interés que era casi diez puntos por encima del tipo de interés en Estados Unidos. A mediados de 1997, eso bajó a menos de tres puntos, y con la devaluación de la moneda Brasileña a finales de 1998 esto volvió a subir a diez. En una reciente venta de bonos del estado, Argentina consiguió colocar un total de US\$ mil millones con una tasa de interés de 12,18%, lo que era 6,78 puntos por encima del rendimiento de bonos comparables de Estados Unidos (New York Times, 18/2/99).

Gráfico 7: Spread del tipo de interés en América Latina

Indicando el riesgo percibido de inversiones en América Latina



Fuente: Dresdner Bank.

E. REGÍMENES LABORALES

1. Explicaciones históricas

En América Latina, tradicionalmente los **regímenes laborales en los puertos diferían de los regímenes laborales en otras industrias** (véase caja 5 en la ilustración en página 5). Se justificaba – por los que lo defendían – con el argumento de que el trabajo portuario era tan diferente al trabajo en, por ejemplo, una fábrica de coches o una granja de soja, que se debía regir por otras reglas. En la práctica, el régimen especial implicaba una serie de privilegios que no se justificaban comercialmente. Se explicaron – y aún en muchos casos se explican – por razones históricas y por el poder de los sindicatos portuarios.

Las razones históricas parten con la base de que los gobiernos y autoridades a cargo de los puertos en el pasado tenían poco interés en puertos eficientes, ya que un puerto podía actuar como una **barrera no arancelaria** que protegía las industrias nacionales de la competencia internacional. Los puertos públicos generaron puestos de trabajo y eran un instrumento para otorgar favores políticos. No se introdujeron avances tecnológicos porque habrían implicado una pérdida de puestos de trabajo – y en consecuencia menos votos para los políticos responsables de esta política.

Incluso cuando finalmente se introdujeron tecnologías nuevas tales como la contenedorización, grúas, o elevadores de graneles, el **retraso en la adaptación de los regímenes laborales a este avance tecnológico llegó a ser otra razón histórica que explica los regímenes laborales actuales poco adecuados**. Si en el pasado hacían falta escuadrones de 20 personas para descargar un barco de carga general lleno de sacos, hoy día hacen falta quizás seis personas para descargar un portacontenedor – y sin embargo sigue vigente el régimen laboral que insiste en el empleo de las 20 personas que históricamente se necesitaban. Casos aún más extremos se dan en los puertos petroleros que ya no requieren de personas que transportan barriles, sino una sola persona que conecta la manguera. Pagos que históricamente tenían el propósito de incentivar a los trabajadores e implicaban unos “premios” después de la tonelada X tienen poco sentido si esta tonelada ya se mueve con el primer o segundo contenedor.

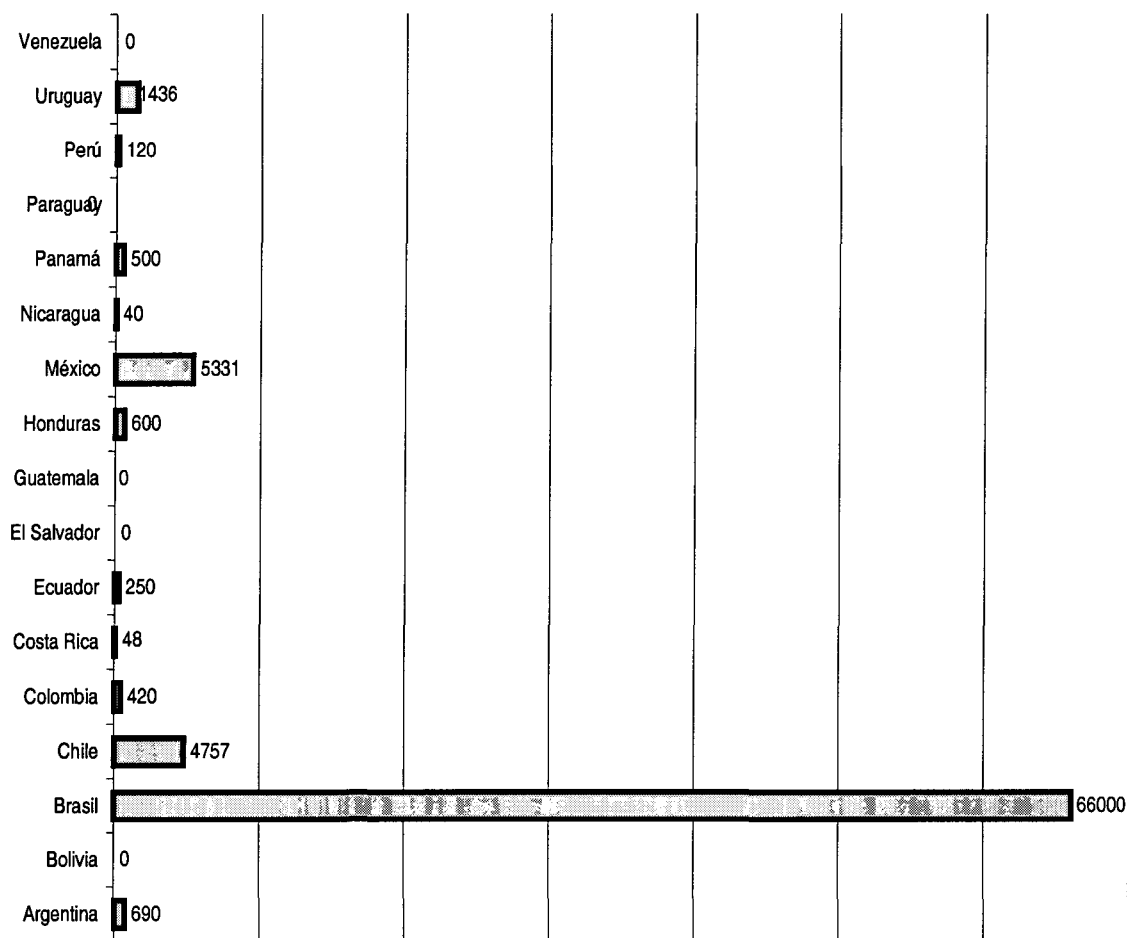
2. Cooperar o luchar contra los sindicatos

Si los **sindicatos** eran o son demasiado fuertes depende del punto de vista. En todo caso no se puede negar que por el tipo de trabajo y la necesidad de trabajar en equipo es relativamente más fácil la sindicalización de los obreros portuarios comparado con, por ejemplo, la organización de trabajadores en panaderías, peluquerías u otras pequeñas empresas cuyos empleados normalmente no se reúnen. También es cierto que la posibilidad de causar fuertes daños económicos interrumpiendo el comercio exterior de todo un país con una huelga da una fuerza a los sindicatos que pocos otros sectores pueden alcanzar.

En principio, la modernización de los regímenes laborales es independiente de la participación del sector privado. En Hamburgo (Alemania), por ejemplo, tanto el puerto como el mayor operador HHLA pertenecen al Estado Federal de Hamburgo – y sin embargo los trabajadores portuarios trabajan básicamente bajo el mismo régimen que la empresa Eurokai, que es privada. La **privatización no es una condición necesaria para la reforma laboral**, aunque es cierto que muy a menudo el deseo de involucrar al sector privado hace necesaria la anterior modernización del régimen laboral. La **reforma laboral puede ser una condición necesaria para la privatización** en el sentido que es difícil que una empresa que esté sometida a la competencia y confronte el riesgo de quiebra aceptaría la dependencia de un monopolio como lo pueden ser, por ejemplo, los registros de trabajadores portuarios.

A falta de otros indicadores, el siguiente gráfico muestra la afiliación de empleados en el sector marítimo portuario a sindicatos que pertenecen a la ITF (International Transport Workers Federation - Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte). A la hora de interpretar este gráfico hay que tener en cuenta que los datos son del 1998; en algunos países se presenta así ya el resultado de recientes reformas, mientras que en otros casos se está posiblemente presentando un obstáculo.

Gráfico 8: Empleados portuarios afiliados a sindicatos de la ITF



Fuente: Estimación no oficial, suministrada por la ITF, oficina regional para América Latina, Río de Janeiro. Datos son para 1998.

Un tema puntual de mucha controversia es el de **registros de los obreros portuarios**. En Chile, se abandonaron con las reformas que tuvieron lugar en el año 1981. En Panamá, también se abandonaron con la reciente privatización de los puertos de Balboa y Cristóbal. Estos registros siguen existiendo, por ejemplo, en Brasil, donde una de sus consecuencias es que a veces el sueldo del empleado portuario es tan alto que le permite (ilegalmente) “subcontratar” su trabajo a una persona que no está incluida en el registro, mientras que el mismo trabaja como taxista. Defensores de los registros les ven como un mecanismo de control de calidad y cualificación. Es por eso que la OIT (Organización Internacional de Trabajo) recomienda su creación o mantención.

Sin embargo, solamente 22 países han ratificado este convenio de la OIT hasta la fecha, 5 de ellos en América Latina.² El mayor temor que tienen gobiernos y empresas privadas es que un registro pueda limitar la oferta de trabajadores. Eso, según el convenio de la OIT, teóricamente no se debería dar ya que se permite la contratación de personal que no está en lista del registro en caso de que esto hiciera falta. Dada esta excepción, surge de nuevo la duda de por qué los registros se crearon al inicio. Detrás de estas discusiones existe un simple **conflicto de intereses**: un registro da fuerza al sindicato que lo maneja, y su abolición puede ser no más que un intento de debilitar a este sindicato.

En los casos de Chile y Panamá, se abandonaron los registros y a la vez los obreros que perdieron su trabajo como consecuencia de la modernización portuaria fueron **compensados financieramente y los costos de esta compensación se contabilizaron como una inversión**. Probablemente, en muchos casos individuales, el obrero compensado salió ganando porque pudo buscar otro trabajo y sin embargo recibir la compensación. En el caso extremo de la privatización de los ferrocarriles de Argentina, esta compensación llegó a equivaler a la suma de todos los sueldos pendientes hasta la jubilación del obrero ferroviario. Los que siempre pierden en el caso de este tipo de compensaciones son los sindicatos: con menos empleo portuario y sin un registro de obreros manejado por el sindicato, ellos pierden miembros, ingresos e influencia.

Se comprende, entonces, que los **sindicatos en América Latina por lo general no están a favor de reformas estructurales** que tengan un impacto sobre el empleo en los puertos, los registros de obreros, y el poder de los propios sindicatos. Esta actitud se puede ilustrar con una cita del informe de la Secretaría de la ITF para una conferencia regional del hemisferio occidental:

² Convenio 137, y recomendación 145. En América Latina solamente Brasil, Costa Rica, Cuba, Nicaragua, y Uruguay ratificaron el convenio.

“La industria marítima es otro sector donde el empleo ha desaparecido con el desmantelamiento de flotas nacionales: Gran Colombiana, Lloyd Brasileiro, Elma, son unas de las flotas mercantes tradicionales, representando economías nacionales de la región, que fueron liquidadas en nombre de la competencia, la expresión sagrada del enfoque neo-liberal. Principales puertos de la región eran el objeto del ajuste estructural. Sindicatos tradicionales de los obreros portuarios fueron desmantelados. Brasil parece ser la última barrera donde los sindicatos de la ITF luchan para sobrevivir, confrontando medidas anti-sindicalistas que transforman puertos importantes de América Latina y el Caribe en un paraíso para operadores multinacionales de terminales.”³

Hay que destacar, sin embargo, que la política oficial de la mayoría de los sindicatos, incluyendo la cúpula directiva de la oficina regional de la ITF en Rio de Janeiro (Brasil) y de la sede en Londres (Reino Unido) ya **no se opone principalmente a la privatización**. Tienen suficiente visión para reconocer que por lo general esta tendencia no se puede evitar, y que el país en su conjunto se beneficia de costos de transporte más bajos que promueven el comercio y reducen la inflación. Pero también saben que la distribución de estos beneficios dentro de la sociedad se puede influir con acciones de los sindicatos. Si ellos temen que su clientela no se encuentra entre los beneficiarios obviamente se oponen al proceso de la reforma estructural, incluyendo el de la privatización.

Dadas estas oposiciones por parte de los sindicatos, cuando se quieren explicar las dificultades con las privatizaciones, el sector laboral a menudo se menciona como principal causa. Hay que tener cuidado, sin embargo, de **no usar los sindicatos como chivo expiatorio**, sino involucrarlos desde el inicio de las reformas estructurales. En reuniones regionales de empresarios portuarios generalmente no se invitan a representantes del lado laboral. El debate sobre los procesos de modernización a menudo tiene lugar en la prensa local y no directamente entre las personas involucradas.

La CEPAL, en los últimos años, ha tenido mucho éxito con su Curso de Modernización Portuaria (Rezende, 1998), que se ha impartido en varios países de América Latina

³ ITF (1998), p. 20. El original está en inglés, la traducción es del autor.

y también en países de Africa y Asia.⁴ Aparte de explicar la necesidad de la reforma estructural, una de las metas principales del curso es **llegar a un consenso entre los diferentes sectores involucrados.**

En resumen, en América Latina, la reforma de los regímenes laborales es uno de los **principales propósitos vinculados a los procesos de privatización.** Teóricamente, éstos regímenes se podrían reformar sin la privatización. En la práctica, sin embargo, los ingresos financieros resultantes de la privatización a menudo han hecho posible la compensación de los trabajadores portuarios que a causa de las reformas perdieron su empleo.

La reforma laboral también es una necesidad que hay que resolver antes de poder atraer a inversionistas privados. Para evitar que la falta de una reforma laboral se convierta en un obstáculo para la reforma estructural más amplia, incluyendo la privatización, es **crucial que se involucre desde el principio del proceso a los representantes de los trabajadores.** En Chile, por ejemplo, eso parece haber funcionado mejor que en Brasil. En Panamá, por su posición estratégica y el canal, los ingresos obtenidos por las concesiones fueron tan altos que permitieron la compensación financiera de los obreros y así evitar problemas después de la privatización, tal como que se están experimentando por ejemplo en Brasil.

F. TECNOLOGÍA Y KNOW-HOW

Se explicó que la base de las dos principales motivaciones detrás de una privatización es la suposición de que la participación privada implica una mejora de la eficiencia. En este sentido, conseguir tecnologías nuevas y conocimiento es uno de los propósitos básicos de la privatización (véase caja 6 en la ilustración en página 5). Se supone que una empresa privada, sobre todo si es extranjera, **trae expertos, tecnologías y metodologías nuevas.** Obviamente, un puerto – estatal o privado – que ya cuenta con los mejores expertos

⁴ Entre 1996 y principios de 1999, el curso se dio en Bangladesh (Chittagong), Brasil (Fortaleza, Parana-guá, Salvado, Santos, Vitória), Chile (Santiago, Talcahuano), Colombia (Barranquilla), Costa Rica (San José), Cuba (La Habana), Ecuador (Guayaquil), Guatemala (Guatemala), Haití (Port-au-Prince), Honduras (Puerto Cortés, Tegucigalpa), Iran (Tehran), Jamaica (Kingston), Kenia (Mombasa), Líbano (Beirut), Mozambique (Maputo), Nicaragua (Managua), Perú (Lima), Santa Lucía (Castries), Tailandia (Bangkok), Tanzania (Dar-es-Salaam).

y la última tecnología, está menos motivado a atraer operadores privados que un puerto que todavía está usando metodologías y tecnologías anticuadas.

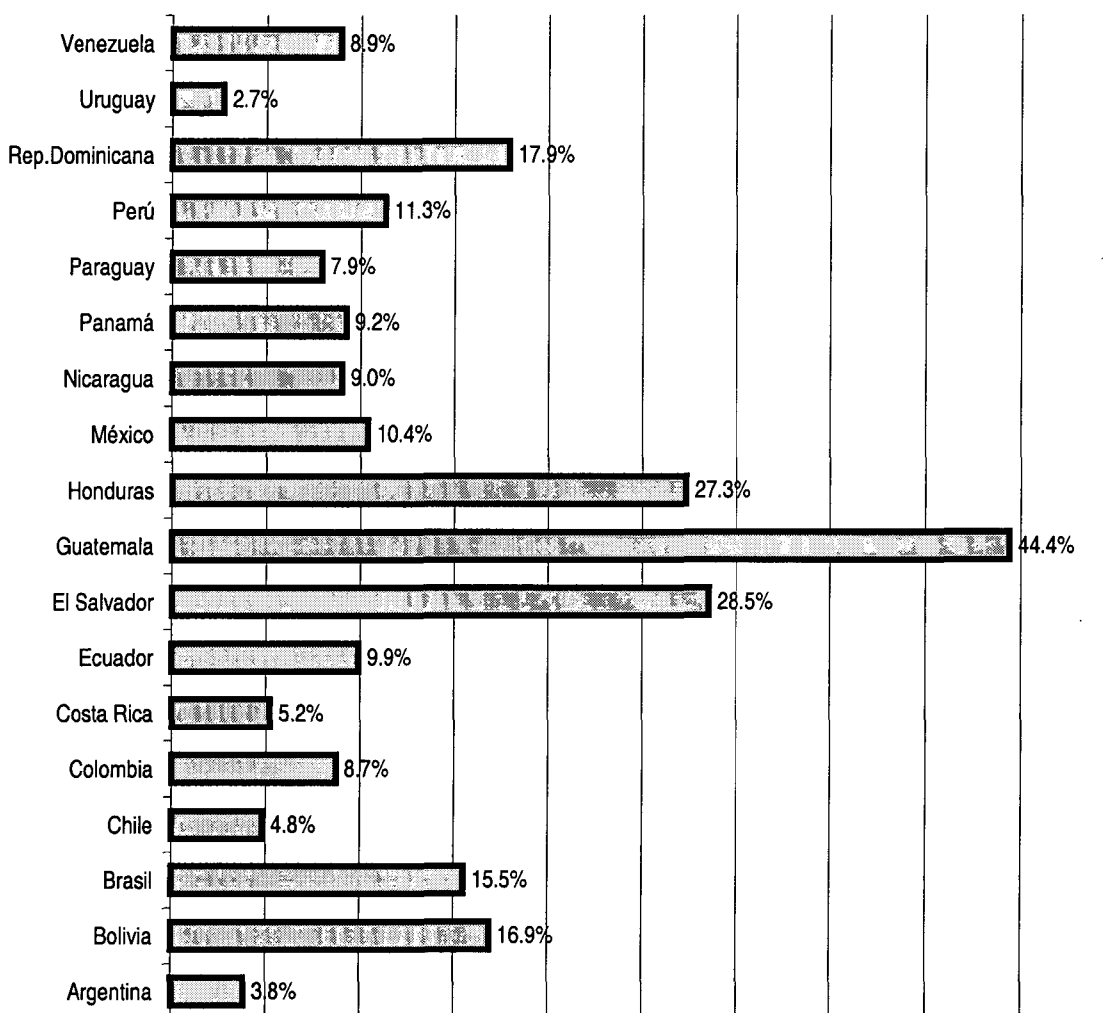
Comparado con regiones más industrializadas, en América Latina **se solía usar más el factor trabajo y menos el factor capital**. En muchos puertos de la región no se solía usar la última tecnología porque eso habría implicado una disminución del empleo. Con la tecnología nueva se asocia una productividad mayor por hora hombre. A la vez, la tecnología nueva requiere la asignación de más capital – y el capital ha sido caro y escaso en América Latina.

Sobre todo durante la crisis de la deuda externa de los años 80, cualquier superávit que podría haber generado un puerto fue asignado al presupuesto general del estado y no reinvertido en infraestructura y tecnología. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario son en parte culpables de esta subinversión, ya que solían prohibir la asignación de fondos para fines predeterminados. Poco a poco, la infraestructura y la tecnología de los **puertos de la región deterioraron y llegaron a la situación actual en la que la privatización se ve como camino fácil para remediar las negligencias del pasado**.

Esta situación contrasta con el desarrollo por ejemplo en los puertos del norte de Europa, donde éstos están actualmente exportando su experiencia y su tecnología haciendo uso de empresas de consultoría propias. Aunque estos puertos también son de propiedad estatal, sus operadores en su mayoría son privados, o por lo menos actúan bajo un régimen comercial. La presión competitiva de los puertos vecinos y la autonomía de los puertos hicieron que en Europa se reinvirtieron las ganancias mientras que en América Latina el uso (para no decir abuso) de las ganancias para fines sociales y políticos llevó a una falta de tecnología y know-how.

Gráfico 9: Tasa de analfabetismo

Indicador para el nivel de educación



Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Valor es para 1995. Tasa de analfabetismo entre mayores de 15 años.

Directamente, la tasa de analfabetismo tiene relativamente poco que ver con la tecnología que se usa en los puertos de un país, – y sin embargo, ante la falta de otros indicadores que se podrían comparar a nivel regional, el gráfico confirma muchas de las impresiones que se obtienen en los puertos de América Latina. Por ejemplo, Centro América tiene niveles peores que Sudamérica. Buenos Aires (Argentina) usa más grúas pórticas que otros países de la región.

Sin embargo, incluso en **Argentina**, se optó por buscar inversionistas privados y extranjeros durante la privatización del puerto de Buenos Aires. Empresas internacio-

nales de Alemania, Australia, Filipinas y Estados Unidos trajeron capital y tecnología nueva y contribuyeron así a la destacada mejora de productividad en el puerto. En comparación con Argentina, en el país vecino **Brasil las autoridades generalmente optan por limitar la participación de empresas extranjeras**, considerando implícitamente que Brasil cuenta con suficiente tecnología y know-how propio. Eso es cierto si se compara Brasil con la mayoría de los demás países de América Latina ya que el país cuenta con empresas de transporte que son de las más grandes de la región. Ejemplos son el grupo Libra, Transroll, y Multiterminais. Sin embargo, una actitud más liberal ayudaría a atraer experiencia y conocimiento adicional también en el caso de Brasil.

G. COMPETENCIA

1. El miedo de monopolios privados

El gran temor de gobiernos y usuarios que enfrentan la posible privatización de sus puertos son los **monopolios privados** (véase caja 7 en la ilustración en página 5). El traspaso de un monopolio público a una empresa privada es uno de los peligros que más a menudo se mencionan durante la discusión de la involucración del sector privado en las operaciones portuarias (CEPAL 1991, 1992, y 1996).

Si los puertos ya no son operados por el estado, lo que básicamente define la asignación de recursos es el mercado – y para el funcionamiento de un mercado hace falta competencia. Esta competencia puede tener lugar entre puertos – es decir la competencia interportuaria – ó dentro de un puerto, lo que es la competencia intraportuaria. La relación entre ambos tipos de competencia y la dificultad de privatizar un puerto se ilustra en el siguiente gráfico con cuatro campos:

Gráfico 10: La falta de competencia como obstáculo a la privatización

		Competencia con otros puertos	
		Alta	Baja
Volumen de tráfico portuario	Alto	Puertos grandes compitiendo con otros puertos que comparten el mismo hinterland.	Puertos grandes con un hinterland "captive"
	Bajo	Puertos pequeños que compiten con otros puertos que comparten el mismo hinterland.	Puertos pequeños sin competencia (por ejemplo en una usla)

Fuente: Elaboración propia, basada en una idea presentada en Ramamurti (1997), página 1876.

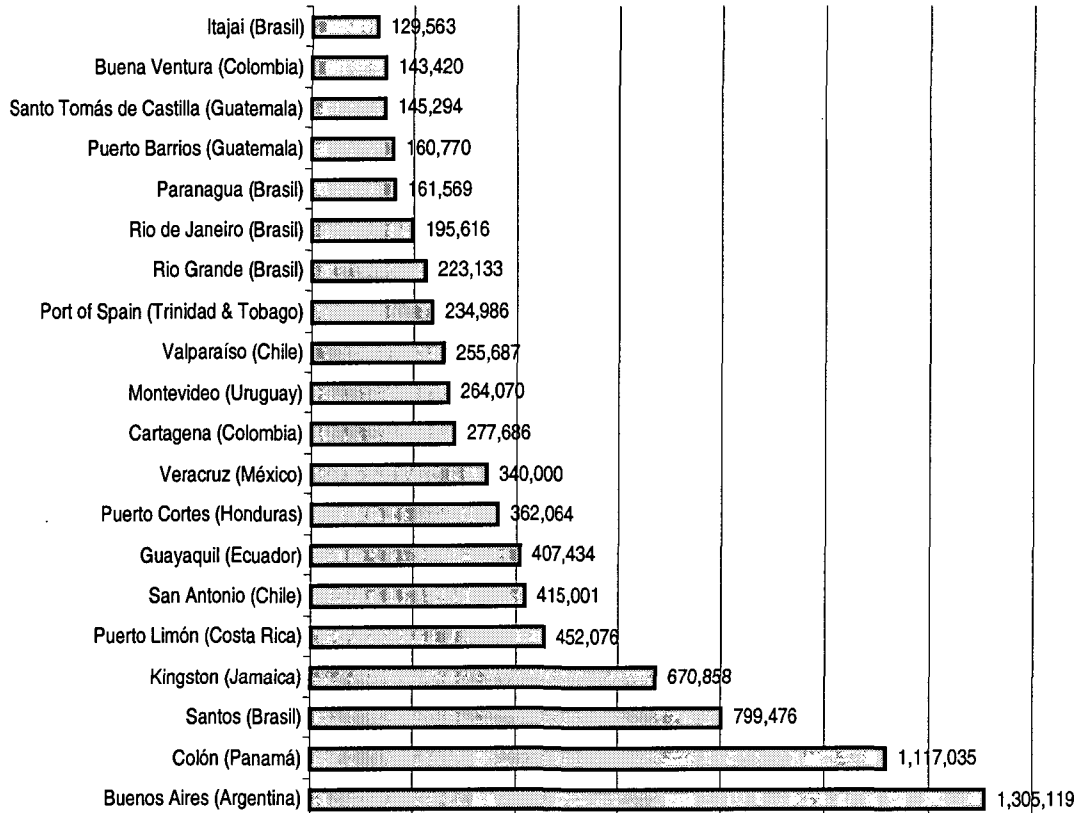
2. Competencia intraportuaria

La competencia intraportuaria se refiere a que diferentes actores (generalmente privados) compiten por la suministración de servicios tales como la estiba, el almacenamiento, el pilotaje, el dragado, ó la limpieza dentro de un puerto. Si este puerto tiene **suficiente volumen y más de una terminal**, se pueden otorgar diferentes terminales a distintos operadores que después compiten por los clientes (cargadores y armadores).

El siguiente gráfico muestra el número de TEU manejado por los principales puertos de contenedores de América Latina y el Caribe.

Gráfico 11: Tráfico portuario en contenedores, 20 mayores puertos de América Latina y el Caribe

TEU (1998)



Fuente: Autoridades y operadores portuarios.

Nota: No son datos oficiales. Los números fueron informados por varias fuentes diferentes; deberían incluir tráfico de transbordo, cabotaje, y contenedores vacíos. Buenos Aires incluye Exolgán (aproximadamente 25% del total). Colón incluye MIT, Panama Ports, Evergreen, y Colón Terminal (MIT sólo movió aproximadamente 750000 TEU).

En la mayoría de los puertos de contenedores del mundo ya se está aplicando el sistema monooperador, lo que implica que una sola empresa está a cargo de una terminal. La alternativa, el sistema multioperador es menos eficiente y solamente se justifica como una medida de evitar monopolios en casos muy particulares, como puede ser el de un puerto en una isla, sin competencia y con poco volumen. En el caso de monooperadores, ¿cuántos contenedores hacen falta para poder justificar la entrega de un puerto a más de un operador? Obviamente, eso depende del tipo de carga y buques que pasan por el puerto. En el caso de terminales especializadas en contenedores, para que las inversiones

en infra- y superestructura se aprovechen al máximo, se ha mencionado la cifra de 200,000 movimientos por año (Kent y Hochstein, 1998), aunque eso no puede ser más de una aproximación muy general. Una terminal con menos volumen también puede ser económicamente viable, siempre y cuando no exista otra terminal en la vecindad que compita con mayor volumen y capacidad ociosa. Alternativamente se debe especializar en alguna carga adicional aparte de los contenedores.

En América Latina existe una gran dispersión de puertos con relativamente poco movimiento en contenedores. Muy pocos de ellos califican para ser divididos en varias terminales. De los pocos que califican, de hecho varios ya se han dividido en diferentes terminales durante el proceso de privatización:

En **Buenos Aires** (incluyendo a Exolgán, que opera una terminal en Dock Sud, en la provincia de Buenos Aires, y formalmente no forma parte del puerto de Buenos Aires), son seis operadores los que están compitiendo. Al inicio de la privatización hubo un operador más. Éste se quebró y para evitar monopolios dentro del puerto no se permitió que uno de los operadores restantes se hiciera cargo de esta terminal. De estos seis, no todos se especializan únicamente en contenedores. algunos también manejan carga general no contenedorizada y graneles.

El lado Atlántico de **Panamá** se podría considerar como un puerto, con zona franca, y cuatro terminales (Colón, Evergreen, MIT, y Panama Ports) compitiendo por la carga. MIT por si solo manejó 750,000 TEU en el 1998, un número impresionante si se considera que empezó con cero hace cuatro años. Los puertos panameños sobre todo viven de tráfico de transbordo y, especialmente MIT, de tráfico para la zona franca. En el transbordo, las terminales están compitiendo entre ellos y con otros centros como Kingston (Jamaica).

En **Santos**, son ahora dos las terminales de contenedores que están compitiendo, con una tercera que se prevé para el futuro próximo. La introducción de esta competencia ya causó una mejora de la productividad y una reducción de costos.

En **Kingston**, dos operadores compiten hasta cierto límite, ya que uno se ha especializado más en el tráfico de transbordo mientras que el otro mueve más carga general local. El operador que ofrece los servicios de transbordo tiene suficiente volumen para

teóricamente justificar una división de la terminal. Sin embargo, eso no hace falta ya que en el mercado de transbordo, Kingston está compitiendo con otros puertos del Caribe.

La operación de **Puerto Limón** aún no se ha privatizado, aunque hay tres empresas privadas de estiba. Aparentemente estas tres empresas no compiten tan fuertemente como deberían, ya que según los usuarios se ha creado un oligopolio que reduce la intensidad de la competencia entre estas tres empresas.

San Antonio y Valparaíso se están dividiendo en tres terminales cada uno, aunque no todos se especializarán en el movimiento de contenedores. Viendo el volumen de ambos puertos y el hecho de que los dos están fuertemente compitiendo entre ellos, es cuestionable si esta división era verdaderamente necesaria. También se están aplicando restricciones adicionales para evitar una integración vertical y horizontal.

Las posibilidades concretas de conseguir competencia intraportuaria dependen no solamente del número de contenedores sino también de la estructura física del puerto, el tamaño y tipo de los buques que usan el puerto, y el volumen de carga por barco. Un ejemplo interesante en este contexto es el puerto de Georgetown en Guyana. El puerto mueve menos de 50.000 toneladas métricas por año (Fairplay Portsguide). Sin embargo, hace cuatro años fue posible dividirlo y entregarlo a cuatro operadores. La introducción de esta competencia intraportuaria causó de inmediato una baja de 30% en las tarifas portuarias.

3. Competencia interportuaria

En América Latina y el Caribe, la competencia entre puertos ha ido aumentando en los últimos años. Cinco razones explican este desarrollo:

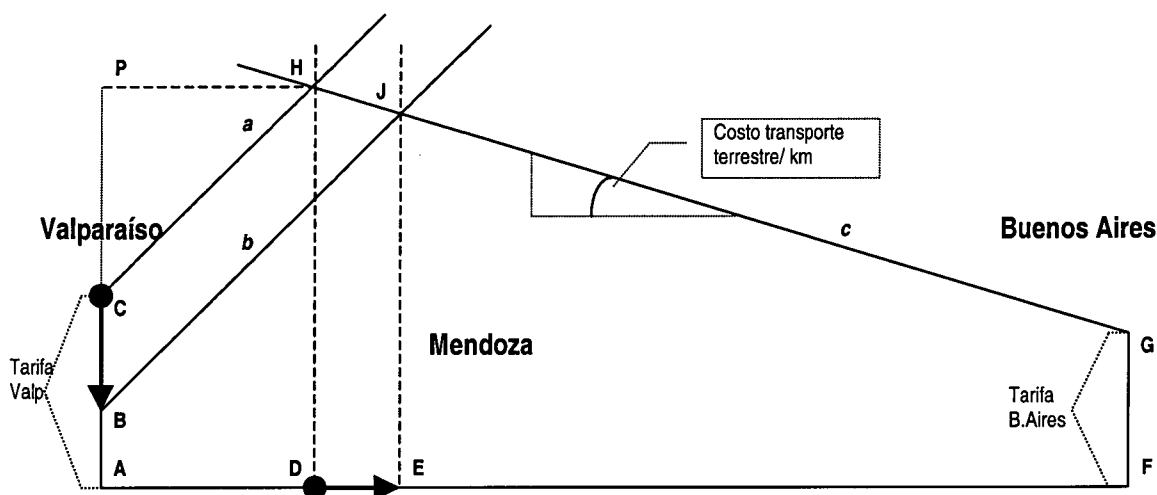
- Se ha mejorado la **infraestructura terrestre** que conecta el hinterland con más de un puerto. Sobre todo en Brasil y Argentina, las mejoras en los ferrocarriles han ocasionado una competencia con el transporte camionero y fluvial, aumentando así las opciones del usuario para utilizar más de un puerto.
- Se ha liberalizado la posibilidad de importar y exportar vía **puertos extranjeros**. Sobre todo en el MERCOSUR y en Centroamérica, esto ha tenido ya un

impacto sobre los flujos de carga. Un puerto panameño cercano a la frontera con Costa Rica ha comenzado a ejecutar una presión competitiva sobre el Puerto Limón (Costa Rica). Puertos en Guatemala, que se han modernizado más que Acajutla en El Salvador, están manejando carga de éste país vecino. Montevideo (Uruguay) se benefició en el 1998 de problemas laborales en Brasil y manejó contenedores con destino al país vecino.

- Se ha permitido la creación de **nuevos puertos y terminales privados**. Puertos y terminales de contenedores relativamente nuevos son Exolgan en Argentina, MIT en Panamá, y Freeport en Bahamas. Aunque la mayoría de los demás puertos nuevos son puertos especializados en graneles, por lo menos potencialmente muchos pueden también mover carga general y contenedores. En este contexto es importante destacar que la “competencia” incluye también la simple **posibilidad potencial** de nuevos suministradores de servicios, sin que hiciera falta que esta opción se realice.
- Con la contenedorización y el establecimiento de redes globales por líneas internacionales ha aumentado la proporción de contenedores que se transbordan. Los **centros de transbordo** están fuertemente compitiendo con puertos que tienen un hinterland diferente. Sobre todo en algunas islas del Caribe, este desarrollo ha conllevado que los puertos por vez primera se vean confrontados con competencia interportuaria.
- El crecimiento del comercio y las nuevas políticas de apertura han hecho que muchos puertos estén **buscando activamente nuevos mercados**. Los puertos de Panamá, por ejemplo, están ofreciendo servicios de transbordo que compiten con Kingston (Jamaica), el tradicional líder del Caribe. Los puertos chilenos están buscando activamente carga de Argentina. Puertos chilenos y peruanos están compitiendo por cargo de Bolivia.

La intensidad de la competencia interportuaria se puede describir con los siguientes gráficos, que representan de forma hipotética y generalizada la competencia entre los puertos de Valparaíso (Chile) y Buenos Aires (Argentina) por la carga de la región de Mendoza en Argentina.

Gráfico 12: Competencia interportuaria; cambio de la tarifa portuaria

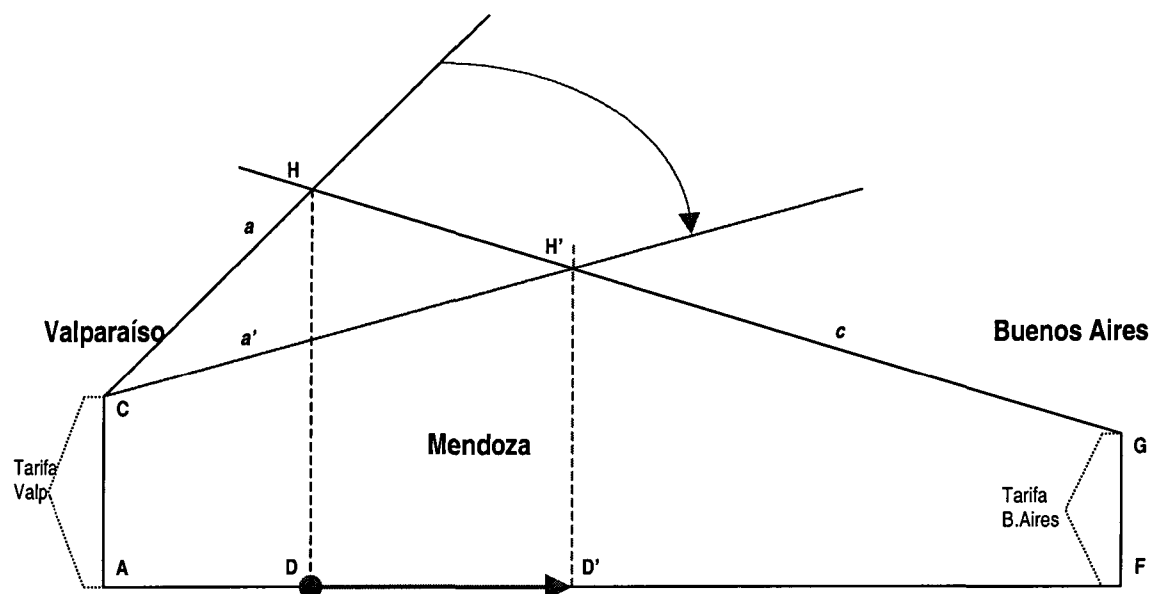


Las líneas AC y FG representan las tarifas portuarias en los puertos Valparaíso y Buenos Aires. La inclinación de las líneas *a* y *c* representa el costo del transporte terrestre. El costo total por contenedor hasta que se encuentra en el barco en Valparaíso equivale entonces a la distancia AP. Por el impacto de los Andes y la existencia de conexiones ferroviarias hacia el Atlántico el costo US\$/ km es más elevado en el lado occidental que oriental.⁵ La distancia **AD** representa el **market-share de Valparaíso del hinterland común de los dos puertos**. Es decir, para un exportador sale más barato exportar vía Valparaíso si su fábrica se encuentra a la izquierda de D, y más barato exportar vía Buenos Aires si se encuentra entre D y F. (Como en cualquier modelo estamos simplificando: la “tarifa portuaria” cubre también aspectos de calidad y frecuencia, y el flete de la empresa naviera hasta el puerto de destino)

La flecha CB indica ahora una reducción de la tarifa portuaria en Valparaíso. Obviamente, el puerto gana market-share y Buenos Aires pierde. La ganancia está reflejada por la flecha DE. Sin entrar en este lugar en fórmulas más complicadas de “elasticidades”, es fácil ver que el cambio del market-share DE que se puede conseguir con una variación de la tarifa mide la **intensidad de la competencia entre los dos puertos**. Eso se ilustrará con los dos siguientes gráficos.

⁵ Para una aproximación del impacto de la cordillera de los Andes sobre el comercio bilateral entre Chile y Argentina, véase Hoffmann (1997a)

Gráfico 13: Competencia interportuaria; reducción de costos del transporte terrestre



Supongamos ahora que se construyera un túnel de bajo nivel en los Andes entre Santiago y Mendoza.⁶ Eso se ilustra por el cambio de la inclinación de la línea a hacia a' . El nuevo market-share de Valparaíso es ahora AD' . Obviamente, una reducción de los costos del transporte terrestre conlleva un aumento del market-share.

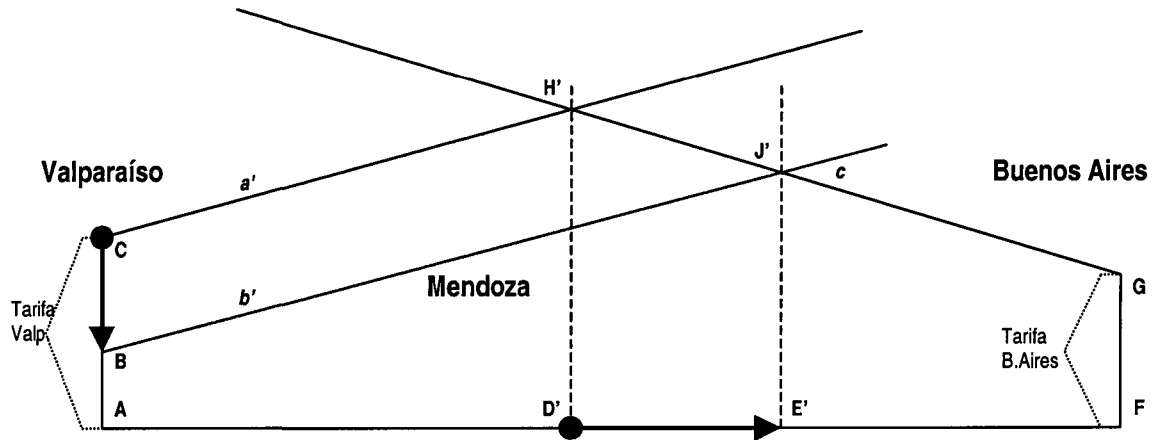
Hasta ahora no hemos visto nada nuevo: con una reducción tanto de la tarifa cómo también de los costos del transporte terrestre el puerto puede conseguir un aumento del market-share. El modelo puede ayudar a la hora de explicar la relación entre ambas reducciones y la ilustración de elasticidades. Lo interesante es ahora ver que una **reducción del costo del transporte terrestre conlleva un aumento de la intensidad de la competencia entre los puertos**. Eso se puede dar por una liberalización del transporte entre dos países, por la mejora de carreteras, por la privatización de los ferrocarriles, o cualquier otra razón.

Si el puerto de Valparaíso no tuviese la competencia de otro puerto, su market-share no cambiaría nada si se alterase la tarifa (el volumen sí puede cambiar porque posi-

⁶ Actualmente, el tráfico terrestre entre Valparaíso y Mendoza tiene que pasar por un túnel de alto nivel que está cerrado en invierno a causa de la nieve. También implica el gasto de muchas horas y gasolina para los camiones.

blemente después las exportaciones ya no son competitivas, o de repente se transportarían por avión). El siguiente gráfico ilustra que **con costos de transporte terrestre más bajos, un cambio de la tarifa portuaria conlleva una variación del market-share más grande** – es decir, la intensidad de la competencia ha aumentado.

Gráfico 14: Competencia interportuaria; intensificación después de la reducción de costos de transporte terrestre



El mismo cambio de la Tarifa CB que se vio en el gráfico número 12 y que allá causó un cambio del market-share DE ahora **causa una mayor ganancia** para Valparaíso por el orden de $D'E'$. Lo mismo se podría mostrar alterando la tarifa de Buenos Aires o reduciendo el costo del transporte terrestre en Argentina. O se pueden hacer gráficos semejantes para la competencia entre Río y Santos en Brasil, Puerto Cortés en Honduras y Santo Tomás en Guatemala, Quetzal en Guatemala y Acajutla en El Salvador. Lo que quisieramos destacar es que en muchos casos en América Latina, una **mejora de los servicios del transporte terrestre está teniendo la externalidad positiva de a la vez aumentar la competencia entre los puertos – y así incentivar la modernización y privatización portuaria en América Latina.**

H. LA CAPACIDAD DEL SECTOR PÚBLICO PARA OPERAR, O PRIVATIZAR Y REGULAR UN PUERTO

1. La formación

Se requiere una formación especial tanto para la operación de un puerto como también para su regulación (véase caja 8 en la ilustración en página 5). En América Latina, la motivación básica detrás de las privatizaciones es la suposición que puertos privatizados serán manejados más eficientemente; hay pocos que lo cuestionan. **La oposición a la privatización a menudo surge de temores relacionados con la regulación de los puertos privatizados.** ¿Será posible evitar monopolios privados? ¿Se mantendrá una representación adecuada de los trabajadores? ¿Se controlarán estándares ambientales? ¿Con operadores extranjeros, se aceptarán las leyes nacionales?

En muchos casos el **mismo sector público que ha manejado ineficientemente los puertos, potencialmente también puede ser un regulador que no tiene ni la formación ni las estructuras adecuadas para regular eficientemente los puertos privatizados.** Además puede no tener la capacidad de llevar adelante la privatización.

Esta falta de capacidad puede ser el resultado de una deficiente formación general de funcionarios públicos; algo que es difícil de medir. Arriba, en el gráfico 9 (página 24) ya se mostró la tasa de analfabetismo como un posible indicador para el nivel de educación en los países de América Latina. Otro ángulo de una capacidad deficiente también pueden ser estructuras institucionales débiles.

Un ejemplo para instituciones débiles probablemente son las dificultades experimentadas recientemente en **Perú**. La inestabilidad política e instituciones con frecuentes fluctuaciones de personal en la gerencia de diversas autoridades han contribuido a retrasos en la privatización del puerto de Callao.

En **Centroamérica**, durante muchos años la idea de una privatización portuaria estaba estrechamente vinculada al conflicto social e incluso bélico que los países estaban viviendo. De los sectores que querían privatizar el puerto y modernizar los regímenes laborales se suponía que tenían vinculaciones con el lado “derecha”, mientras que los sindicatos que representaban a los trabajadores portuarios supuestamente eran de la “iz-

quierda”. Las disputas eran así altamente politizadas y el sector público que operaba los puertos y teóricamente podría haber partido por el camino de la privatización no tenía ni el interés ni la capacidad de desvincular este proceso de los diversos conflictos que dominaron la vida social y política de los países.

2. La voluntad

Otro aspecto de la capacidad del sector público es la corrupción. Si funcionarios públicos otorgan favores indebidos o simplemente no cumplen con su deber de supervisar el cumplimiento con las reglas acordadas, eso se debe o bien a una falta de capacidad o posiblemente también a pagos ilegales recibidos por el funcionario a cargo. El Gráfico 15 muestra la corrupción percibida en los países de América Latina.

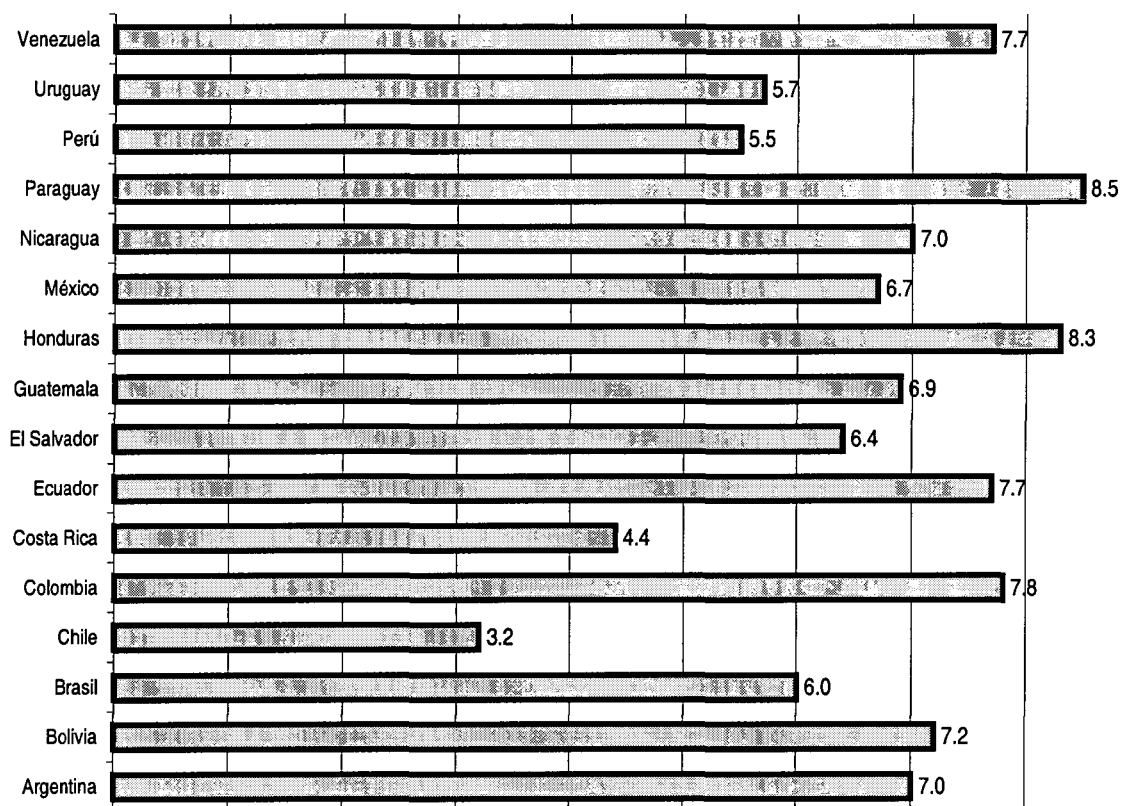
En cuanto a la sospecha de corrupción, el caso que más se ha discutido en la prensa es el de la concesión de la terminal de contenedores en **Montevideo** (Uruguay) donde un grupo al cual no le fue otorgada la concesión publicó material que podía indicar la sugerencia de pagos indebidos a políticos implicados en la concesión. Como consecuencia de la publicación de este material se anuló la decisión que daba la concesión a la empresa Maersk, lo que significó un retraso de más de un año en todo el proceso. Aunque es posible que en este caso no hubiera corrupción, la simple sospecha y el hecho que se consideraría posible ya fue suficiente para convertirse en un obstáculo a la privatización.⁷

En **Buenos Aires** (Argentina), eran común las quejas de usuarios del puerto que antes de la privatización se tenían que sobornar los funcionarios del puerto público y del sindicato para poder avanzar con los trabajos. Se seguían mencionando este tipo de pagos durante el proceso de privatización y aún ahora, cuando los operadores privados se tienen que relacionar con entes reguladoras.

⁷ Cabe destacar que en ningún momento se culpó a la empresa Maersk de acciones ilegales. Maersk está considerada como una víctima en este proceso.

Gráfico 15: Índice de corrupción

Indicando la capacidad del sector público:
0 = mínima corrupción, 8.6 = máxima corrupción



*Fuente: The Transparency International 1998 Corruption Perceptions Index.
Nota: Los datos originales se transformaron para que un valor mayor indique una mayor corrupción y vice versa. La fuente no incluye Panamá.*

En resumen, la probabilidad de una operación ineficiente, la otorgación de favores políticos, y la aceptación de pagos ilegales es tendencialmente más grande si el puerto es operado por el sector público que cuando éste solamente actúa como ente regulador. En este sentido, un **funcionamiento inadecuado del sector público crea una motivación para una mayor participación privada. A la vez, sin embargo, se puede convertir en uno de sus obstáculos** si funcionarios claves dentro del sector público no tienen ni el interés ni la capacidad de llevar adelante el proceso de privatización.

I. ENTRE ROTTERPORE Y GEORGIGUA

En los capítulos anteriores se vio que las circunstancias de los puertos de América Latina varían según el volumen del tráfico portuario, la competencia de otros puertos, las metas de la política marítima portuaria, los regímenes laborales vigentes, y una serie de otros parámetros. Viendo estos parámetros, ¿En que magnitud son aplicables a los puertos de América Latina?

Para ubicar la región e ilustrar su situación, en lo que sigue, se van a describir dos casos hipotéticos extremos. Un caso “malo”, denominado *Georgigua*, que ejemplifica la situación de un puerto en un país extremadamente pobre y en vías de desarrollo. La situación opuesta, del puerto “bueno” que llamamos *Rotterpore*, ejemplifica la situación de un puerto moderno, de la última generación, situado en un país rico e industrializado. **La realidad de los puertos latinoamericanos se ubica entre estos dos extremos** (Rotterpore y Georgigua no existen en la realidad de ningún continente, aunque cada aspecto puntual de ambos puertos está tomado de casos reales).

1. Rotterpore

Rotterpore se encuentra en un país democrático rico e industrializado. Cuenta con un hinterland grande con el cual está conectado vía una red de autopistas, vías ferroviarias, hidrovías, líneas aéreas, y tuberías. El puerto alberga una zona franca e industrias que transforman la carga antes de su salida o después de su llegada para adaptarlas a las necesidades del mercado.

La mano de obra en el puerto y en las industrias instaladas en él es altamente entrenada y educada. El régimen laboral es básicamente el mismo que en cualquier otra industria del país. Los trabajadores portuarios están asegurados contra enfermedades, tienen una pensión asegurada, y obligatoriamente están asegurados contra la cesantía. Eso no implica que nunca se enferman ni tampoco que se les garantiza que nunca se quedan sin empleo, sino que tienen garantizados los pagos de los gastos médicos y el pago de una sueldo de cesantía, que alcanza un porcentaje elevado del sueldo ganado antes de la cesantía.

El país tiene un sistema democrático desde hace más de un siglo. El electorado está acostumbrado a que los políticos tomen decisiones en vista de sus posibles ventajas y desventajas a largo plazo. El electorado está consciente de que a veces hay que asumir un costo a corto plazo para realizar beneficios a largo plazo, y los políticos saben que incurrir en costos sociales a corto plazo no les perjudica en cuanto a las posibilidades de ser reelegido en las próximas elecciones (repito: es un caso hipotético).

El comercio exterior de bienes está siendo apoyado por la más alta tecnología de computación y comunicación. Los B/L llegan al puerto de forma electrónica antes de la mercadería. Aduana acepta documentos electrónicos y hace pre-inspecciones en el país de origen en caso de importaciones. Requerimientos aduaneros para carga en transbordo y tránsito son mínimos.

El sector público de Rotterdam es altamente cualificado. Los funcionarios públicos tienen una formación que les prepara tanto para operar un puerto como también para posiblemente regularlo. El país cuenta con institutos de investigación que son líderes en el campo de tecnología portuaria. El puerto tiene su propia empresa de consultoría que genera ingresos para la empresa portuaria, exportando servicios de investigación y asesoría.

2. Georgigua

Georgigua se encuentra en un país pobre y en vías de desarrollo. El país es una isla pequeña, con lo cual el puerto no tiene hinterland. Tampoco se encuentra en una ubicación que haría viable el tráfico de transbordo de países vecinos. El puerto se usa básicamente para la importación de contenedores y carga general de bienes de consumo. Muchos de los contenedores se exportan vacíos.

Georgigua no cuenta con grúas, por lo cual los barcos tienen que llegar con sus propios equipos. Los trabajadores portuarios tienen que ser registrados en un registro manejado por el único sindicato que representa a los empleados del puerto. Los horarios de los estibadores son diferentes a los de los trabajadores que manejan la carga en el muelle, lo que significa muchas horas en las cuales la carga no se mueve. Antiguos incentivos económicos de los tiempos cuando la carga general se movía en sacos y barriles han resultado en sueldos reales de los trabajadores portuarios muy por encima del promedio na-

cional para trabajos parecidos. Cuando la carga es contenedorizada, varios miembros de la escuadrilla efectivamente no trabajan, aunque sí reciben su sueldo.

En el país no existe un sistema de seguridad social adecuado ni tampoco un seguro de salud para toda la población. Si un obrero portuario perdiese su trabajo, eso no solamente tendría un impacto negativo sobre su sueldo, sino a la vez implicaría una peor educación para sus hijos y un tratamiento peor en caso de enfermedades. En consecuencia, cualquier intento de reformar los sistemas anticuados de trabajo en el pasado ha sido infructuoso porque el sindicato de inmediato amenazó con un cierre del puerto, lo que habría implicado la posibilidad de compras hamster y un emergencia económica en la isla.

Hace solamente cinco años el país ha experimentado un golpe militar, y se espera que el actual gobierno permita elecciones democráticas el próximo año. La motivación principal del gobernador a cargo del puerto es la re-elección. Para eso sería poco ventajoso reducir el empleo o provocar huelgas en el puerto.

Según los responsables de la política portuaria marítima, el costo del transporte no es muy relevante, ya que el país principalmente vive del turismo y de servicios de teléfonos a larga distancia para adultos. En la realidad, el comercio exterior de bienes es un porcentaje elevado del PGB. Ni la aduana ni la autoridad portuaria tienen una motivación para facilitar el comercio exterior lo que resulta en un inmenso papeleo cada vez que un buque llega con su mercancía.

Después del golpe militar hace cinco años y durante el caos económico que precedía este golpe, la gente mejor calificada salió del país. Quedaron algunos idealistas en las autoridades marítimas y portuarias. Ellos no tienen ni la motivación ni la formación para llevar adelante una modernización o privatización del puerto.

3. Comparando Rotterdam y Georgigua

Basado en los parámetros descritos arriba (véase también el gráfico 1, página 5), la siguiente tabla 1 resume la comparación de los casos hipotéticos Rotterdam y Georgigua.

Tabla 1: Comparación Rotterpore – Georgigua

	Rotterpore		Georgigua	
Costo del capital para el sector público [4]	Bajo. Permite subsidios escondidos al puerto para que éste pueda competir con mejor puertos de países vecinos	Privatización sería una desventaja ya que haría más difícil el subsidio escondido	Alto. El "riesgo país" percibido por inversionistas extranjeros implica un spread muy elevado	Privatización podría atraer capital privado
Regímenes laborales [5]	Los empleados del sector público trabajan bajo el mismo régimen que los de empresas privadas	Privatización irrelevante	Empleados del puerto cuentan con privilegios que no se justifican comercialmente	Privatización es más difícil porque una empresa privada no querrá invertir en este escenario
Tecnología portuaria [6]	El puerto está usando la última tecnología e la está exportando en cooperación con una empresa de consultoría	Privatización irrelevante	Por sub-inversión en años anteriores y la oposición de los sindicatos, no se usa la última tecnología	Con una privatización nuevas tecnologías podrían entrar al país
Competencia [7]	El puerto está fuertemente compitiendo con puertos vecinos. Además, dentro del puerto hay varios operadores compitiendo por la carga	Privatización sería posible ya que no existe peligro de un monopolio privado	El país es una isla. Hay un solo operador en un solo puerto	Privatización es más difícil ya que se podría establecer un monopolio privado
Capacidad del sector público [8]	Alta. Existen centros de investigación públicos. La comisión antimonopólica cubre los puertos y otras industrias	Privatización irrelevante	El país ha experimentado un brain drain. El sector público tiene poca capacidad para operar o regular un puerto	Privatización potencialmente beneficiosa, aunque difícil
Comercio exterior [1]	Alto. País necesita puertos eficientes	Si hiciera falta, el país privatizaría el puerto	Muy alto, aunque los políticos no están conscientes de eso	Privatización sería ventajoso si con ella se reducen los costos del comercio exterior
Deuda del sector público [2]	Baja	Privatización irrelevante	Alta	Privatización podría reducir las obligaciones financieras del estado
Otras funciones del puerto [3]	No existen. La armada tiene su propio puerto. El estado se encarga de tareas sociales	Privatización irrelevante	Un colegio propio para los hijos de los empleados. Es único puerto también para la armada	Privatización difícil, ya que se tendrían que buscar alternativas para estos servicios
RESUMEN	Privatización menos relevante y menos conflictivo		Privatización con potenciales beneficios relevantes, pero muy conflictivo	

Nota: los números en la columna derecha se refieren a las cajas en el Gráfico 1, página 5.

III. LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS PRIVATIZACIONES

A. AMÉRICA LATINA – ENTRE ROTTERPORE Y GEORGIGUA

Habiendo hasta ahora analizado los parámetros que influyen en la deseabilidad y posibilidad de privatizar los puertos, pasaremos ahora a un análisis de la aplicación de estos parámetros a los países de América Latina. Como ya se subrayó anteriormente, la realidad de los puertos de América Latina se ubica “entre” los extremos ilustrado con los casos hipotéticos de Georgigua y Rotterpore resumidos en Tabla 1, página 40.

Entre la dificultad de no querer generalizar demasiado y tampoco poder tratar todos los puertos y terminales individualmente (existen alrededor de 1000 en América Latina), se analizarán de forma resumida los siguientes subgrupos:

- MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay)
- La costa del Pacífico y la Comunidad Andina (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)
- Centro América (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá)

El propósito de estas consideraciones es resumir el contexto geográfico, económico, y político en el cual estas privatizaciones se están desarrollando y buscar ya algunas indicaciones por qué algunos países y regiones han avanzado más que otros. Más adelante, se analizará más detalladamente el proceso y los resultados de las privatizaciones en los casos ejemplares de Argentina y Brasil. Finalmente, se van a resumir los diferentes resultados de las privatizaciones en América Latina para definir características comunes que justifican el concepto de un “modelo latinoamericano” en cuanto a la propiedad y operación de puertos.

1. MERCOSUR

Dadas las **políticas de apertura económica y la necesidad de equilibrar los presupuestos públicos**, la privatización portuaria se está promoviendo en todos los países de

este subgrupo. Las principales economías de Sudamérica – Argentina y Brasil – dependen relativamente poco del comercio exterior (véase gráfico 2, página 8) . Para ellos, la principal motivación de la privatización portuaria es el impacto fiscal. Paraguay aspira a promover las exportaciones de graneles por la Hidrovía. Uruguay tiene la motivación de promover su propio comercio y a la vez generar ingresos con la exportación de servicios de la zona franca y la terminal de contenedores en Montevideo a los países vecinos.

A pesar de su extensión geográfica, las conexiones entre los centros económicos (Rio, Sao Paulo, Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires) por transporte terrestre son relativamente buenas. Existe así una **competencia entre los puertos**. Además, existen numerosas terminales de graneles netamente privadas que por lo menos potencialmente también pueden manejar carga general. Terminales nuevas como Exolgan y Zarate en la Provincia de Buenos Aires han contribuido a un alto nivel de competencia entre puertos y terminales en el MERCOSUR. Los principales puertos de la región cuentan con suficiente volumen para permitir **competencia intraportuaria** (véase gráfico 11, página 27). En consecuencia, en el MERCOSUR ya no existe el temor de monopolios privados como lo existe en otras sub-regiones. Uruguay, con toda tranquilidad, podría permitir que una sola empresa privada como Maersk opere a la principal terminal de contenedores del país.

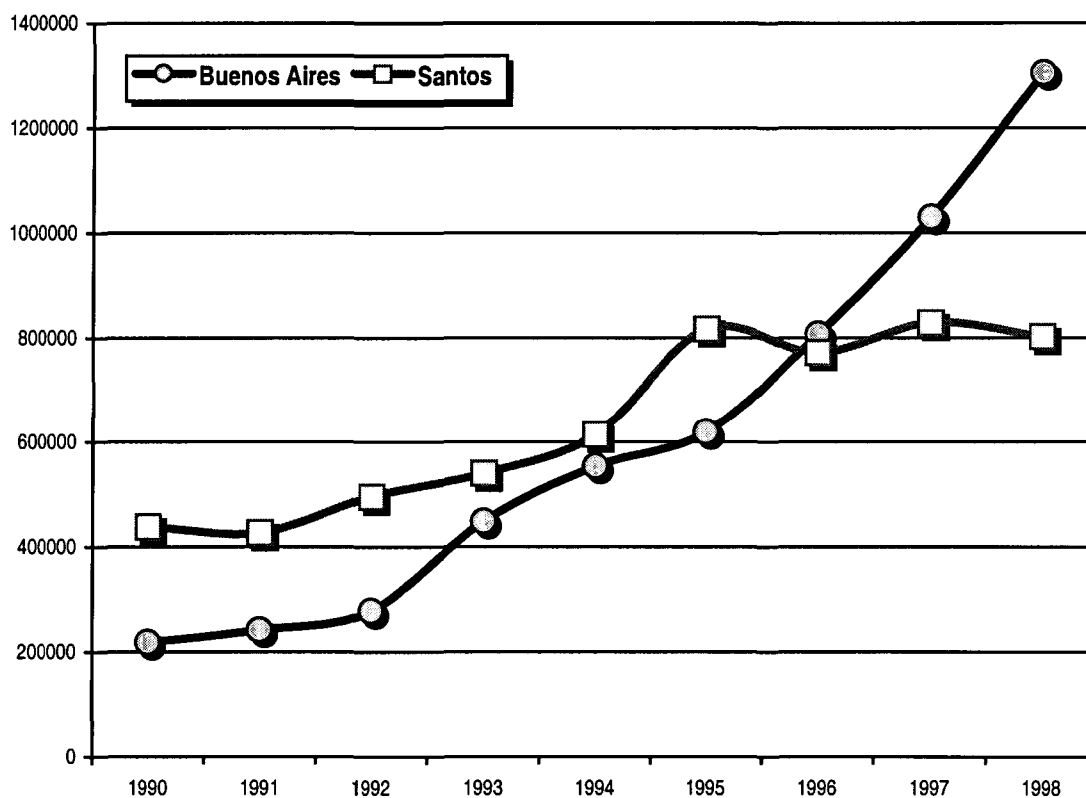
En cuanto a **tecnología e inversiones nuevas**, los países del MERCOSUR tienen menos necesidad de empresas extranjeras que, por ejemplo, Centroamérica. A la vez, tienen menos temor de empresas multinacionales y, en consecuencia, por lo general han buscado y siguen buscando formas de atraer a inversionistas privados, sean estos del MERCOSUR o no.

Los puertos públicos en el MERCOSUR generalmente no asumen funciones no tradicionales. Las armadas tienen sus propias terminales y los puertos no se hacen cargo de tareas sociales. Los países cuentan con instituciones estables y con democracias ya ahora bien establecidas. Las **privatizaciones (portuarias y otras) forman parte de reformas estructurales más amplias** y por lo tal cuentan con un apoyo político y social bastante fuerte. También se promueven las modernizaciones de todo tipo de infraestructura física y servicios de transporte en el contexto de la integración regional; el comercio entre los

países del MERCOSUR ha crecido a una tasa tres veces superior que el comercio del grupo con otras regiones.

Argentina ha avanzado más en la modernización y privatización de sus principales puertos que Brasil. El siguiente gráfico ilustra que el número de TEUs manejados por Buenos Aires (incluyendo Exolgán) ha sobrepasado al número manejado por Santos, tradicional líder en la costa del Atlántico.

Gráfico 16: Movimiento de contenedores en Santos y Buenos Aires



Fuente: Datos hasta el 1997, Martin Sgut, Buenos Aires. Datos del 1998 son preliminares y basados en diversas fuentes no oficiales.

Las mejoras en la eficiencia y la reducción de costos en el puerto de Buenos Aires frente a menores avances en Santos explica gran parte del mayor crecimiento en el puerto argentino; y estas mejoras en la eficiencia se deben en gran parte a la privatización.

¿Por qué Argentina avanzó más que Brasil en la privatización? El tema se discutirá en más detalle en el capítulo sobre Brasil (página 52). Por el momento cabe destacar que

en el caso de Argentina parece haber existido una mayor necesidad económica de reducir el déficit fiscal y la inflación. Antes de la privatización, los sindicatos portuarios eran aproximadamente igual de fuertes en ambos países, y hoy día ya casi no tienen relevancia en Argentina (véase gráfico 8, página 19). En el caso de Buenos Aires se consiguió compensar a los trabajadores cesantes, mientras que en Santos eso parece no haber sido tan fácil. Posiblemente, en Brasil, se puede culpar al gobierno de no haber conseguido una reforma laboral antes de la privatización. Finalmente, también influyen las personalidades: en el caso de Buenos Aires, por ejemplo, se menciona a menudo el éxito de la gestión de varios funcionarios a cargo del proceso de privatización.⁸

La actitud Brasileña ante **potenciales inversionistas privados** aparece menos abierta que la de Argentina. En Brasil, generalmente se exigen mayores garantías de inversiones mínimas, pagos iniciales al estado, y se limita más la participación de empresas extranjeras. Detrás de esta actitud menos abierta hay una mayor autosuficiencia de Brasil en cuanto a su comercio y también el hecho de que el país cuenta con una industria marítima portuaria propia muy importante, la cual hace un continuo lobbying para que se le proteja de la competencia extranjera.

Más en adelante, se discutirán los casos ejemplares de Argentina (página 47) y Brasil (página 52).

2. La costa del Pacífico y la Comunidad Andina

En cuanto a las motivaciones y avances en la privatización portuaria, esta subregión se parece en mucho al MERCOSUR. Los gobiernos están ejecutando **cambios estructurales parecidos, y la privatización portuaria forma parte de este proceso.**

Para los países del lado Pacífico de los Andes, hay que destacar una importante diferencia que dificulta las privatizaciones: Existen mayores **temores de monopolios privados**. Esto se debe a que en estos países existe menor competencia entre puertos porque

⁸ Mencionar nombres concretos siempre conlleva el riesgo de excluir a personas o aparentar dando apoyo a un lado político u otro. De todas formas queremos dejar constancia que no todos los logros se pueden explicar con los “parámetros” o “perfiles económicos y sociales” expuestos en el presente documento. El Trabajo de personas como Horacio Salduna y Rafael Conejero seguramente también contribuyó al éxito del proceso de privatización en Buenos Aires.

el hinterland está restringido por los Andes. Además, los puertos manejan volúmenes menores, y con eso se reduce la posibilidad de introducir competencia intraportuaria.

Colombia, que tiene costas en el Pacífico y el Caribe, creó Sociedades Portuarias, con participación privada. En el Pacífico, esto aparentemente ha conllevado la creación de un monopolio por falta de competencia interportuaria. **Venezuela** tiene, por sus ingresos del petróleo y por tener una economía relativamente autosuficiente menos interés en una modernización portuaria que, por ejemplo, **Chile**. Este último tiene una economía muy abierta y un índice de corrupción percibida bajo (véase gráfico 15, página 36). Eso puede en parte explicar que Chile comenzó sus privatizaciones mucho antes que los demás países de este subgrupo.

En la Comunidad Andina y Chile, el proceso de integración regional ha avanzado menos que en el MERCOSUR, y generalmente no se busca una modernización portuaria para promover el **comercio intra-regional** sino el **comercio con otras regiones**. Además, sobre todo en Chile y Perú, se prevé que los puertos nacionales se usarían para el comercio de Sudamérica con Asia y el Pacífico. Por ejemplo, para promover el “mega-puerto” de Mejillones en el norte de Chile, se ha dicho que éste

“es el punto neurálgico donde el hinterland del Gran Chaco se conecta con los mercados de la Cuenca del Pacífico”. Mario Schellmann (1996)

Sobre oportunidades en el Perú, se ha dicho, por ejemplo, que

“su ubicación estratégica en Sud América hace sus puertos altamente atractivos como paso para el comercio vía marítimo entre América Latina y Asia”. Salomon Smith Barney-Interinvest (1998)

Aunque por una serie de razones estas expectativas parecen ser demasiado optimista (Hoffmann 1997a), tienen el impacto positivo de haber contribuido a que el público se interesara más por el tema de las modernizaciones portuarias en ambos países.

3. Centroamérica

Centro América es la subregión de América Latina que **menos ha avanzado con la privatización y modernización portuaria** – con la notable excepción de Panamá. Tanto el progreso de Panamá, como también el retraso de los demás países, en gran parte se pue-

den explicar por la situación económica y social de los países (véase también las ilustraciones gráficas al respecto en el Anexo a partir la página 71)

En los países de Centro América, la privatización y la modernización portuaria están vinculado estrechamente con **conflictos sociales y problemas relacionados a la pobreza**. Los indicadores de pobreza (Gráfico 5, página 12), analfabetismo (Gráfico 9, página 24), y empleo en la agricultura (Gráfico 6, página 14) son muy elevados. Varios países de la subregión han vivido muchos años en una guerra civil. Cualquier intento de reformar, por ejemplo, los regímenes laborales en los puertos de inmediato se vinculó con uno de los lados políticos en el conflicto. Solamente cuando se terminó el conflicto armado, se empezó de nuevo a tratar este tema con un enfoque más técnico y comercial y menos político.

La mayoría de los puertos públicos, notablemente en Costa Rica, Guatemala, y Nicaragua, asumen **tareas sociales** muy amplias. En vista de las elevada deuda externa (véase Gráfico 3 en la página 9) y otros factores limitantes, los gobiernos de estos países tendrían serias dificultades si de repente tuviesen que asumir las tareas sociales de los puertos.

En cuanto a la **competencia interportuaria**, cabe notar que Centroamérica probablemente cuenta con demasiados puertos públicos, dadas sus economías relativamente pequeñas y el bajo volumen total de tráfico portuario (CEPAL 1996a). Por el otro lado, barreras burocráticas y una infraestructura terrestre en mal estado (incluso antes de los efectos del huracán Mitch) limitan la competencia entre estos puertos. Cuando se está avanzando en este tema, de inmediato se nota una mayor presión competitiva entre dos puertos. Un ejemplo positivo, en este contexto, es la competencia entre Acajutla (El Salvador) y Quetzal (Guatemala). Quetzal pudo aumentar su tráfico portuario a costo de Acajutla, y Acajutla está con mayor intensidad procurando a modernizar y privatizar su puerto. Ambos puertos, y otros en la región también, están buscando una especialización.

B. ARGENTINA

1. El proceso de privatización y sus resultados

Se iniciaron las privatizaciones de terminales especializados en los años 70; estos hoy día se les suele llamar puertos privados. Desde los años 90, se permite la creación de nuevos puertos netamente privados en terrenos de propiedad privada.

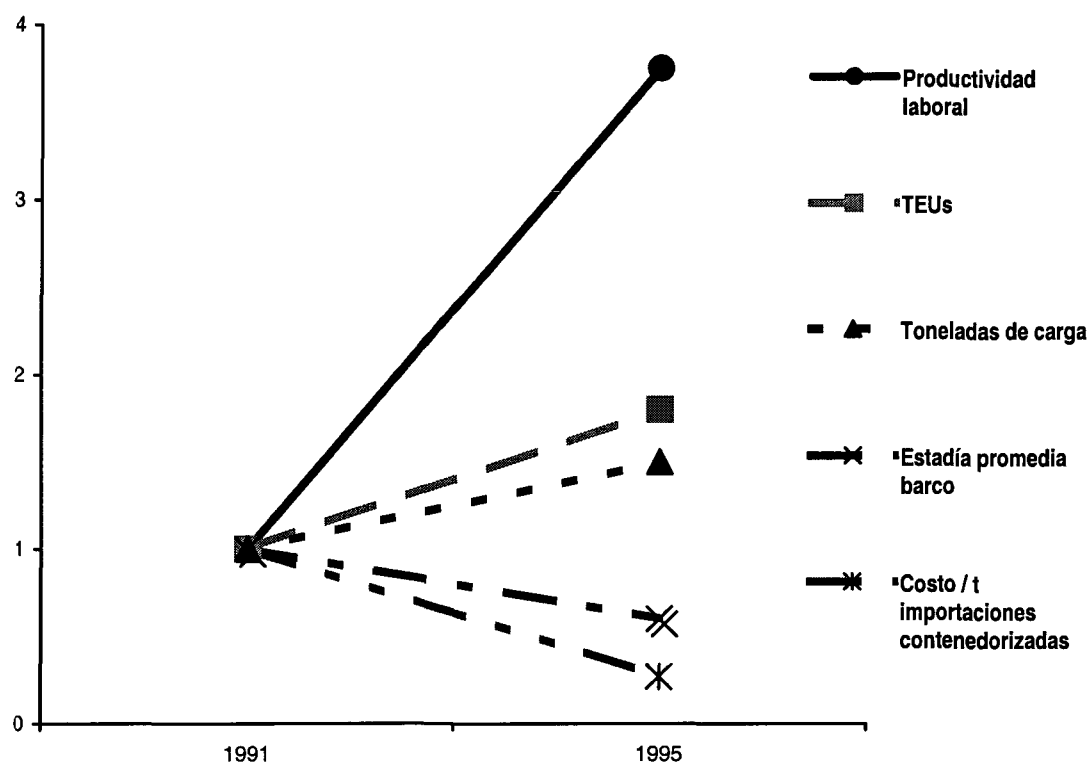
En los puertos públicos, los procesos de modernización comenzaron a inicios de los años 90 cuando una parte del puerto de Buenos Aires fue traspasado a una empresa inmobiliaria que dejó de usarlo como terminal portuaria. A nivel nacional, se estableció la descentralización administrativa con transferencia de los puertos a las respectivas provincias. Los puertos de Rosario, Santa Fé, Bahía Blanca, y Quequén son ahora autónomos. A la vez, el puerto de Buenos Aires se dividió en dos secciones: Puerto Nuevo y Dock Sud. Éste último se traspasó a la provincia de Buenos Aires. Hoy día existe una fuerte competencia entre Dock Sud (en la provincia de Buenos Aires; la terminal de contenedores está operada por la empresa Exolgán) y Puerto Nuevo (el puerto de Buenos Aires).

El proceso de modernización implicó, además de la privatización de la operación portuaria, sobre todo una **desregulación** y una **descentralización**. Puesto que ya antes la estiba se hacía por empresas privadas, estrictamente hablando ésta no se privatizó.

Generalmente, el **proceso se considera un éxito**. Sobre todo para el usuario (cargador y armador) y para el estado, se pueden cuantificar impactos muy positivos. Para el caso de Buenos Aires, el siguiente gráfico muestra algunos de estos impactos.

Gráfico 17: Impactos de la privatización portuaria en Buenos Aires

Indicador 1991 = 1



Fuente: Jan Hoffmann (1997a)

Aparte de **beneficiar directamente a los usuarios**, estas reformas, juntas con otras reformas como por ejemplo la liberalización del transporte marítimo, han tenido también varios impactos positivos macroeconómicos:

- En el año 1991, Argentina pagó el 13.7% de valor de sus importaciones por el transporte de estas importaciones; en 1995, este porcentaje bajó a 8.8%, lo que equivale a una reducción relativa de 36% (Hoffmann 1997a). Eso fue la mayor reducción en América Latina, lo que ayudó directamente a **promover el comercio exterior** de Argentina.
- También contribuyó a **reducir la inflación**, ya que ésta mide el cambio de precios, incluyendo el valor del transporte dentro de bienes importados.
- Un **impacto fiscal directo** se dio gracias a la mejora de productividad laboral en la Administración General de Puertos, la institución nacional que ahora está

a cargo del puerto en la Capital Federal. Entre 1989 y 1993, el empleo se redujo en un 70%, lo que – combinado con un mayor volumen de carga – conllevó un aumento de productividad de 300% (Banco Mundial 1996).

2. Propiedad y operación portuaria después de la privatización

Los puertos públicos de Argentina son principalmente del **tipo landlord**. La propiedad es estatal, y la operación se concede a operadores privados. En la mayoría de los puertos públicos, el terreno es de las provincias. La única excepción es el puerto de Buenos Aires, donde el estado central mantiene la propiedad. Las concesiones se han dado por períodos de entre 18 y 30 años.

Los operadores privados en los puertos públicos incluyen una fuerte **participación extranjera**, como ICTSSI de Filipinas, P&O Ports de Australia, HHLA de Alemania, Mi-Jack de Estados Unidos, y otros.

En el caso de las **terminales especializadas**, tanto la operación como la propiedad del terreno es privada. A menudo el dueño de la terminal también es dueño de la carga, como por ejemplo Cargill en el caso de cereales o Exxon en el caso de petróleo.

Las **inversiones** son la responsabilidad de los operadores privados. En el caso de puertos públicos concesionados, la Autoridad Portuaria subsidió algunas de estas inversiones. El terreno y la infraestructura, en el caso de los puertos públicos, sigue perteneciendo al estado.

Es importante destacar que hoy día es posible **comprar terreno costero y construir un puerto completamente nuevo y netamente privado** (cumpliendo con reglas ambientales y otros requisitos), incluso si la empresa es extranjera. En Zarate, en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el dueño del puerto también es dueño del terreno en el cual opera. Igualmente lo son la mayoría de las terminales privadas.

3. ¿Sobrecompetencia?

Un tema que se discute en el contexto de la privatización del puerto de (la Capital Federal) Buenos Aires es si la **competencia entre los diferentes terminales del puerto y con Exolgán en la provincia de Buenos Aires** es “exagerada”. Se comenta que la quie-

bra de la empresa operadora de una terminal (número 6) en Buenos Aires indicaría que el puerto contaba con demasiados operadores. La competencia entre las terminales del puerto de Buenos Aires y la terminal de Exolgán en la provincia de Buenos Aires es particularmente fuerte. Operadores en la capital federal consideran que las “reglas del juego” son injustas ya que Exolgán es parcialmente dueño del terreno de su puerto y posee condiciones privilegiadas comparado con los operadores en el puerto de la Capital Federal.

En un intento de asegurar que los puertos y terminales de la provincia de Buenos Aires (sobre todo Exolgán) y las terminales en el puerto de la capital federal de Buenos Aires tengan una competencia “justa”, recientemente se introdujo la “resolución 45” por parte de Administración General de Puertos que de facto implica que parte de la **tarifa portuaria se homogeneiza** (US\$ 70 para un contenedor de importación y US\$ 50 para la exportación) y será pagada directamente por los cargadores a las terminales portuarias. Según La Nación del 10/11/98,

“La decisión fue interpretada por los especialistas como una suerte de operación de rescate de las concesiones portuarias destinada a equilibrar las condiciones en que operaban las terminales de Buenos Aires con Dock Sud (Exolgán), ante las fuertes pérdidas que venían acumulando en los últimos años como consecuencia de una competencia generalizada de tarifas.”

La medida ya fue frenada por una orden judicial (La Nación, 2/3/99), aunque probablemente entrará en vigor en un futuro cercano.

El propósito de disminuir la competencia entre las terminales no se justifica. Pensamos que **no existe “sobrecompetencia”**. La quiebra de la terminal número 6 se debe a errores por parte de su gerencia. Los que obtuvieron concesiones e invirtieron en sus nuevas terminales portuarias, quizás basaron sus decisiones en pronósticos demasiado optimistas y se quedaron decepcionados con los resultados iniciales. En los últimos años, sin embargo, el crecimiento del volumen de tráfico ha sido tan alto e incluso inesperado que hoy día la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables está proponiendo un gigantesco proyecto de ampliación del puerto de Buenos Aires. No se puede prever si este proyecto se realizará ya que también se están creando capacidades adicionales en otros puertos como Zarrate y Rosario, ambos con inversiones privadas.

La regulación de la competencia entre las terminales portuarias en Argentina debería **evitar la homogeneización de tarifas**. Si se quiere mejorar la situación financiera de los operadores y a la vez evitar un incremento de los precios para los usuarios, el esfuerzo debería estar dirigido a una reducción de costos para los operadores portuarios. Eso podría, por ejemplo, implicar que se permitiera la fusión entre distintas terminales en el puerto de Buenos Aires para conseguir economías de escala, algo que por el momento todavía está prohibido.

La competencia entre las terminales de la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires se puede **comparar con la competencia entre los puertos en Europa del norte**, donde las municipalidades que son los landlords de los puertos también compiten entre ellos. Esta competencia es positiva en que se está ejerciendo una continua presión a mejorar las condiciones para los puertos; existe, sin embargo, a la vez el peligro de que eso se convierte en un incentivo de otorgar subsidios directos e indirectos (y escondidos). No se trata de nivelar las condiciones para las terminales per se. Si, por ejemplo, los terrenos son más baratos en la provincia de Buenos Aires y si los costos externos resultantes de la congestión del tráfico urbano son menores, también se puede justificar que Exolgan pague menos por el uso del puerto. También se puede justificar que una empresa que compra un terreno en vez de arrendarlo, a largo plazo tenga menores costos.

En resumen:

- **No se debe colaborar para conjuntamente subir precios.** Se pueden justificar diferentes condiciones para las terminales en la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires; la homogeneización de las condiciones no se justifica si el mayor propósito parece ser una homogeneización de los precios.
- **Se debe permitir la colaboración o fusión entre operadores portuarios para mejorar servicios o reducir los costos.** Sería, por ejemplo, potencialmente beneficioso para los usuarios y los operadores portuarios si se permitiesen fusiones dentro del puerto de la Capital Federal. Dada la existencia de otras terminales en la vecindad, el temor de monopolios ya no es justificada.

C. BRASIL

1. El proceso de privatización y sus resultados

La privatización en Brasil comenzó con la ley de modernización portuaria en el año 1993. Aunque no ha avanzado tanto como, por ejemplo, en Argentina, el proceso ya llevó a algunos logros. El primer puerto público que se concesionó fue Rio Grande. En Santos, en las dos terminales operadas por empresas privadas brasileñas, se registró una destacada **mejora de la productividad**. En Rio de Janeiro, hoy día se consiguen 25 movimientos de contenedor por barco por hora, lo que es cinco veces más que los 5 movimientos por hora conseguidos en el 1997 (Lloyds List 18/11/98).

La mejora de la productividad no solamente reduce el tiempo de estadía de los barcos, sino sobre todo **mejora el cumplimiento con los horarios de las líneas navieras**. Con eso se reduce la necesidad de capacidad ociosa, lo que directamente conlleva una reducción de los fletes. En Santos, por ejemplo, desde las concesiones recientes, el tiempo de espera de los barcos se redujo de varios días a casi cero. Con eso, más líneas han podido iniciar servicios semanales regulares.

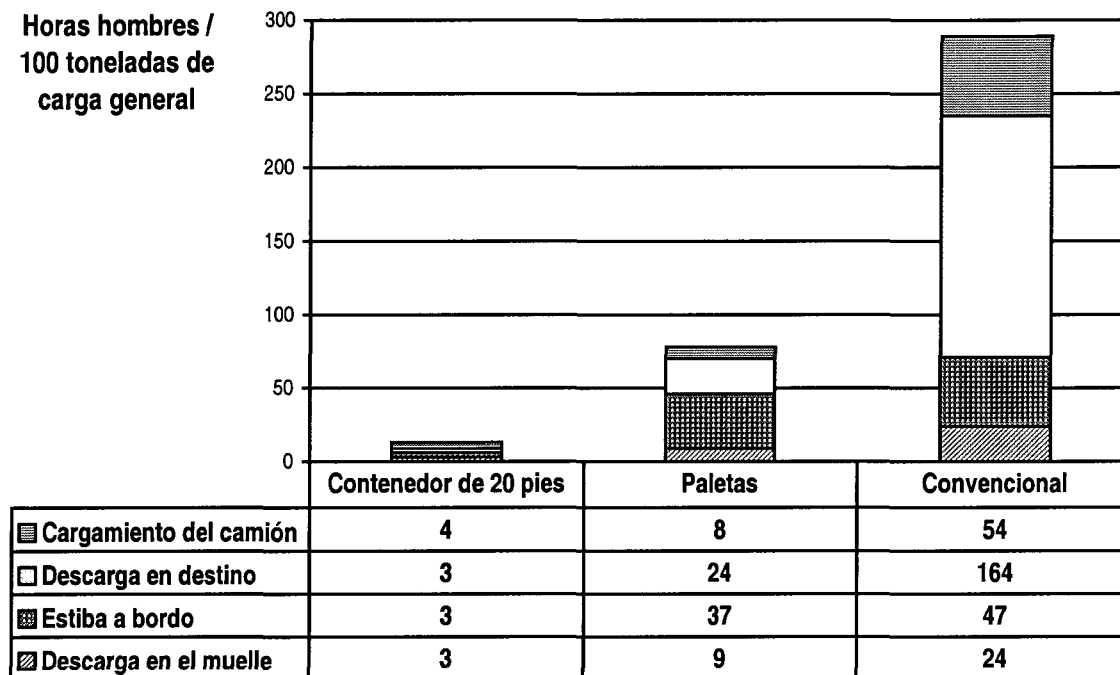
En cuanto a **costos portuarios**, sin embargo, los puertos brasileños siguen siendo casi tres veces más caros que Buenos Aires.⁹ Aunque también han habido mejoras, el potencial de reducir costos se vio limitado por la dificultad de reducir la mano de obra. A pesar de la privatización y el uso de nuevas tecnologías, los costos portuarios siguen teniendo que cubrir los costos de un número elevado de obreros portuarios registrados.

Lo que se modificó, en Santos, fue la estructura tarifaria. El puerto cobra ahora el tiempo de uso del punto de atraque y ya no por tonelada movida. Junto con la mejora de la productividad, eso conllevó a que los costos totales para el usuario han bajado.

⁹ En Buenos Aires, el costo promedio por mover un contenedor de 20 pie es de US\$ 130.-, comparado con el promedio en Brasil de US\$ 350.-; Carlos Tavares, Confederación Nacional de Comercio, citado en *Lloyds List*, 15/12/98. En un estudio recién de GEIPOT, se determinó que Recife es el puerto más barato (US\$ 162.- / contenedor), y Vitoria el más caro (US\$ 401.- / contenedor); *Liner Shipping Network*, 5/10/98. Según fuentes inoficiales, el aumento de la competencia y cierta sobre-capacidad debida a la crisis financiera en Brasil, los costos en Santos, incluyendo la estiba, recientemente bajaron a US\$ 215.-.

Para ilustrar la menor necesidad de mano de obra para la carga contenedorizada, el siguiente gráfico muestra las horas hombres requeridas para diferentes tipos de carga.

Gráfico 18: Horas hombres requeridas para carga y descarga



Fuente: Geipot, O Modelo Portuário Brasileiro e a Realidade Internacional, Brasília, 1993

Son datos generales que no solamente se aplican al caso de Brasil. Queda claro que **regímenes laborales que datan de tiempos antes de la contenedorización** tienden a sobreestimar el número de personas requeridas para la carga y descarga de un barco. Usando contenedores de 40 pie o las grúas más modernas se puede reducir aún más el número de horas hombres requeridas para carga contenedorizada. En el caso de Santos, por ejemplo, la relación entre contenedores de 20 pies a contenedores de 40 pies bajo del 7% en 1994 a 58% a principios de 1999.¹⁰ Hoy día, en Santos se emplean 50 personas para trabajar un barco, comparado con solamente 14 en Buenos Aires (Mudaporto 15/3/99).

Durante el proceso de privatización, las autoridades brasileñas tienden a insistir en **garantías de inversiones por parte del concesionario**. También es común que hasta el

¹⁰ Fernando Gazal, CODESP

último momento antes de la privatización el mismo sector público invierta en infraestructura; este costo después se procura recuperar con los cánones pagados por la concesión. Como alternativa (ejemplo Santos), a veces se suele insistir en un mínimo de volumen de tráfico portuario después de la privatización, lo que también puede ser difícil de garantizar por parte del concesionario. Otros criterios aplicables en las concesiones son relacionados al precio al cliente y la calidad de servicio.

Las inversiones públicas en infraestructura antes de la privatización, recientemente se han visto recortadas a causa de la crisis financiera en el país. Ejemplos de estos recortes incluyen proyectos del programa “Brasil en Acción” en los puertos de Pecem, Rio Grande, Santos, Sepetiba, Suape y en varias hidrovías (Portos e Navios 11/98).

Para promover la privatización, se han creado los “**Conselhos de Autoridade Portuária**” (CAPs). Los CAPs se inventaron con la intención de conseguir un consenso o, por lo menos, servir como foro de negociación para usuarios, sindicatos, estado, y operador portuario. En vista de los retrasos en la aplicación de la ley de puertos del 1993, los CAPs aparentemente no han logrado sus objetivos. Al contrario: han diluido la asignación de responsabilidades claras y así posiblemente contribuido a los retrasos observados. También se critica por parte del lado empresarial que el estado no dejó suficiente autonomía a los CAPs. Las administraciones suelen criticar que el lado empresarial dentro de los CAPs no busca el consenso sino lo ve únicamente como foro para promover los intereses propios. En todo caso, probablemente es un logro de los CAPs que Brasil pudo avanzar en su privatización a pesar de que los regímenes laborales siguen en necesidad de ser reformados.

El principal fracaso de las reformas en Brasil ha sido la **pendiente reforma de los regímenes laborales**. Aunque la ley del 1993 establece una flexibilización de los registros de trabajadores en cuanto al número de personas en cada escuadrilla y el manejo de éstas por los OGMOs (Órgãos Gestores de Mão-de-Obra), esta parte de la ley aún no se ha implantado en la mayoría de los puertos. Solamente ahora, después de la reelección del presidente Cardoso y en vista de la crisis financiera del país, se están reiniciando los esfuerzos de reforma al respecto – lo que llevó de inmediato a nuevas huelgas en Santos y Rio de Janeiro a principios del 1999.

En resumen, las causas principales de los retrasos en las privatizaciones portuarias en Brasil, parecen ser, primero, que el estado no resolvió la reforma laboral antes de la privatización, y, segundo, exigencias exageradas por parte del estado en cuanto a montos mínimos de inversión y limitaciones en la participación de empresas extranjeras. En otras palabras, donde probablemente habría hecho falta más intervención estatal – en la reforma laboral – el estado dejó la tarea en manos de empresas privadas y los OGMOs; en cuanto a exigencias de inversiones por parte de los privados, probablemente la intervención del estado ha sido demasiada.

Estas causas, a su vez, se pueden explicar en parte por la **situación particular de Brasil** (Véase también el perfil socio-económico de Brasil en el anexo, página 76). Comparado con otros países de la región, Brasil depende menos del comercio exterior y tiene una menor deuda externa¹¹, tiene registros de obreros manejados por sindicatos, los regímenes de trabajo requieren de la modernización, y el país cuenta con una industria marítima portuaria propia que no necesariamente tiene un interés en un aumento de la participación de empresas extranjeras.

2. Propiedad y operación portuaria después de la privatización

La situación en Brasil después de las privatizaciones, que aún están en proceso, se parece a la situación en Argentina, aunque con una menor participación de empresas extranjeras. Además, queda pendiente completar la reforma laboral.

Los **puertos públicos son del tipo landlord**, con propiedad del estado central o, en algunos casos, de los diferentes estados federales. Los puertos públicos mueven carga general y contenedorizada. En Brasil, igual que en otros países de la región, ya antes de la privatización de la responsabilidad empresarial, gran parte de las operaciones de estiba y almacenaje eran efectuadas por empresas privadas. Concretamente, en el puerto de Santos, se estima una proporción de un 60% (Azeredo 1997).

¹¹ En la prensa, Brasil se menciona más a menudo que otros países cuando se discute el creciente comercio de América Latina y el problema de la deuda. La razón es el peso relativo de Brasil dentro de la región. Otros países, sin embargo, tienen índices mucho más elevados per cápita o como porcentaje del PGB. Esta observación no pretende decir que Brasil no debería promover el comercio o reducir su deuda externa sino solamente se deja constancia de la relativa autarquía del país.

Las **terminales netamente privadas** especializadas mueven en graneles líquidos y secos. Recientemente, se iniciaron operaciones de contenedores y vehículos en COSIPA, una empresa siderúrgica, con su personal propio.

En Brasil, comparado con otros países de América Latina, la **participación de operadores extranjeros en la operación portuaria es todavía muy limitada**. En Sepetiba, a pesar de una serie de roadshows y apoyo financiero público para el marketing de este puerto nuevo, al final no hubo ninguna empresa extranjera que quiso tomar en concesión a este puerto. En los puertos públicos ya existentes, fueron sobre todo empresas brasileñas las que obtuvieron la concesión. En la concesión más reciente, la del puerto de Sao Francisco do Sul, fueron solamente tres empresas nacionales las que participaron en la licitación. En general, las razones de la menor participación extranjera en Brasil son varias.

- Para una empresa brasileña el “riesgo país” y potenciales variaciones del tipo de cambio no son tan relevantes como para un operador extranjero.
- Existen limitaciones legales que restringen la participación de empresas extranjeras a no superar el 49%. Eso parece, por ejemplo, haber sido una de las razones por la cual la empresa Hutchison de Hong Kong al final no participó en la privatización de Santos.
- Para una empresa extranjera es más difícil estimar las dificultades vinculadas con reformas laborales pendientes, corrupción en el sector público, y el posible abuso por parte de monopolios privados en el país. Este último punto parece haber sido un aspecto que redujo el interés de empresas extranjeras en Sepetiba: el principal ferrocarril que conecta el puerto con su hinterland está en manos de una empresa privada, cuya compañía matriz también es dueña de la única empresa que al final postuló por el puerto.

Hay que subrayar que **tres cuartos del volumen de la carga marítima de Brasil se transfiere en 500 puertos y terminales privados**. Son instalaciones especializadas – a veces gigantescas – que mueven graneles líquidos, cereales, y minerales. Tan solo el puerto de Tubarao en Vitoria, por ejemplo, que es la mayor terminal de graneles del mundo (PdI 6/97), mueve más de 70 millones de toneladas por año – una suma equivalente a lo que mueven todos los puertos y terminales de Chile juntos.

3. ¿Los Ogmos – solución para la reforma laboral?

La ley de 1993 creó los llamados OGMOS – Órgãos Gestores de Mão-de-Obra. Son entidades organizadas y administradas por asociaciones empresariales y sindicatos, bajo la gerencia de un representante de la industria privada, que tienen el propósito de **reemplazar a los registros de trabajadores portuarios** manejados únicamente por los sindicatos (véase la discusión de estos registros a partir de la página 19). También tienen las tareas de la formación de los obreros y de terminar con la diferenciación entre trabajadores de tierra y los que trabajan a bordo del barco.

Fortaleza recientemente recibió el reconocimiento del gobierno por ser el primer puerto de cumplir con la ley de puertos de 1993.¹² Este reconocimiento se debe sobre todo a la implantación del OGMO; la operación del muelle todavía no se ha privatizado. El único otro puerto donde también ya está funcionando plenamente el OGMO es Salvador.

Los sindicatos han resistido fuertemente a los OGMOS porque obviamente implica una pérdida de influencia para ellos. Por ejemplo, según la ley de 1993, los OGMOS deberían también decidir sobre el **tamaño de las escuadrillas**, un privilegio que previamente lo tenían los sindicatos. Hasta ahora, sin embargo, esta parte de la ley no se ha implantado en la mayoría de los puertos, las excepciones siendo Fortaleza y Salvador.

El **desafío para los OGMOS** es, primero, conseguir el traspaso de los obreros de los registros sindicales a los OGMOS, y, segundo, reducir el número de obreros dentro de los mismos OGMOS. Este segundo paso por necesidad va a implicar elevados pagos de indemnización. Para hacer eso posible, en Santos, se está planificando el establecimiento de un fondo que busca recaudar R\$ 40 millones durante los próximos 18 a 24 meses (A Tribuna 14/3/99).

Una vez conseguido la reducción de los números de obreros dentro del OGMO, el tercer y último paso podría ser permitir también el empleo de personas fuera de él. Desde el punto de vista empresarial, son no más que un **compromiso**, ya que la situación ideal para ellos probablemente sería no tener ningún registro. En Paranagua, por ejemplo, la nueva empresa operadora recientemente intentó emplear a estibadores que no estaban ni

¹² Según el Grupo Ejecutivo de la Modernización Portuaria del Gobierno de Brasil (GEMCO).

siquiera registrados en el OGMO, lo que provocó una huelga de los obreros portuarios y también de los camioneros. La decisión sobre el número de personas por escuadrilla debería estar en manos de la empresa operadora y no en un ente público como un OGMO.

En todo caso, los OGMOs han tenido el **impacto positivo** de canalizar pagos de indemnización y organizar la formación de obreros cesantes para que estos encuentren nuevos empleos más fácilmente. A largo plazo, el papel de los OGMOs se limitará a la formación y administración de los pocos obreros portuarios que no serán empleados permanentemente por las empresas operadoras portuarias.

D. DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN: ¿EXISTE UN MODELO LATINOAMERICANO?

1. Modelos vigentes

En Europa, se habla a menudo de varios “modelos” que describen la relación entre el sector público y privado. El más conocido es probablemente el modelo de los **puertos hanseáticos** de Alemania, Bélgica y Holanda, que implica un puerto landlord, donde la municipalidad es dueña del terreno y la operación portuaria es efectuada por empresas privadas. Tanto los puertos como de hecho también los municipios están compitiendo.

Otro modelo es el de **España e Italia**. Sus puertos generalmente son también del tipo landlord, aunque el dueño de los puertos es el estado central y las concesiones se manejan de forma centralizada; la operación es efectuada por empresas privadas.

Un tercer “modelo” es el llamado **británico**, con puertos netamente privados. Tanto el terreno como la empresa portuaria son de propiedad privada. Los puertos británicos son así su propia “autoridad portuaria”. Obviamente, ellos tienen que cumplir con las leyes nacionales y reglas ambientales igual que cualquier otra empresa.

¿Por qué en Inglaterra se privatizó completamente y en la Europa Continental no? A parte del aspecto ideológico – el Thatcherismo – también influye el hecho de que la carga de Gran Bretaña no tiene otra opción de entrar y salir del país. En la Europa Continental, en cambio, existe una fuerte competencia entre los puertos de diferentes países. Rotterdam, por ejemplo, mueve el 50% más carga de Alemania que Hamburgo. La fun-

ción landlord de las municipalidades incluye – aunque no todos lo admitirían – proveer subsidios directos e indirectos a sus puertos para que ellos puedan competir mejor con sus competidores en los países vecinos; algo que en Gran Bretaña no hace falta.

La mayoría de los grandes puertos públicos Europeos manejan **carga general**, incluyendo contenedores, y también **carga a granel**. Rotterdam, por ejemplo, es el puerto más grande de petróleo, y Hamburgo uno de los mayores puertos de graneles secos.

2. Un modelo del pasado

Además de estos modelos europeos, también existe un **modelo tradicional latinoamericano**: el del puerto estatal e ineficiente. La CEPAL ha publicado varios documentos sobre el tema y fue de los primeros que promovían la modernización y privatización de estos puertos (CEPAL 1991, 1992a, 1996a, y 1996b; Rezende 1998, Burkhalter 1999). Las características de este modelo incluyeron y en varios países aún incluyen:

- Los puertos públicos son puertos de servicio (“service ports”); el estado es dueño del terreno, la infraestructura, y la superestructura. El **estado también provee todos los servicios**.
- **Terminales especializados pertenecen a empresas estatales** como, por ejemplo, grandes conglomerados de acero o petróleo.
- **Regímenes laborales en los puertos son anticuados**. Se busca la creación de puestos de trabajo en los puertos. A la vez, puertos ineficientes sirven como barrera no arancelaria que protege la industria nacional de la competencia internacional.
- **No se usan las últimas tecnologías** porque estas requieren inversiones del sector público. Dadas las deudas externas de los países, el costo del capital es alto. No usar la últimas tecnologías además mantiene un elevado número de puestos de trabajo en los puertos.

Este modelo latinoamericano tradicional sigue en parte vigente en varios países. En vista de las nuevas políticas económicas, sin embargo, todos los países están tratando de reemplazarlo por un modelo nuevo.

3. Un modelo nuevo

Resumiendo los resultados que están surgiendo de los recientes procesos de privatización portuaria, se presenta el cuadro de un nuevo “**modelo latinoamericano**” que contiene características de los diferentes modelos anteriormente mencionados:

- Los puertos públicos son de tipo **landlord**: la propiedad de los terrenos es del estado; la superestructura y la operación en manos de privados. Estos puertos públicos están descentralizados y compiten entre ellos..
- La carga a **granel en su mayoría pasa por terminales netamente privadas**. Muchos de estas terminales privadas fueron creadas en las décadas antes de las privatizaciones como reacción de los cargadores a puertos públicos ineficientes. Dados los elevados volúmenes de materias primas exportadas por la región, más de la mitad del volumen del tráfico portuario pasa así por terminales netamente privadas.
- **Se permite el establecimiento de nuevos puertos** públicos o especializados netamente privados. Dado que en América Latina la densidad de la población y edificación es mucho menor que en Europa o Estados Unidos, hay también más potencial para este tipo de puertos nuevos.
- Los operadores portuarios de los puertos públicos, que mueven más carga general y contenedorizada, en América Latina incluyen mucha **participación de empresas multinacionales extraregionales**. Los operadores de puertos privados de carga a granel en la mayoría de los casos pertenecen a las mismas empresas que también son dueños de la carga.

Estas características son obviamente una generalización. Varios países en Centro América y de la Comunidad Andina todavía no ha implementado este modelo, aunque los planes y discusiones actuales indican que todas las tendencias también en estas regiones van en la dirección indicada.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Cronología

Los puertos de América Latina han pasado y están pasando por una transformación profunda. El modelo tradicional de los puertos de la región era el de operaciones extremadamente ineficientes y caras. Partiendo de esta situación, de forma generalizada se observan los siguientes pasos cronológicos:

- Punto de partida: puertos de servicio, con propiedad y operación el estado.
- Paso intermedio: puertos “tool”, donde el estado es dueño de la infraestructura y superestructura, arrendando por ejemplo las grúas a empresas privadas de estiba.
- Último paso: puertos “landlord”, donde el estado es dueño del terreno y los concesiona a operadores privados. Empresas privadas financian la superestructura.
- Tendencia hacia el futuro: puertos públicos netamente privados. Se da ya en algunos casos en Argentina y Panamá.

El modelo emergente

Aunque todavía no todos los puertos han logrado las mejoras previstas, ya se puede prever un nuevo modelo latinoamericano:

- Los puertos públicos de América Latina son del tipo landlord.
- Existe un gran número de puertos y terminales especializados netamente privados.
- Se permite la creación de nuevos puertos privados y públicos.
- Existe una elevada participación de empresas extranjeras.

Explicaciones históricas

El modelo latinoamericano emergente de organización portuaria se explica en gran parte con deficiencias del pasado. Comparado con, por ejemplo, el modelo hanseático, en América Latina se observa lo siguiente:

- Una mayor participación de empresas extranjeras. Consideramos que esta apertura es positiva. En parte, por lo menos en la mayoría de los países, se explica por la falta de operadores nacionales competitivos. Esto es uno de los resultados del proteccionismo de décadas anteriores.
- Existe un elevado número de terminales especializadas privadas. En parte, eso se debe a la estructura del comercio exterior de la región, que incluye altos volúmenes de graneles para la exportación. También influyó la ineficiencia de los puertos estatales del pasado; para que las materias primas exportadas fuesen competitivas, las mismas empresas exportadoras tenían un interés en terminales independientes eficientes.
- Se observa una mayor desvinculación del estado de la operación y propiedad portuaria. En Europa aún existen operadores de propiedad estatal, y todos los puertos públicos son del tipo landlord. En América Latina, se observa una mayor tendencia a operadores e incluso puertos netamente privados. Esta desvinculación es en parte una reacción a las experiencias negativas anteriores. También hay que destacar que las políticas económicas en América Latina hoy en día son más liberales que las europeas.

Determinantes del proceso de privatización

Obviamente existen diferencias entre los países en cuanto a los procesos y resultados de las privatizaciones. La explicación de estas diferencias es multidimensional e incluye aspectos históricos, geográficos, políticos y sociales. En cuanto al contexto socioeconómico en el cual el puerto tiene que operar, los siguientes parámetros parecen ser de particular relevancia:

- Los objetivos de la privatización (servicio al usuario, impacto fiscal, externalidades).
- Los factores de producción (capital, mano de obra, tecnología).
- La regulación de los puertos privatizados en el mercado (capacidad y voluntad del sector público, y la competencia intra- e interportuaria)

Se observa, por ejemplo, que países con elevados niveles de pobreza, analfabetismo, y corrupción, tendencialmente han avanzado menos en su privatización que otros. Las privatizaciones forman parte de cambios estructurales más amplios, y si en algunos países estos aún están pendientes, se observa que la privatización portuaria también está atrasada.

Con estas explicaciones no se pretende justificar (normativamente) los retrasos observados. Aunque inicialmente los cambios estructurales en los puertos implican sacrificios en cuanto a la pérdida de puestos de trabajo y el riesgo de conflictos laborales, a largo plazo prevemos que los países de América Latina se beneficiarán de las privatizaciones portuarias ya que se crean más puestos de trabajo en industrias que dependen del comercio exterior, se reducen déficits fiscales, y se contribuye a la disminución de la inflación.

LITERATURA

Nota: Puesto que este documento fue imprimido para los participantes del seminario “privatización y regulación del transporte” y pretende ser usado como material y documento de referencia, también se incluyeron fuentes en esta lista de literatura que tratan de otros países, y no solamente de los casos ejemplares Argentina y Brasil, considerados en el texto.

- Alarco Tosoni, Germán; Hierro, Patricia del (1996)
Límites económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano 1992-1995, en: Gestión y Política Pública, vol. 5, p.195-260, primer semestre 1996
- Amaral, Jair do; Lima, Edilberto Carlos Pontes (1998)
Privatização e ajuste fiscal no Brasil, en: Ensaios FEE, vol. 19(2), p. 62-91
- Ashar, Asaf (1999)
Port Productivity Revisited, 14 páginas, Rotterdam
- Azeredo, Marcelo de (1997)
Puerto de Santos, el puerto más grande de América Latina, sus proyecto y el traspaso a privados, 13 páginas, exposición en la conferencia Latin Ports and Shipping, Miami, diciembre
- Banco Mundial (1996)
Argentina – Transport Privatization and Regulation: The Next Wave of Challenges, Report No. 14469-AR, 62 páginas, junio
- Banco Mundial (1998)
Government support to private infrastructure projects in emerging markets, Policy Research Working Papers no. 1868, 29 páginas, Washington
- Beato, Paulina (1996)
Las reformas portuarias en Latinoamérica – estudio de tres puertos, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 24 páginas, septiembre
- BIMCO (1993)
Port Costs, 173 páginas, BIMCO publications
- Bitrán, Eduardo; Serra, Pablo (1998)
Regulation of privatized utilities: the Chilean experience, 57 páginas, Universidad de Chile, Santiago de Chile
- Burkhalter, Larry (1995)
Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos, en: Revista de la CEPAL, n.57, p.55-73, diciembre
- Burkhalter, Larry (1999)
Privatización Portuaria: Bases, opciones y consecuencias, CEPAL, Naciones Unidas, LC/G.2045-P, Santiago de Chile
- Cámara de Comercio de Santiago (1998)
Privatizaciones, fusiones y adquisiciones de empresas en América Latina, 33 páginas, Santiago de Chile
- Carrillo Batalla, Tomás (1998)
Globalización y privatización, en Desarrollo Indoamericano, n. 104, p. 7-12, mayo
- Cass, Sid (1999)
Port Privatization, 258 páginas, Cargo Systems Publications, Londres

- Castro Escudero, Alfredo (1998)
La apertura petrolera en Venezuela: ¿viraje irreversible hacia la privatización?, en: Comercio Exterior, vol. 48, p. 206-213, marzo
- Castro, Newton de; Lamy, Phippe (1992)
A desregulamentação do setor transportes: o caso do subsetor portuário, 45 páginas, IPEA, Rio de Janeiro
- Ceballos Ordóñez, Priscila (1990)
El transporte en la modernización de la economía, Revista Andi, p.13-24, mayo
- CEPAL (1989)
La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: racionalización portuaria en Chile, LC/G.1597, 95 páginas, Santiago de Chile
- CEPAL (1991)
Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CEPAL 65, 141 páginas, Santiago de Chile
- CEPAL (1992a)
La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CEPAL 68, 148 páginas, Santiago de Chile
- CEPAL (1992b)
Report of the Meeting of Experts on the creation of intra-port competition in the Caribbean, LC/G.1735, 18 páginas, Santiago de Chile
- CEPAL (1996a)
La infraestructura portuaria para el comercio exterior de Centroamérica, 190 páginas, México
- CEPAL (1996b)
La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público, Cuadernos de la CEPAL 77, 167 páginas, Santiago de Chile
- CEPAL (1997a)
Evolution of fiscal policy in the Caribbean, LC/Car/G.513, 28 páginas, Puerto España
- CEPAL (1997b)
Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1997 (LC/G.1968-P), Santiago de Chile
- CEPAL (1998a)
Anuario Estadístico, LC/G.1987-P, Santiago de Chile
- CEPAL (1998b)
La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1997, LC/G.1985-P, 196 páginas, Santiago de Chile
- CEPAL (1998c)
Licitación de proyectos de infraestructura: pautas metodológicas, LC/IP/L.144, 47 páginas, Santiago de Chile
- CEPAL (1998d)
Relaciones entre el sector público y el privado y estrategias de privatización de la formación para el trabajo y la capacitación en Guatemala, 54 páginas, Santiago de Chile
- Coing, Henri (1998)
¿Monopolio de servicios públicos?: preguntas a partir de América Latina, en: La investigación regional y urbana en Colombia, p. 409-434, Carlos Valencia Editores, Bogotá
- Daher, Antonio (1998)
Privatización y regionalización en Chile, en: Mattos, Carlos et. al. (ed.): Globalización y territorio, p. 307-335, Santiago de Chile

- Davididi, Renzo (1998)
La privatización en la transición a una economía de mercado, en: Gestión y Política Pública, vol. 7, p. 25-58, primer semestre
- Do Amaral Filho, Jair; Pontes Lima, Edilberto Carlos (1998)
Privatização e ajuste fiscal no Brasil, en: Globalização, Estado e Questões Regionais, Ensaios FEE, año 19, p.62-91
- Drewry Shipping Consultants (1995)
North South Container Trades, Londres.
- Drewry Shipping Consultants (1996)
Post-Panamax ContainerShips, Londres.
- Drewry Shipping Consultants (1997)
South American Shipping, Londres.
- Drewry Shipping Consultants (1998)
World Container Terminals: Global Growth and Private Profit, Londres.
- Estache, Antonio; Carbacho, José (1996)
Competing private ports – Lessons from Argentina, World Bank, Viewpoint Note No. 100, 4 páginas, December
- Facondini, Renato (1998)
Descentralización y privatización – claves para el crecimiento de los puertos en Argentina, Presentación en la conferencia Latin Ports & Shipping, 10 páginas, Miami, Octubre
- GEIPOT (1993)
O model portuário brasileiro e a realidade internacional, 50 páginas, Brasilia
- Harding, Alan (1990)
Restrictive labor practices in seaports, 42 páginas, Banco Mundial, Washington D.C.
- Hardin, Alan (1995)
Planificación de infraestructura de transporte con participación del sector privado (Brasil, Chile y Venezuela: Corredores del Comercio Exterior), 31 páginas, BID, Washington, marzo
- Hoffmann, Jan (1997a)
An overview of Latin American ports, 55 páginas, ponencia presentada al seminario “Avances en la tecnología portuaria y marítima mundial y su relevancia en Chile”, Ministerio de Obras Públicas, Santiago de Chile.
- Hoffmann, Jan (1997b)
The potential of improving maritime transport in the Caribbean, and the potential impact of such improvements on Caribbean trade and integration, 72 páginas, documento de trabajo preparado para la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile
- Hoffmann, Jan (1998a)
Concentration in Liner Shipping – causes and impacts, 7 páginas, en: DRI World Sea Trade Service, Third Quarter
- Hoffmann, Jan (1999)
Concentración en los servicios de líneas regulares; CEPAL, Naciones Unidas, LC/L.1169, 123 páginas, Santiago de Chile
- Hrovatin, Nevenka ed. (1998)
Privatization and restructuring of public enterprises: cross-country experiences, en: Public Enterprise, vol.16, p.5-208, enero
- IDIED (1998)
La eficiencia de la industria portuaria de Santa Fe, 80 páginas, Rosario, abril

- Instituto Libertad y Desarrollo (1993)
Sector portuario chileno: descripción, análisis, y propuestas, 25 páginas, Santiago de Chile
- ITF (1998)
Report of the Secretariat, 54 páginas, International Transport Workers Federation Interamerican Regional Conference, Miami, julio
- Juhel, Marc (1997)
Privatización Portuaria, Conferencia Latin Ports and Shipping, diciembre
- Kent, Paul; Hochstein, Anatoly (1998)
Port reform and privatization in conditions of limited competition: the experience in Colombia, Costa Rica and Nicaragua, en: *Maritime Policy and Management*, vol. 25, pp.313-333, octubre
- Kulfas, Matías; Hecker, Eduardo (1998)
La inversión extranjera en la Argentina de los años '90, Centro de Estudios para la Producción, 242 páginas, Buenos Aires
- Lima, Eriksom (1996)
O sistema portuário Brasileiro, en: *Revista do BNDES*, vol.3, pp.115-156, diciembre
- Llanos, Mariana (1998)
El presidente, el congreso y la política de privatizaciones en la Argentina, en: *Desarrollo Económico*, vol.38, p.743-770, octubre
- Marges, Kees (1999)
Containerisation and automation: how to survive as dock workers; paper presented to the conference Container Handling Automation and Technologies, London 22 February 1999.
- Menzel, Manfred (1995)
Privatization of State-Owned Enterprises, ports, Case Study Argentina, Presentación ante el seminario Reformas y Nuevas Políticas Portuarias en América Latina, 13 páginas, Barcelona, marzo
- Moguillansky, Graciela (1997)
Chile: las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura, 38 páginas, CEPAL, Santiago de Chile
- Morandé Larraín, Arturo; Lamas Sánchez, Víctor (1996)
Chile, País Puerto, 140 páginas, Lamas y Cía Ltda, Santiago de Chile
- Ocampo Sigüenza, Daniel (1993)
Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México, en: *Comercio Exterior*, vol.43, p.731-742, agosto
- Pampillón Olmedo, Rafael (1998)
La política de privatización en América Latina, en: *Contribuciones CIEDLA*, n. 2(58), páginas 193-214, abril
- Paula Magelhaes, Franciso de; Dentice da Silva, Joao Affonso (1995)
Portos Latino Americanos – Brasil, en: Seminario del Banco Mundial Reformas y novas políticas portuárias na América Latina, 7 páginas, Barcelona, marzo
- PdI (1995)
Latin transport, 87 páginas, PdI books, Londres,
- Peters, Hans (1997)
As Latin America moves forward, 21 páginas, Washington
- Rabello de Castro, Newton; Lamy, Philippe (1992)
A Desregulamentação do Setor Transportes: o Caso do Subsetor Portuário, IPEA, Texto Para discussão No. 284, 45 páginas, noviembre

- Ramamurti, Ravi (1997)
Testing the Limits of Privatization: Argentine Railroads, en: World Development, Vol. 25, p. 1973-1993
- Rezende, Sidney (1998)
Curso de Modernización Portuaria, 62 páginas, CEPAL, LC/G.2031, diciembre
- Rodriguez, M.; Helou, F.; Estache, A. (1995)
A Portable Description of Argentina's Transport Privatization and Regulation, The World Bank, LA11N, 6 páginas, marzo
- Salomon, Smith Barney (1998)
Concession of the Peruvian Sea Cargo Terminal, Lima, junio
- Schellmann, Mario (1996)
Megapuerto de Mejillones, documento de discusión, Gobierno Regional de Antofagasta, 17 páginas, Antofagasta, diciembre
- Seminarium Accord Group (1997)
La privatización de empresas Chilenas, 16 páginas, Santiago de Chile
- Sgut, Martin (1997)
Argentina: Port of Buenos Aires – a case study, Presentación en conferencia Latin Ports and Shipping, 12 páginas, diciembre
- Sgut, Martin (1998)
Costos de logística en Argentina, 32 páginas, Buenos Aires
- Svejnar, Jan; Terrell, Katherine (1993)
Exceso de empleo en el sector transporte: el caso de Chile, en: Estudios de Economía, vol. 20, p.103-151, junio
- Urbizondo, Santiago; Artana, Daniel; Navajas, Fernando (1998)
La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos, en: Desarrollo Económico, vol. 38, p. 7-40, otoño
- UNCTAD (1998)
Guidelines for the privatization of ports, Geneva
- UNCTAD (1999)
Review of Maritime Transport, Geneva
- Valdivia, Luis (1994)
Buenaventura, un desarrollo frustrado: evolución económica y social del puerto, 166 páginas, Universidad del Valle, Cali
- Von Gersdorff, Hermann; Gray, Philip (1998)
Private participation in infrastructure: considerations for Colombia, en: Revista de Análisis Económico, vol. 13, p. 181-211, junio

Diarios y revistas

AAPA Advisory, American Association of Port Authorities, Virginia
American Shipper, Howard Publications, Jacksonville, Florida
A Tribuna, <http://www.atribuna.com.br>, Santos
Boletín FAL, <http://www.eclac.cl/espanol/noticias/cepal10b.html>, CEPAL, Santiago de Chile
Boletín del Centro Naval, Buenos Aires
Cargo Systems, IIR Publications Ltd., Londres
Containerisation International, emap Business Communications, Londres
DRI/McGraw Hill and Mercer Management Consultants, World Sea Trade Service, Lexington
Énfasis Logística, Argentina
Fairplay, Fairplay Publications LTD, Londres
Hansa-International Maritime Journal, Schiffahrtsvelag Hansa, Hamburgo
International Transport Journal, Rittmann Ltd., Basilea
La Nación Online, Argentina, <http://www.lanacion.com.ar>
Liner Shipping Network, London, <http://www.linershipping.net>
Maritime Policy Management, Taylor & Francis, Londres
Mudaporto, Boletín informativo por correo electrónico, ABTP, Río de Janeiro
Notice, The National Industrial Transportation League, Washington, D.C.
Pdl-Port Development International, Mundy Perry Ltd, Londres
Portos e Navios, Síntese Ltda, Rio de Janeiro
Ports and Harbors, The International Association of Ports and Harbors, Tokyo
Shippers Monthly Newsletter, Freight Transportation Association, Tunbridge Wells, varios números.
The Journal of Commerce, Washington, D.C., varios números.
Traffic World, Washington, D.C., varios números.
World Cargo News, Surrey

ANEXO:

INDICADORES DEL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA ANTE LAS PRIVATIZACIONES

Descripción de indicadores

¿Por qué algunos países han embarcado antes en la privatización que otros? ¿Cuáles son las razones del éxito en algunos casos y de los retrasos y decepciones en otros? Seguramente, **razones históricas, geográficas y políticas** juegan un papel importante. Las **capacidades y prioridades** de los gobiernos también son relevantes igual que **ciclos coyunturales y electorales**.

A parte de estos aspectos más bien cualitativos, también existen **parámetros económicos y sociales** que se pueden cuantificar y que influyen en la probabilidad de una privatización portuaria exitosa. Una ilustración de las relaciones entre estos parámetros y un puerto ante la privatización se expuso en Gráfico 1, página 5.

En el capítulo II (páginas 6 a 35) se discutieron **posibles indicadores cuantitativos** para este ámbito social y económico. Los gráficos de este anexo tienen ahora el propósito de ilustrar la situación de cada país en comparación con los demás países de la región. Se tomaron, en lo posible, datos del 1994, como fecha en la cual se inició el proceso de privatización en varios países. Para poder **comparar “peras con manzanas”**, se dividió cada indicador por la media de los 17 países en consideración. Así, por ejemplo en el caso del comercio exterior, un valor mayor de 1 implica que el país tiene más comercio exterior como porcentaje del PGB que la media de la región.

- **Deuda externa** como porcentaje del PGB: Posible indicador de la motivación de privatizar los puertos con el fin de obtener ingresos financieros o por lo menos reducir la necesidad de subsidios. (véase también la discusión a partir de la página 9). Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Datos son para 1994.
- **Comercio exterior** de bienes como porcentaje del PGB: Posible indicador de la motivación de mejorar el servicio al usuario para promover el comercio exte-

rior del país (véase también la discusión a partir de página 8). Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Datos son para 1994.

- **Costos del transporte** como porcentaje del valor de las importaciones: Posible indicador del potencial de mejorar los servicios de transporte (véase también la discusión a partir de página 10). Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Datos son para 1994. Cabe notar que Argentina, que empezó su proceso de privatización ya antes de esta fecha, en el año 1991, pagó el 13.7% de valor de sus importaciones por el transporte de estas importaciones. La subsiguiente mejora era la mayor de todos los países latinoamericanos.
- **Analfabetismo** entre mayores de 15 años: Posible indicador de la capacidad de la población de incorporar nuevas tecnologías y métodos modernos tanto en la operación como también en la regulación de un puerto (véase también la discusión a partir de página 22). Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Valores para 1995.
- **Afiliados ITF/ comercio**: Los sindicatos a menudo se mencionan como culpables de los retrasos observados. Para otros, solamente son los chivos expiatorios (véase también la discusión a partir de página 17). El indicador que se usa acá, parte con el número de obreros portuarios que son afiliados a sindicatos miembros de la ITF (Federación Internacional de Trabajadores del Transporte). Por falta de otras bases, este número después se divide por el comercio exterior de cada país. Fuente: ITF, Rio de Janeiro. Solamente se consiguieron datos para 1998, es decir en muchos casos estos reflejan ya un resultado de las privatizaciones. En consecuencia hay que tener cuidado de no confundir causa y efecto; un indicador bajo de “afiliados ITF/ comercio” puede ser el resultado de los procesos de privatización y no necesariamente una determinante.
- **Corrupción percibida**: Posible indicador de la voluntad y capacidad del sector público de ejecutar programas de privatización y de regular los puertos privatizados (véase también la discusión a partir de página 35). Por falta de datos oficiales sobre la existencia de corrupción en los países de América Latina (o en cualquier otro país – “oficialmente” la corrupción obviamente no existe), se

usan datos que describen la percepción de corrupción, publicados por Transparency International. Los datos son del 1998.

- **Empleo en la agricultura:** Posible indicador de un cambio estructural pendiente. Las reformas en la industria marítima y portuaria generalmente forman parte de un cambio estructural más amplio. Un elevado empleo en la agricultura puede implicar que éste cambio estructural todavía no se ha dado (véase también la discusión a partir de la página 13). Fuente: Anuario Estadístico de la CEPAL 1997. Datos son del 1990 ó la última fecha anterior disponible.
- **Pobreza,** porcentaje de los hogares que no tiene los recursos económicos de comprar una cesta básica de bienes de consumos: Posible indicador de la dificultad política de reducir el empleo directo en los puertos. Una elevada pobreza hace más difícil la privatización portuaria ya que inicialmente ésta conlleva la pérdida de empleo para obreros portuarios. A largo plazo, sin embargo, se supone la creación de nuevos puestos de trabajo en otras industrias como consecuencia del cambio estructural que se general con la promoción del comercio exterior gracias a puertos más eficientes (véase también la discusión a partir de la página 11). Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 1997. Datos son en su mayoría del año 1994 ó del año más cercano con datos disponibles. Cubren en su mayoría el país en su conjunto o, si eso no es disponible, las zonas urbanas.

Desafortunadamente no disponemos (todavía) de un indicador cuantitativo sobre el éxito de las privatizaciones portuarias. Simplemente faltan datos a nivel regional para, por ejemplo, medir la diferencia del porcentaje de la carga se transfirió por puertos estatales/ privatizados en diferentes años. Otra medida posible sería el número de años que pasaron entre la adopción de una ley de privatizaciones y su implantación. Alternativamente, se podría usar simplemente el año en el cual finalmente se aprobó una ley de privatización. Como solución “second best”, se podría hacer una encuesta entre un número de expertos portuarios de la región, pidiendo una opinión subjetiva sobre el éxito de las privatizaciones en diferentes puertos. Una vez conseguido este tipo de datos, se podrán correlacionar los diferentes indicadores cuantitativos arriba descritos con el éxito de la privatización portuaria.

Varios de los diversos indicadores también están relacionados entre ellos. Por ejemplo, existe una elevada correlación estadística¹³ entre **pobreza** y el empleo en la agricultura (+0,75), el analfabetismo (+0,78), la deuda externa (+0,44), y la corrupción percibida (+0,50). El **empleo en la agricultura** está además correlacionado con el analfabetismo (+0,75) y la deuda externa (+0,33). Todos los demás coeficientes de correlación parciales no son significativos (valores entre -0,25 y +0,25).

Estos indicadores cuantitativos obviamente solo sirven para complementar un análisis más amplio que incluye aspectos históricos, geográficos y políticos, tal como se intentó en el capítulo 0. Dentro de este anexo, los siguientes **ejemplos** quizás puedan ilustrar el poder explicativo de los indicadores cuantitativos:

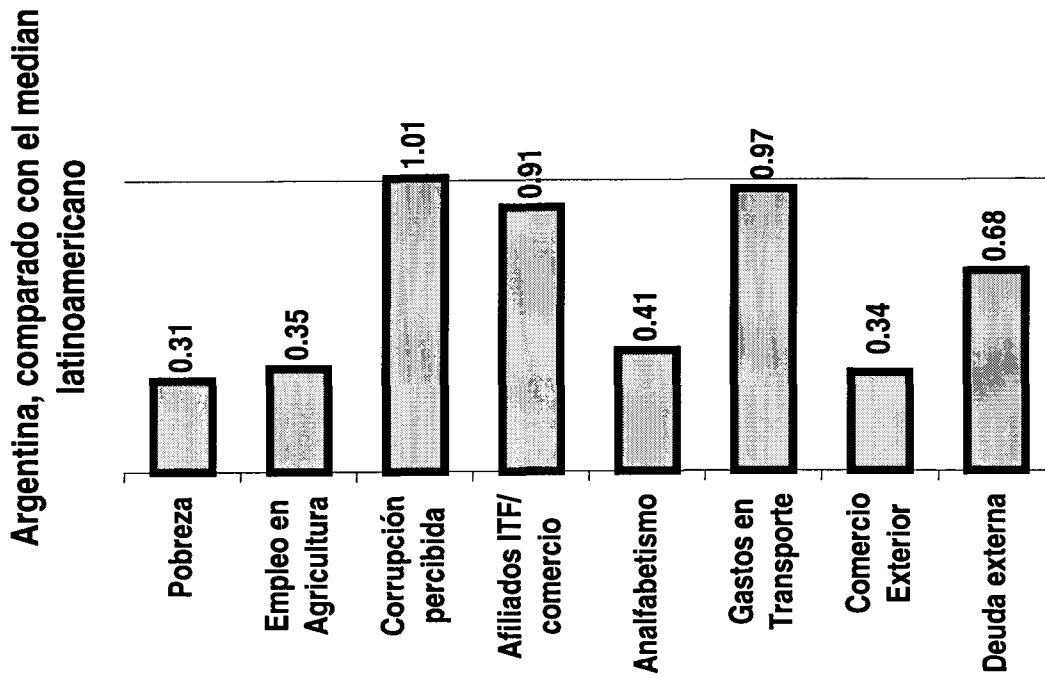
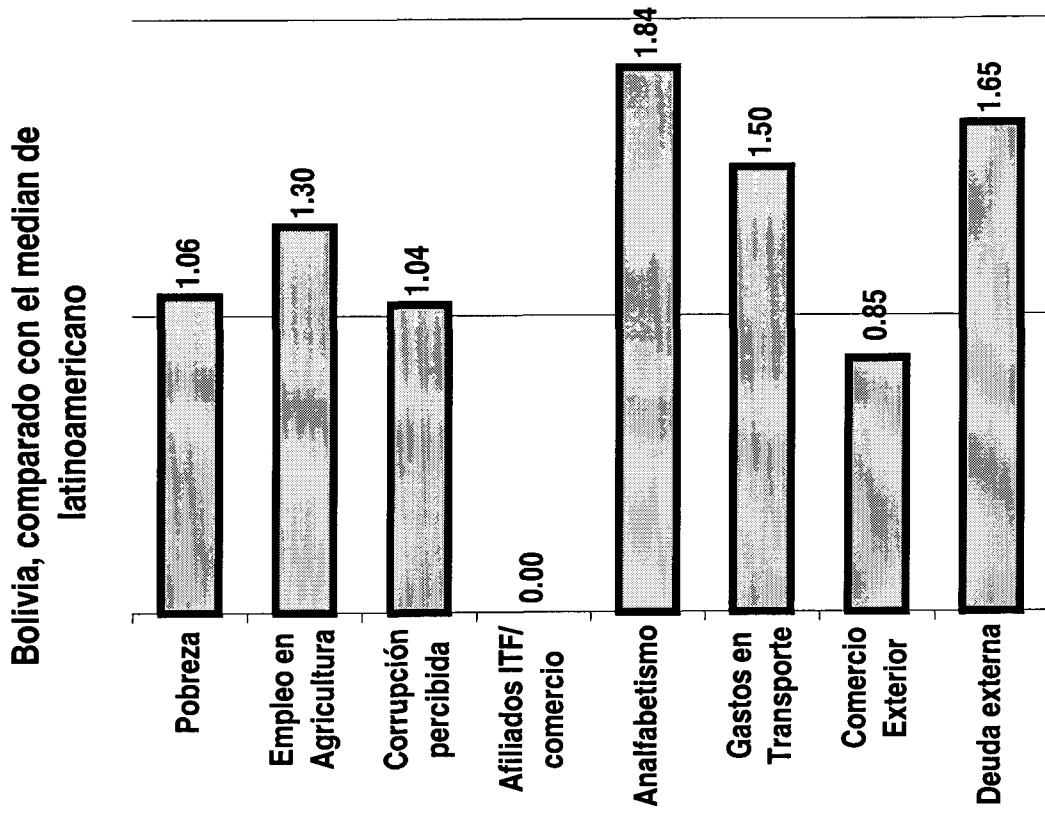
Comparado con **Perú**, **Chile** tiene más comercio exterior y una menor deuda externa. Eso en parte puede explicar porque en Perú la concesión del puerto de Callao se pretende entregar al operador que más dinero ofrece, mientras que el puerto de San Antonio en Chile se planea concesionar los operadores que ofrecen la menor tarifa portuaria, promoviendo así el comercio.

Destaca el número elevado de afiliados a sindicatos perteneciendo a la ITF en **Brasil** lo que se puede usar como argumento para explicar el retraso en las privatizaciones. Sin embargo, en los demás países, no se observa ninguna regularidad en este sentido.

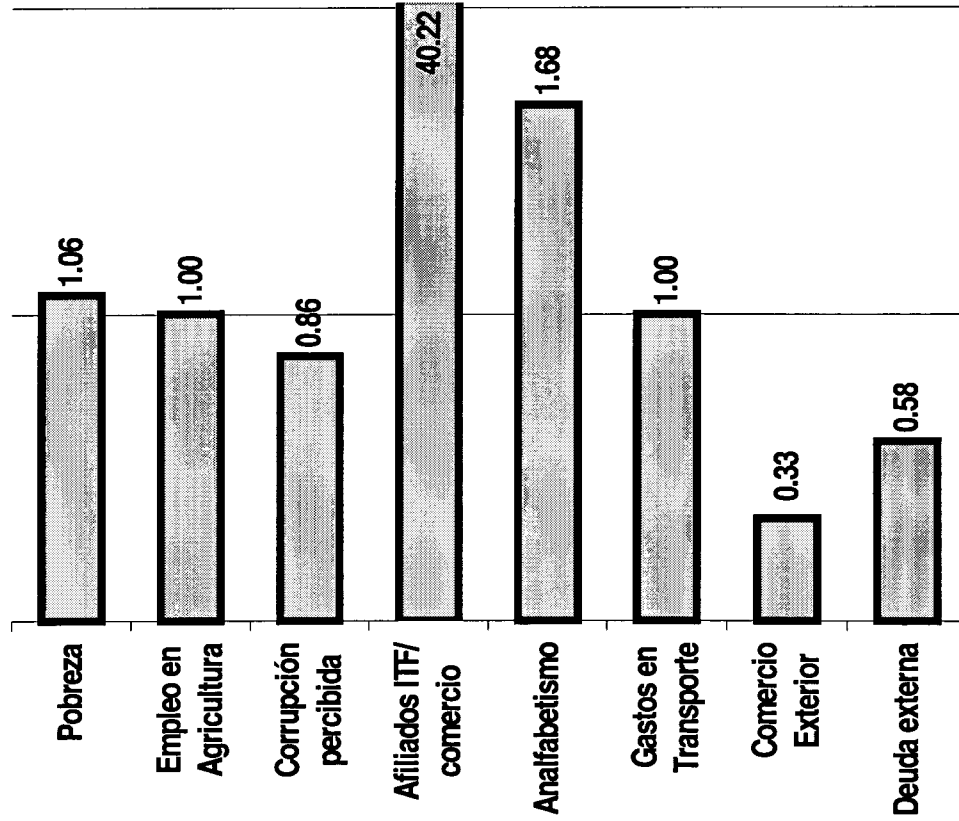
En los países de **Centroamérica**, se observan niveles elevados de pobreza, analfabetismo y empleo en la agricultura, lo que puede explicar en parte el retraso en las privatizaciones. La excepción es Costa Rica, que tiene indicadores mejores y sin embargo no ha privatizado a su principal puerto en Puerto Limón. En este caso, hay que tener en cuenta el hecho que la región de Puerto Limón es relativamente pobre dentro del país.

¹³ El "coeficiente de correlación asume el valor 1 si los datos tienen un comportamiento estadístico paralelo. Asume el valor -1 si se comportan contrapuestas. Si no se observa ninguna relación estadística, el coeficiente de correlación es 0.

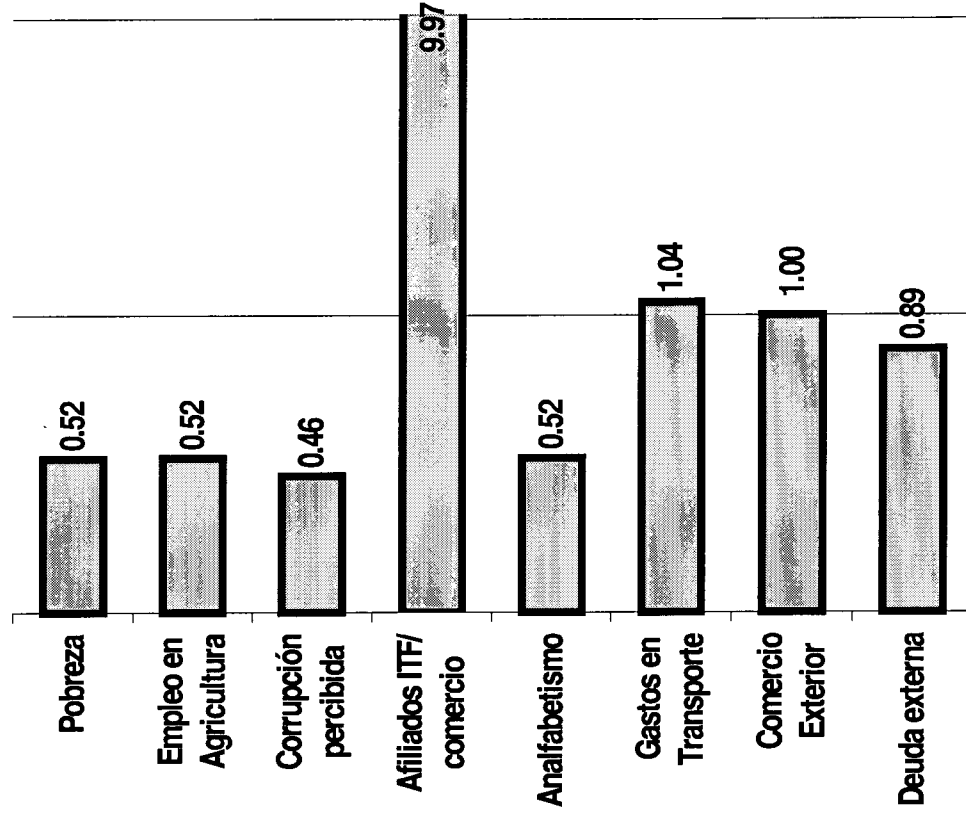
Perfiles de países latinoamericanos



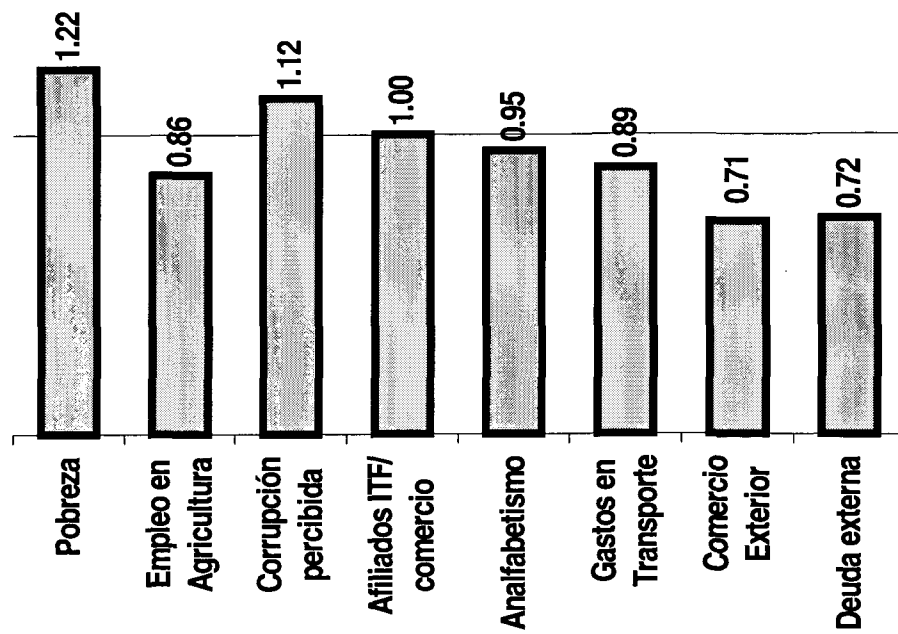
Brasil, comparado con el median latinoamericano



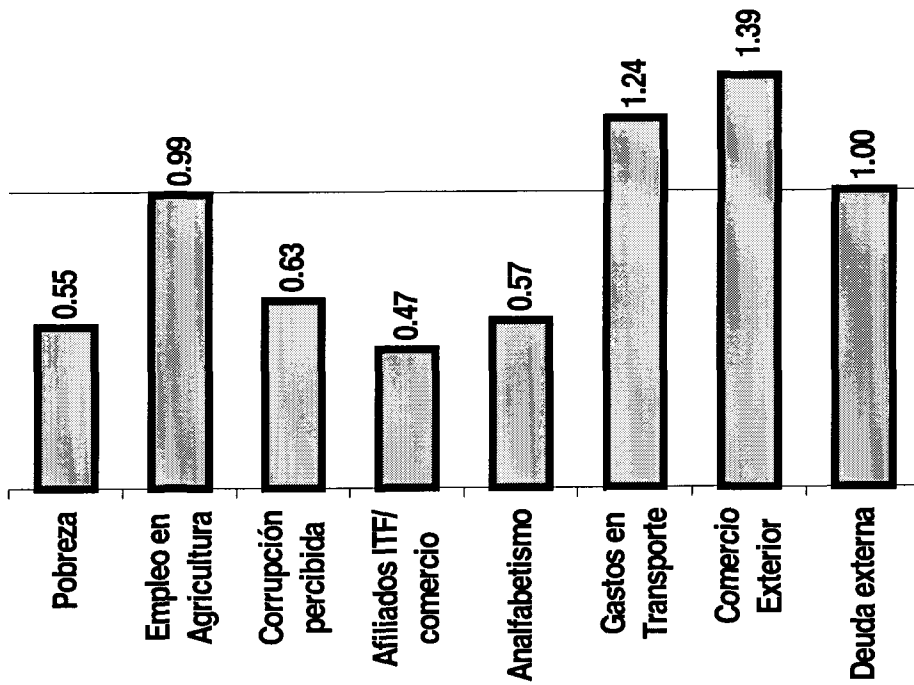
Chile, comparado con el median latinoamericano



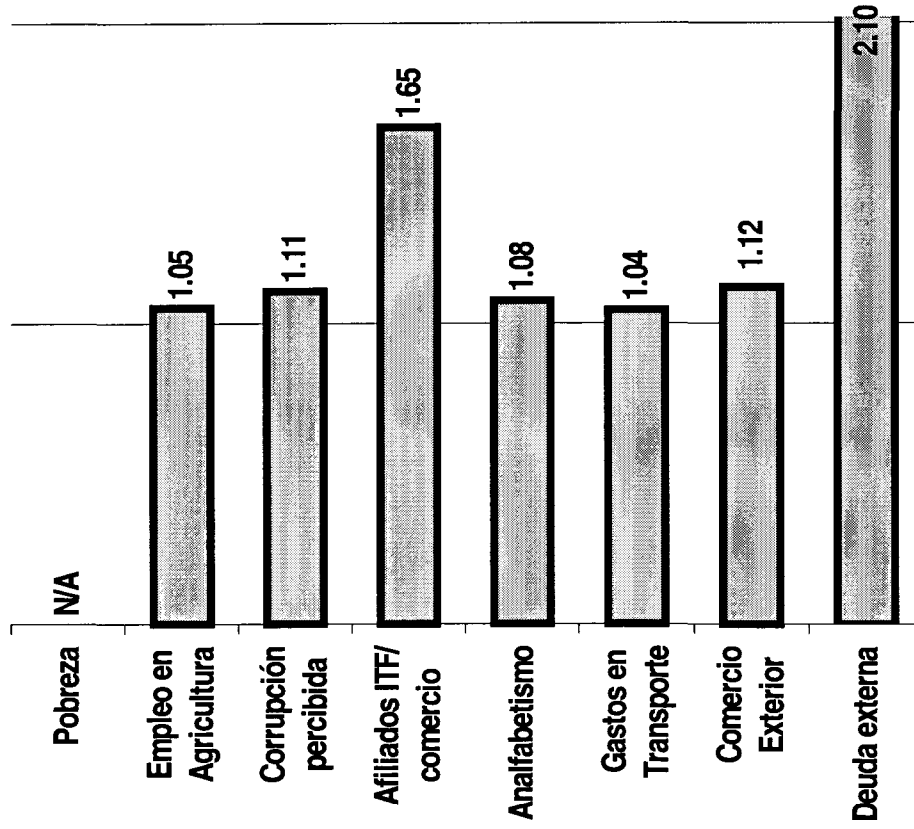
Colombia, comparado con el median latinoamericano



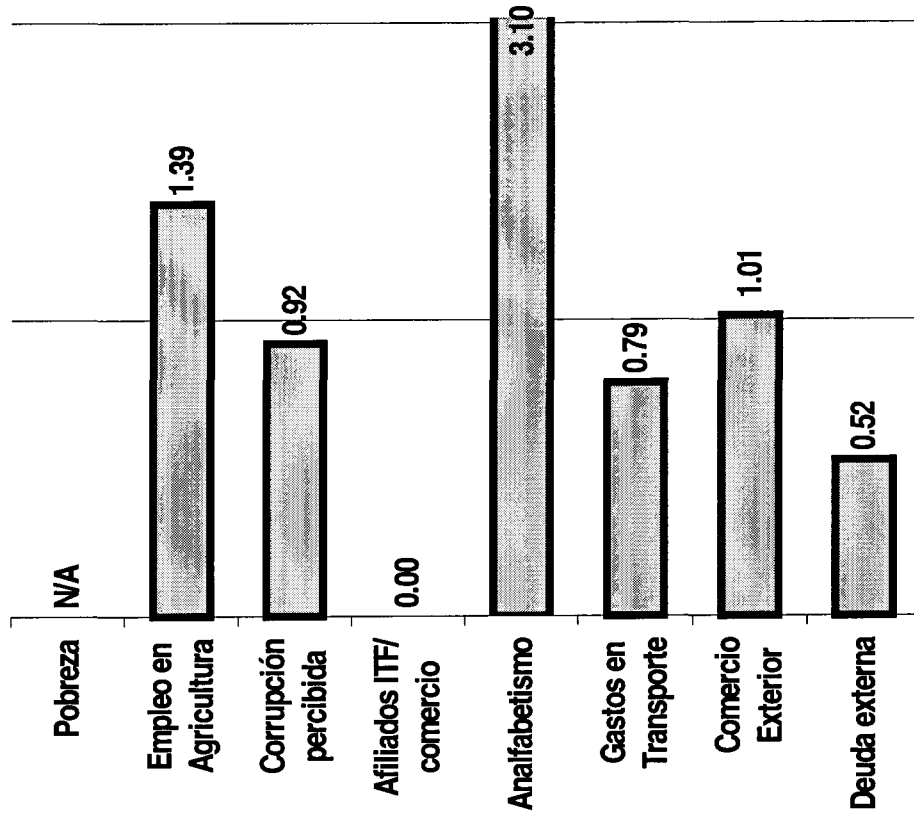
Costa Rica, comparado con el median latinoamericano



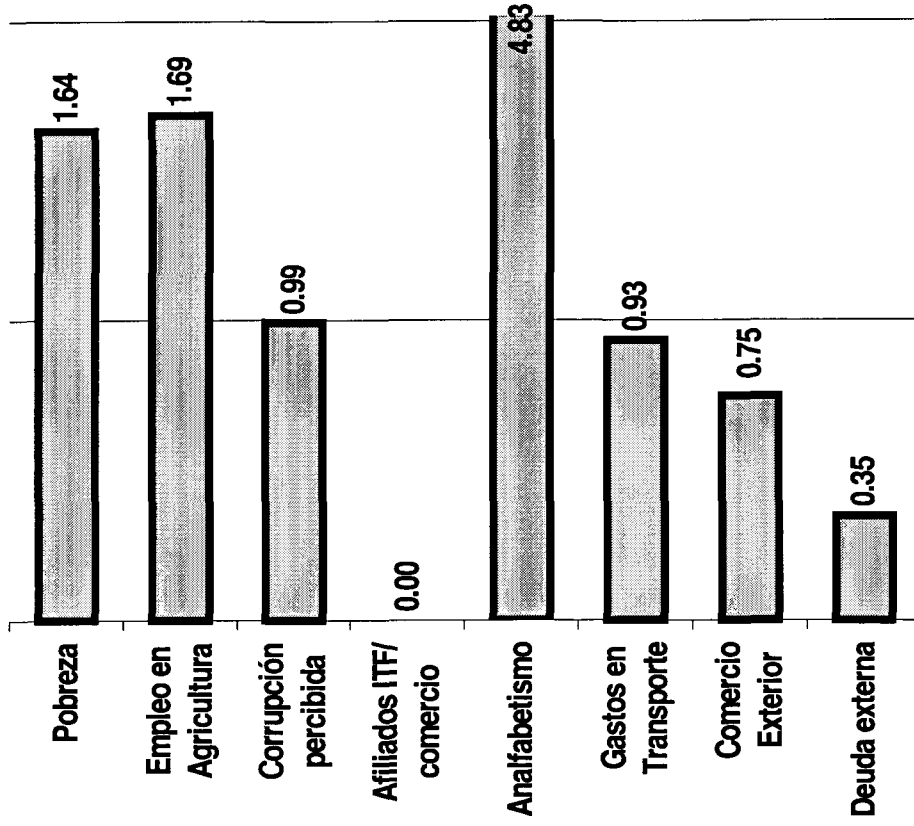
Ecuador, comparado con el median latinoamericano



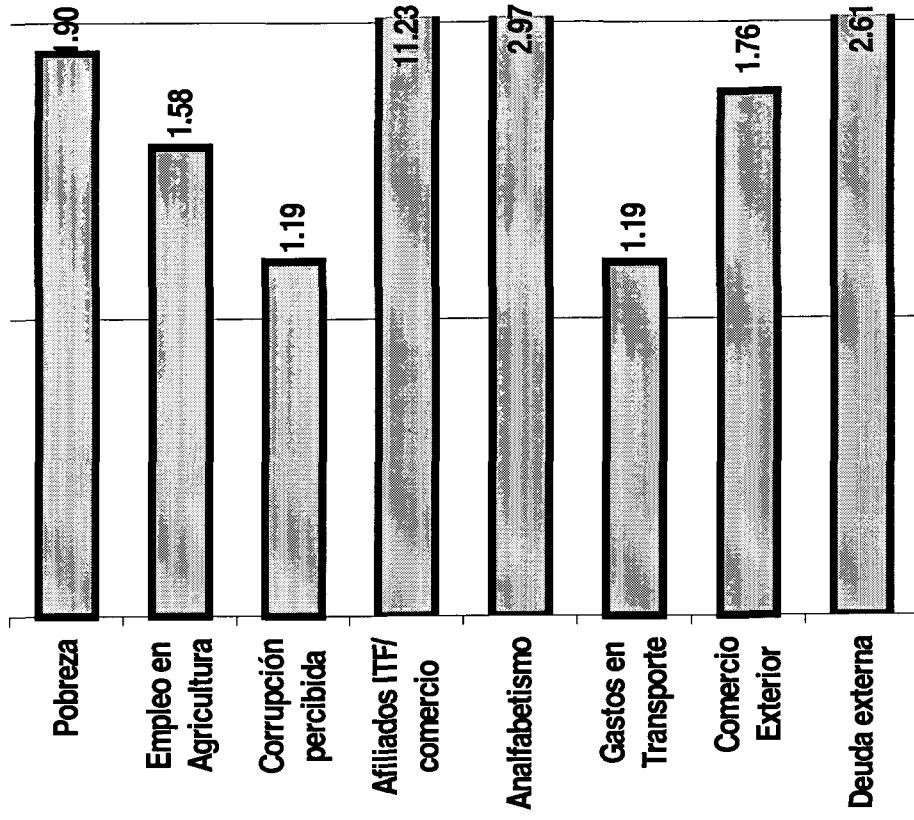
El Salvador, comparado con el median latinoamericano



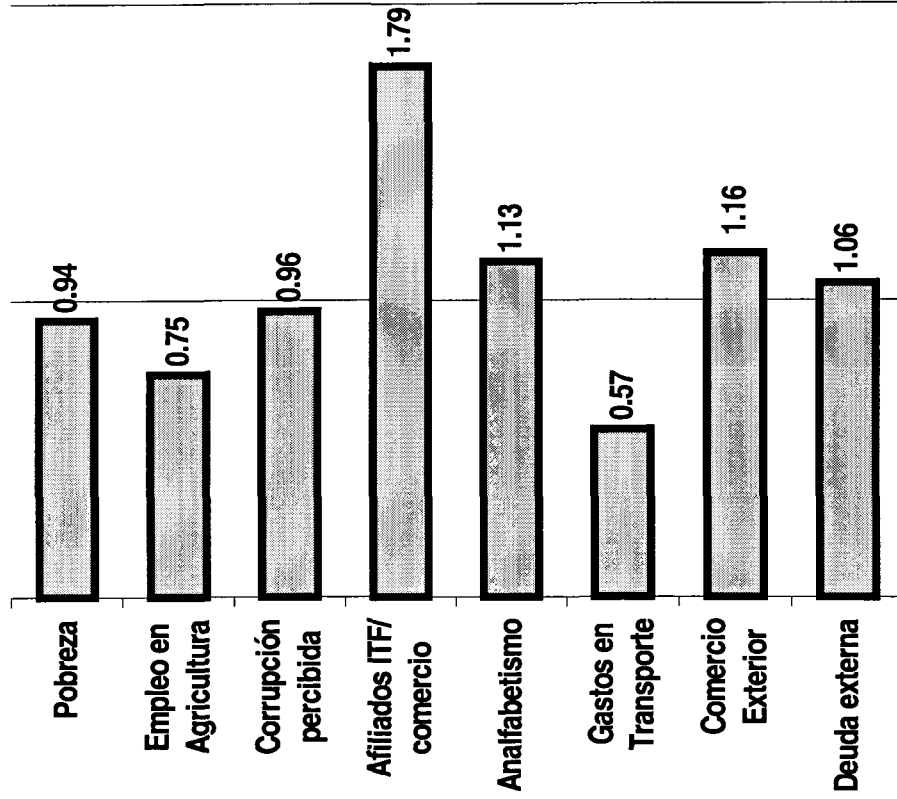
Guatemala, comparado con el median latinoamericano



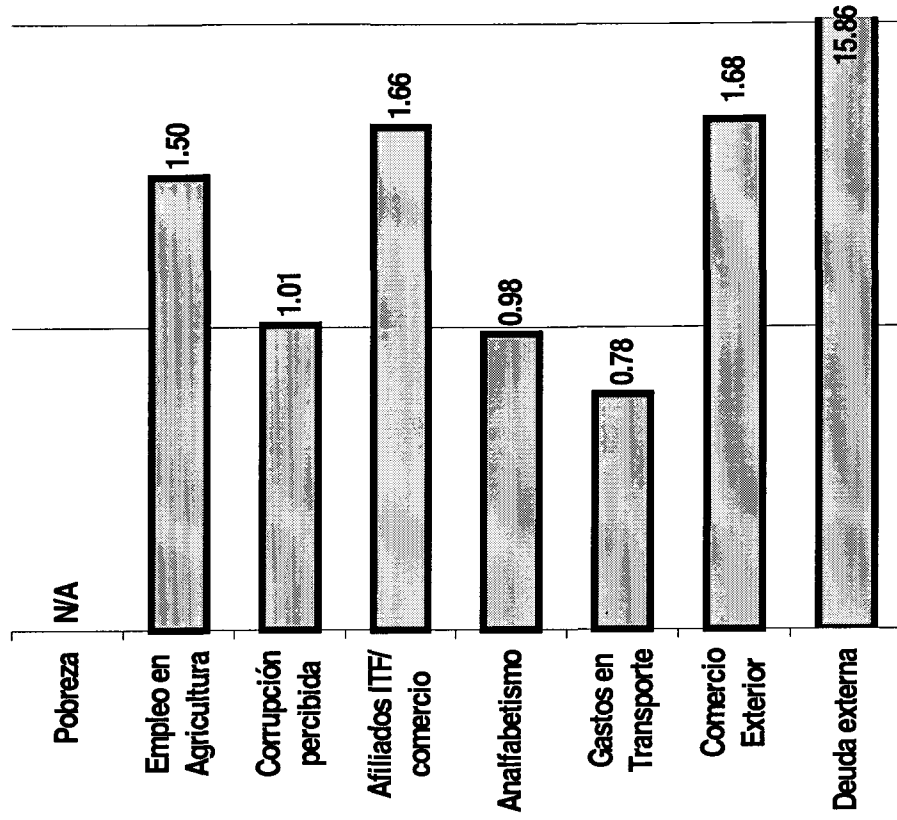
Honduras, comparado con el median latinoamericano



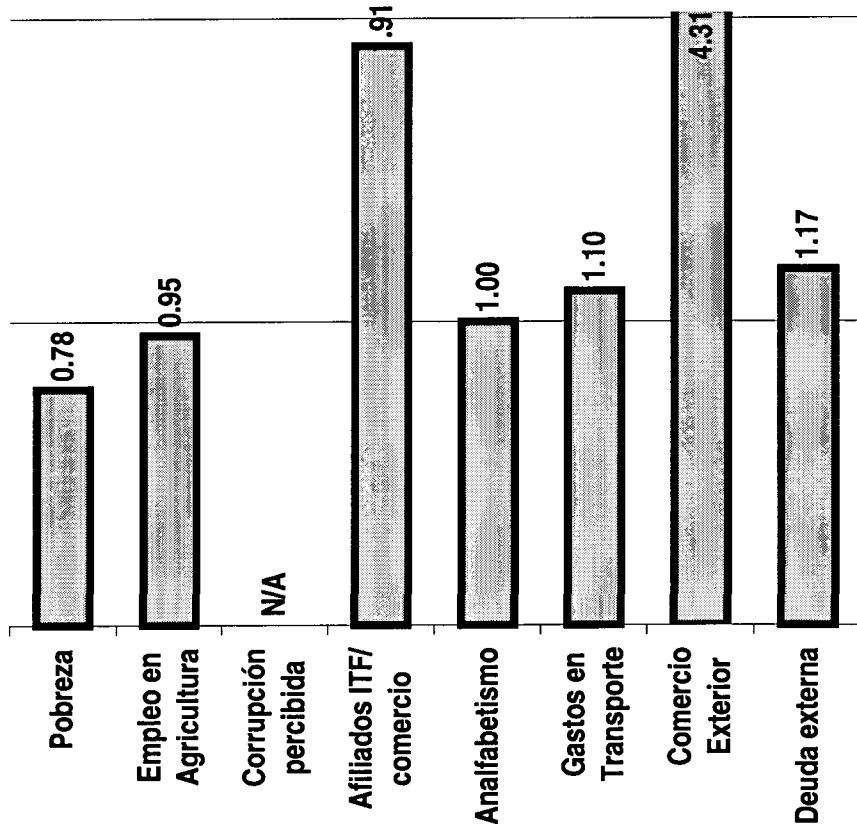
México, comparado con el median latinoamericano



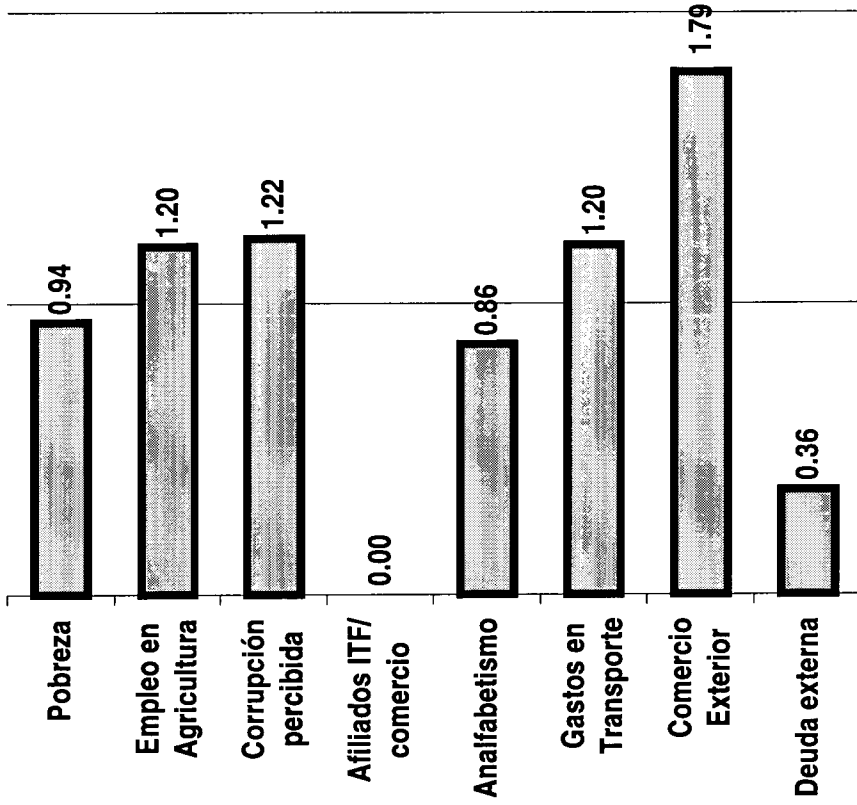
Nicaragua, comparado con el median latinoamericano



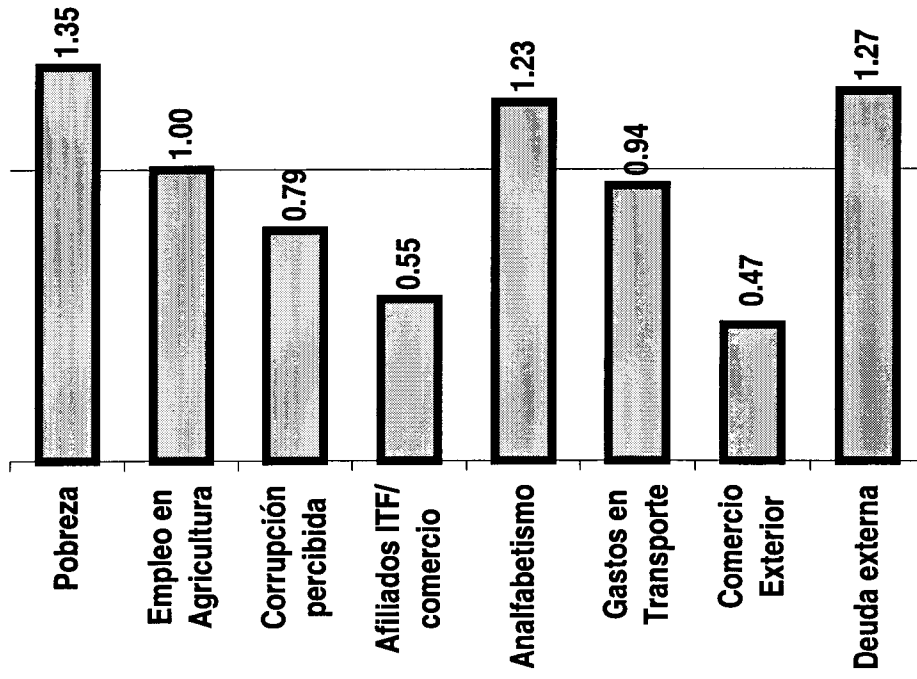
Panamá, comparado con el median latinoamericano



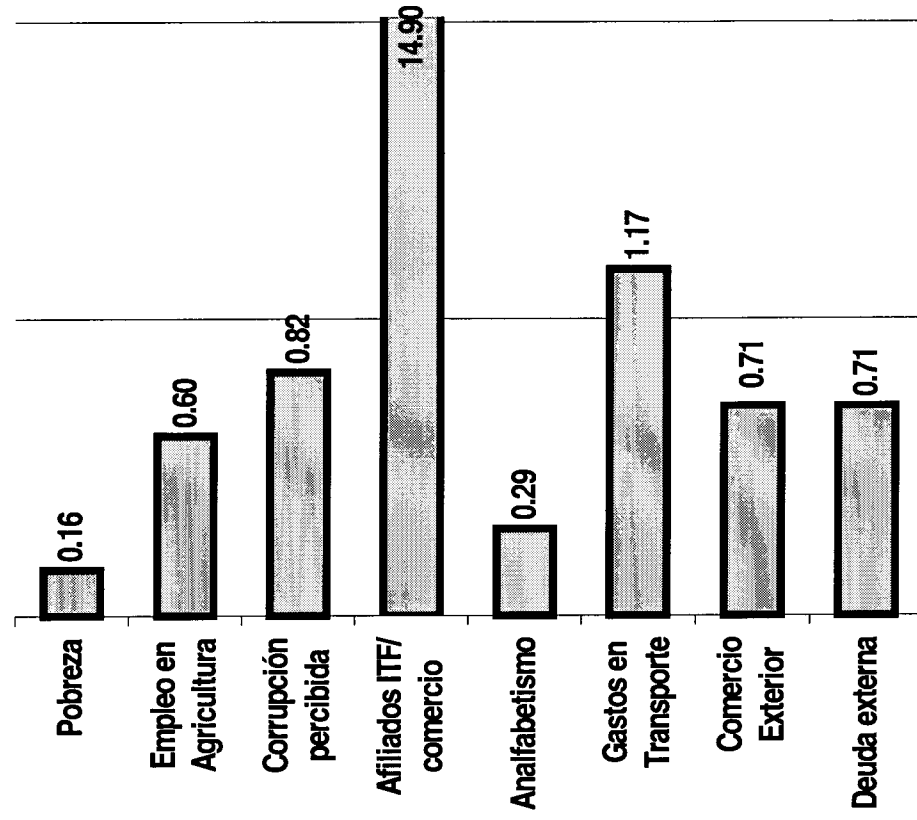
Paraguay, comparado con el median latinoamericano



Perú, comparado con el median latinoamericano



Uruguay, comparado con el median latinoamericano



Venezuela, comparado con el median latinoamericano

