Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1655
7 de octubre de 1996

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CURSO SOBRE MODERNIZACIÓN PORTUARIA:
Una pirámide de alternativas entrelazadas

El presente documento no ha sido sometido a revisión editorial.

96-7-616

ÍNDICE

Página

RESUMEN

El presente **Curso sobre modernización portuaria: una pirámide de alternativas entrelazadas** tiene por objeto incentivar a los participantes a analizar una amplia gama de distintos factores, como los mercados, los servicios, las tecnologías y el entorno jurídico, que inciden en la administración y el funcionamiento de los puertos. Al comienzo del curso se pide que los participantes se desplacen imaginariamente 10 años en el futuro y escriban los titulares de la prensa técnica del día, en sus respectivas áreas de especialización. Luego se comparan los servicios portuarios de 1960 y 2010 y se pide a los participantes que ubiquen sus proyecciones en ese contexto. Se señalan las diferencias que se advierten entre los intercambios comerciales de las naciones en los mercados internacionales y en una economía globalizada, además de las modificaciones que se introducen al concepto de competencia, singularidad de un producto y lealtad a una marca. Se evalúan las opciones que se le plantean al gobierno para responder a la competencia a nivel de cada insumo y del producto final en una economía globalizada: no hacer nada, eliminar las barreras a la competencia que protegen a los productores locales, introducir políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, reconocer que los mecanismos del mercado son neutrales y "fracasan" cuando los regímenes regulatorios permiten utilizarlos para limitar la competencia u obtener rentas monopolísticas, y establecer una disciplina comercial en los puertos mediante la participación de intereses privados y la reforma laboral portuaria en función del mercado.

En general la iniciativa para la participación privada en los puertos estatales se suscita en razón de uno o más de los tres factores siguientes: la competencia de otros puertos o la que se desencadena entre los propios usuarios, una plataforma política del gobierno en funciones y una protesta pública contra los altos costos portuarios, las ineficiencias, los robos y la falta de disponibilidad de las mercancías. Todos aquellos que ofrecen infraestructura y servicios portuarios deberían operar en un entorno comercial regido por los mecanismos del mercado o las leyes de la oferta y la demanda, las pérdidas y ganancias, las economías de escala, la autonomía de gestión, las preferencias y aversiones de los clientes y la amenaza de quiebra. Para crear ese entorno comercial en los puertos, los gobiernos deben aprobar un régimen jurídico que desregule el juego de los mecanismos del mercado o quite las barreras burocráticas que no permiten su libre acción, descentralice los puertos y los responsabilice por el valor de las consecuencias de sus actos, además de adoptar decisiones relativas a la planificación e inversión, leyes antimonopolio que protejan la competencia, no a las empresas de ella, y legislación expresa que determine cómo pueden participar los intereses privados. Los gobiernos también deben crear un equipo de privatización y especificar las etapas del proceso respectivo.

La reforma de los regímenes laborales portuarios en función del mercado se impone con la adquisición de equipo de manipulación de carga de uso intensivo de capital, la introducción de políticas económicas de libre mercado, la globalización de la economía y la participación privada en los puertos estatales. El objetivo principal de dicha reforma es que los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo del puerto sirvan para aumentar la celeridad con que los trabajadores responden a las señales del mercado. Para lograrlo, los gobiernos deben crear un entorno comercial en los puertos merced a la desregulación y la descentralización de las negociaciones colectivas; dar prioridad a los objetivos comerciales mediante la eliminación de su propia injerencia directa en las operaciones, las negociaciones colectivas y la solución informal de conflictos portuarios; proteger la competencia mediante leyes antimonopolio que rijan no solo para los empresarios de terminales privados sino también para los trabajadores, y redefinir la equidad social en términos de oportunidades de readiestramiento, indemnización por excedencia y jubilación anticipada.

Al final del curso, se insta a los participantes a elaborar un plan de acción para sus puertos que sirva de base para la participación privada y la reforma laboral portuaria en función del mercado.

PRESENTACIÓN DEL CURSO

Objetivos: Proporcionar información a los participantes para que puedan identificar y entender las principales tendencias y señales estratégicas, favorecer una perspectiva comercial y formular un plan de acción para sus puertos que facilite la introducción de tecnologías modernas, sirva de base para la participación de intereses privados y permita la reforma de los regímenes laborales portuarios en función del mercado.

Estructura: En general las presentaciones se realizan con sesiones de preguntas y respuestas, para incentivar a los participantes con intereses diversos y a menudo contrapuestos a empezar a trabajar en conjunto para formular un plan de acción para sus puertos.

Perfil de los participantes: Funcionarios de alto nivel con autoridad decisoria de ministerios de transporte, autoridades portuarias nacionales, exportadores, importadores, compañías transportistas y sindicatos.

Cronograma de trabajo: El curso se divide en tres módulos de cuatro horas cada uno. Se recomienda realizarlos en la tarde, después de horas de trabajo, para garantizar la asistencia de una mayor cantidad de participantes.

I. PRIMER MODULO: CAMBIOS ESTRUCTURALES

La constante evolución de los servicios, los mercados, las tecnologías y las fuerzas regulatorias transforma la estructura de los puertos. Estas fuerzas son expresiones contemporáneas de tendencias arraigadas durante siglos; es preciso encontrar nuevas formas de responder a ellas. Es esencial que las políticas comerciales y los regímenes laborales impidan el control monopolístico y fomenten un entorno competitivo y abierto. En una economía globalizada, gobiernos y empresas recorren el mundo en busca de insumos de costo mínimo, mientras que los puertos están atados a una ubicación determinada que, si no es conveniente para los grandes productores y mercados, por más que se invierta en nuevas instalaciones y se reduzcan las tarifas, los cambios serán mínimos. La infraestructura física de los puertos debe construirse para facilitar no sólo el acceso expedito de las empresas de transporte marítimo y terrestre, sino también la recepción, despacho y manipulación de la carga a un costo razonable. Los terminales especializados requieren abundantes inversiones, así como frecuentes y grandes volúmenes de carga, suficiente profundidad de agua, sistemas de manipulación de carga de gran capacidad y servicios de transporte terrestre de bajo costo. Las computadoras permiten a los puertos, transportistas y propietarios de la carga no solo comunicarse, sino combinar sus actividades y obtener enormes reducciones de costo así como aumentos de productividad. El éxito o fracaso de los puertos llegará a depender de la rapidez con que se atiendan los barcos, así como la recepción, elaboración y entrega tanto de la carga como de la información.

A. INTRODUCCIÓN

Al comienzo del curso se pide que los participantes se desplacen imaginariamente 10 años en el futuro y escriban los titulares de la prensa técnica del día, según sus respectivas áreas de especialización: servicios, mercados, tecnología y el marco regulatorio. Se insta a los participantes a no presentar simplemente mayores volúmenes de cargas, barcos más grandes y puertos de más profundidad, por ejemplo, sino a crear nuevos servicios, tecnologías y regímenes jurídicos que respondan a esas cargas, y a analizar sus proyecciones. Cabe

señalar que el curso pretende ayudarlos a abordar tales temas y sirve de base para responder a las siguientes preguntas:

i) ¿Qué exigencias especiales impone la economía globalizada a los servicios portuarios?

ii) ¿Cómo han cambiado los mercados y cómo repercuten concretamente esos cambios en los puertos?

iii) ¿Se puede aislar a los servicios portuarios de las señales del mercado?

iv) ¿Podrán satisfacerse las necesidades de los usuarios si los estibadores son más productivos y se reducen los tiempos de espera de los barcos en los puertos?

v) ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de la revolución industrial y cómo aplicarlas a las tecnologías portuarias?

vi) ¿Los puertos están obligados a aceptar barcos de economía de escala de tamaño cada vez mayor?

vii) ¿Qué papel deben desempeñar los sectores público y privado en los puertos?

viii) ¿Cuáles son los cuatro fantasmas de la comercialización, la conversión de empresas y la privatización, y cómo pueden evitarse?

ix) ¿Cuál es la finalidad que persigue la reforma laboral portuaria en función del mercado?

x) ¿Existe un parámetro independiente e imparcial que pudiera utilizarse para armonizar las demandas de los estibadores y los empresarios del transporte marítimo?

B. LOS SERVICIOS

1. Las características de los servicios portuarios en 1960

Un buena manera de comenzar a analizar el proceso de modernización de los puertos estatales sería comparando sus actuales metas y objetivos con las exigencias del comercio moderno.

i) Los puertos realizan sus actividades de manera autónoma y en serie. Los estibadores cargan y descargan rápidamente, pero no les preocupa que las mercancías pasen más de 30 días en las bodegas del puerto.

ii) Los estibadores están aislados de las señales del mercado. Roban un cargamento de cerveza con destino al Norte de África para su propio consumo.

iii) Los puertos utilizan instituciones y tecnologías obsoletas para evitar los costos sociales del personal excedente. Los trabajadores movilizan sólo de 8 a 12 unidades por hora usando las grúas de contenedores, cuya capacidad es de 30 unidades por hora.

iv) Las administraciones portuarias, en su calidad de empleadores, deben cumplir con vastos requerimientos sociopolíticos. Los fondos de desarrollo económico se utilizan para construir un frigorífico innecesario o se abultan para pavimentar un patio de contenedores.

v) Los puertos responden a requerimientos de barcos que pueden crear una demanda de espacio de atraque ficticia y marginar los objetivos comerciales. El capitán ordena que el ingeniero jefe cierre un generador para que el buque pase la noche en el puerto de Alicante (España) y se rehúsa a permitir que el puerto descargue la mercancía utilizando sus propias instalaciones. El puerto no puede hacer nada al respecto.

vi) Se acepta que los puertos y los fondeaderos estén contaminados, aunque se aplican sanciones a los infractores atrapados. El aceite que se junta en las sentinas de la sala de máquinas se diluye abriendo las mangueras de incendio y luego se arroja al mar en la noche, durante la pleamar o la bajamar, para que la marea lo lleve lejos del buque infractor.

2. Las características de los servicios portuarios en 2010

i) Ya no se optimizan cada uno de los servicios portuarios por separado, sino que están integrados en un sistema, que se optimiza con el objeto de reducir los costos y mejorar la productividad. Sin la "optimización de los servicios", el todo puede ser igual a mucho menos que la suma de sus partes. De hecho, la ineficiencia o la menor productividad de una actividad puede resultar bastante aceptable si produce ganancias proporcionalmente mayores para todo el sistema. El cambio de la "optimización modal" a la "optimización de sistemas" brinda una visión total, no fragmentaria, de las actividades portuarias en la cadena de distribución. Con la "optimización de sistemas", ya no se trata de diseñar y construir buques, puertos, vías férreas o camiones, sino de diseñar y construir sistemas de distribución que incluyan esos y muchos otros elementos.

ii) Los estibadores no están aislados de los mecanismos del mercado, sino sujetos a ellos, y su prosperidad ha pasado a estar vinculada a la de los empresarios marítimos. Esta relación realza la competitividad de los bienes manipulados en los exigentes mercados internacionales. Los representantes sindicales portuarios ya no intentan justificar un monopolio de manipulación de carga indicando que es necesario tener un volumen suficientemente grande de carga para llegar a economías de escala con equipo de uso intensivo de capital. Los estibadores son empleados permanentes de una empresa de transporte determinada y trabajan junto con los empresarios para resolver problemas de productividad y costo. Los empresarios de los terminales procuran motivar a los estibadores ofreciéndoles programas de capacitación y salarios y prestaciones acordes con el mercado.

iii) Las disposiciones constitucionales y las leyes, políticas y acuerdos laborales nacionales existentes no están preestablecidas ni son inmutables, y muchos de los supuestos costos sociopolíticos de los nuevos planes y tecnologías operacionales son más aparentes que reales. Los gobiernos han conservado su sensibilidad a las inquietudes de la mano de obra y protegen sus intereses incluyendo en los acuerdos de concesión a empresarios de terminales privados disposiciones que obligan a estos últimos a ofrecer empleo a los trabajadores existentes con una remuneración competitiva a nivel nacional, jubilación anticipada e indemnización a los trabajadores superfluos. Al mismo tiempo, los estibadores reciben orientación para asegurar que los fondos recibidos se utilicen para fines de capacitación, pensiones u otras actividades de generación de empleo.

iv) Los gobiernos responden a los grupos preponderantes y dan prioridad a los objetivos sociopolíticos al hacer inversiones portuarias, en tanto el sector privado utiliza un espectro ganancia-pérdida-quiebra que

responde a los mecanismos del mercado. La participación del gobierno crea una enorme red de obligaciones sociopolíticas que virtualmente impide el logro de las metas comerciales. Esta situación ha llevado a los gobiernos a considerar la participación privada como medio de establecer una disciplina comercial, pero los inversionistas privados exigen que los gobiernos adopten un marco regulatorio que dé prioridad a las metas comerciales y a un régimen laboral con orientación de mercado.

v) La mayoría de los problemas que enfrentan los puertos de los países en desarrollo son consecuencia de la situación conflictiva en que se encuentran los objetivos económicos, los acuerdos laborales y la legislación que rige sus operaciones. Las necesidades de los usuarios ya no pueden aislarse de las metas comerciales de los puertos. Las actividades que crean una falsa demanda de infraestructura y equipo portuarios aumentan los costos para los usuarios y para la economía nacional. Los gobiernos deben velar por que los operadores de los buques se hagan eco de la competencia que enfrentan los bienes que transportan. En una economía globalizada, los objetivos comerciales de usuarios y puertos han pasado a ser complementarios y no pueden lograrse sin un esfuerzo colectivo.

vi) Las políticas y la legislación portuarias del Gobierno están vinculadas a metas más amplias del sector público, que aseguran que el ambiente marino esté protegido y que los conflictos se resuelvan armoniosamente entre las propias partes. Las administraciones portuarias protegen el ambiente marino mediante la instalación de servicios de recepción para la eliminación de desechos de petróleo, desperdicios y otras sustancias dañinas.

C. LOS MERCADOS EN UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA

Se entiende por "globalización del comercio" la interdependencia comercial entre factores de producción en países diferentes, como resultado de esfuerzos colectivos para producir materias primas y componentes, y para proporcionar servicios de montaje y distribución a productos que se venderán en todo el mundo. El comercio siempre ha sido internacional, en el sentido de que los productos de un país se venden en otros, pero la globalización del comercio modifica este marco histórico al establecer una base para que empresas y gobiernos aprovechen los aspectos complementarios entre los factores de producción de los distintos países. Muchas manufacturas ya no se producen en un solo país para enviarlas a otro. Por el contrario, los fabricantes buscan los insumos menos costosos de todas partes del mundo, y producen y montan los artículos en aquellos lugares que ofrecen las mayores ventajas comerciales.

La tradicional competencia entre productos terminados comparables se ha transformado en una competencia a nivel de cada insumo y del producto final, en que todo insumo y producto terminado tiene sus propias y elevadas exigencias de mercado. Un ejemplo de este fenómeno es la competencia que se crea entre las distintas redes de producción y distribución de manzanas de Argentina, Chile, Nueva Zelandia y Sudáfrica a compradores de Chicago (EE.UU.); si los costos de mano de obra portuaria, transporte carretero o infraestructura son excesivos, o si la productividad es baja en cualquiera de ellos, puede significar la pérdida de ese mercado, aunque sus costos de cultivo y cosecha sean inferiores. En mayo de 1989 la firma estadounidense Faucet Queens, Inc., ofrecía a la venta un artefacto de cocina que llevaba el siguiente aviso sobre su posible origen: "Este producto y todos los demás de la marca Helping Hand se fabrican conforme a nuestras estrictas especificaciones en Estados Unidos, Taiwán, Hong Kong, Corea, España o en cualquier lugar del mundo donde se encuentre el mejor precio para el consumidor. Si es posible, el país de origen exacto está indicado en el producto." No hay nación que pueda consumir todas sus manzanas, zapatos y computadoras. La posibilidad de comparar, adquirir y emplear materia prima, mano de obra, insumos de servicio y bienes terminados en todo el mundo significa que nadie puede escapar a la competencia de la economía globalizada.

La lealtad a un producto en un entorno mundialmente competitivo ya no está determinada únicamente por factores como rendimiento anterior, supuesto prestigio del producto y hábitos de compra del consumidor, sino que se ha ampliado para incorporar la disponibilidad de componentes modernos, la diversidad de modelos, los costos de servicio, la productividad y los costos y tiempos de entrega. La economía globalizada estimula a las empresas a recorrer el mundo en busca de capacidades técnicas, insumos de costo mínimo y ventajas de acceso a mercados que pueden utilizarse para crear paquetes de servicio y productos que satisfagan los deseos del consumidor. Vale decir que, en una economía globalizada, los bienes y servicios son altamente intercambiables a los ojos de los consumidores, y prácticamente faltos de características singulares que los vuelvan únicos. Así pues, la lealtad a un producto o servicio ha pasado a ser un frágil eslabón entre fabricantes y consumidores, y probablemente continúe perdiendo importancia a medida que se aprenda a aprovechar mejor la economía globalizada y a responder a sus desafíos.

D. LAS TECNOLOGÍAS

1. Los cambios principales

La concentración de la carga en los puertos con mayores volúmenes comenzó en 1594 con la aparición del cronómetro marítimo. Como los sistemas de navegación eran inexactos en el siglo XV, los buques se limitaban a los viajes diurnos a la vista de la tierra en el Mediterráneo, Europa occidental y el Báltico, como también hacia el Mar Rojo, a través del istmo de Suez. Los puertos no distaban más de 50 millas náuticas unos de otros y eran bahías abiertas o habían sido construidos en aguas protegidas, por la gente de la localidad o por señores feudales, para el comercio en una variedad limitada de productos. Las operaciones de carga y descarga estaban a cargo de trabajadores ocasionales, que cargaban los sacos, fardos y barriles entre los muelles y las bodegas de los barcos. Sin embargo, ya en esa época, algunos puertos comenzaron a utilizar grúas de madera accionadas a mano para facilitar las faenas. El cronómetro y su utilización con sextantes y gráficos permitieron que los buques comenzaran a recalar solo en aquellos puertos con mayores volúmenes de carga, tendencia que se ha acelerado actualmente con los servicios de transporte terrestre de larga distancia.

El transporte oceánico de petróleo es un buen ejemplo de las actividades derivadas de la división en cargas homogéneas de las mercancías que solían transportarse en los buques de líneas regulares. Según se sabe, el Gluckhauf (3 070 toneladas de peso muerto), primer buque transoceánico construido expresamente para el transporte de petróleo a granel, zarpó el 16 de junio de 1886. Un mes más tarde, poco después de la entrega, arribó a Filadelfia y cargó 2 880 toneladas de petróleo. Los estibadores del puerto organizaron una violenta protesta contra el buque, al no tener barriles o latas de petróleo que manipular, e intentaron impedir que cargara carbón para el viaje de regreso. El transporte de petróleo a granel rápidamente redujo las tarifas del transporte en barriles y latas, y en 1889 ya se habían construido más de 40 buques tanque. Las empresas de cargas generales se han resistido a esta tendencia debido a la falta de homogeneidad de sus cargas y a la necesidad de manipular y estibar cada unidad individualmente. Sin embargo, con la aparición de los contenedores como unidades de agrupamiento de la carga, se han empezado a utilizar sistemas de manipulación de uso intensivo de capital.

Durante más de 100 años, todo intento de los operadores marítimos de hacerse eco de la demanda comercial o de llegar a nuevos niveles de economía de escala tropezaba con el lento ritmo de carga y descarga de los buques de cargas generales. Por ejemplo, para cargar un buque de aproximadamente 10 000 toneladas de peso muerto (TPM) se requerían cinco días y sus noches y 125 estibadores por turno, y un período y número de trabajadores semejantes para descargar cerca de 8 000 toneladas de carga. El lento ritmo de carga y

descarga limitaba el tamaño máximo de los buques de cargas generales, de modo que, para manipular mayores volúmenes en una ruta comercial determinada, había que poner en servicio más buques. Con la utilización de los contenedores se revirtió esta exigencia "más carga-más buques", dando lugar a aumentos de la productividad con menos buques. El transporte de cargas generales en contenedores comenzó el 26 de abril de 1956, cuando zarpó el Ideal X, buque tanque T-2 modificado, con 58 contenedores desmontables a bordo, en una travesía de Nueva York a Houston, Tejas (EE.UU.). Tres meses después, los costos de manipulación portuaria de las cargas generales habían bajado de 5.83 dólares a sólo 0.15 dólares la tonelada, y los tiempos de manipulación se habían reducido a una quinta parte con esas unidades, pero muchos propietarios de barcos consideraron que nunca llegarían a usarse en el comercio internacional. La revolución industrial demuestra que, si una tecnología reduce los costos y aumenta la eficiencia, se aplicará inexorablemente y nada podrá detenerla. Esas reducciones de costos y aumentos de la eficiencia produjeron nuevas economías de escala: de buques de cargas generales de 10 000 TPM al Regina Maersk, de 85 000 TPM, con una capacidad de 6 000 TEU (la TEU -unidad equivalente de 20 pies - es una medida de capacidad basada en el tamaño de un contenedor marítimo de 8 pies x 8 pies x 20 pies (2.44m x 2.44m x 6.1m).

Habitualmente los aumentos de la productividad portuaria se han logrado gracias a las inversiones en nuevos equipos de manipulación de carga, pero el próximo incremento debería obtenerse eliminando el carácter pasivo de los buques celulares durante las operaciones de carga y descarga, factor al que debiera prestarse especial consideración al proyectar las nuevas instalaciones portuarias necesarias. La preparación de un buque de cargas generales para las operaciones de carga y descarga emplea a gran parte de la tripulación y comienza en el mar, con la disposición de los aparejos y la apertura parcial de escotillas, pero los buques celulares recurren exclusivamente a la mano de obra portuaria para estas faenas y para las operaciones de carga y descarga propiamente tales. A fin de reducir esa pasividad, habría que considerar la posibilidad de modificar los buques para contribuir a la productividad portuaria. En cada fila se podría crear una plaza central de contenedores, con movimiento dentro del buque para su almacenamiento. Esta disposición no solo serviría para la recepción y despacho de los contenedores directamente en las grúas costeras, reduciendo así la enorme cantidad de tiempo de traslado hacia la grúa, sino que además eliminaría la necesidad de que las grúas tengan mayor alcance para manipular el creciente número de filas de contenedores transportados en buques con vigas más anchas que el máximo de 106 pies (32.31m) permitido por el Canal de Panamá. Actualmente MacGregor Navire, el fabricante de equipos de manipulación de carga, estudia las posibilidades de aplicar este concepto de "espacio central".

Las computadoras, los sistemas de información portuaria y el intercambio electrónico de datos (EDI) del futuro estarán plenamente integrados con las operaciones de transporte, depósito y maniobras de grúa en la costa. Esta integración utilizará computadoras y dispositivos electrónicos para contribuir a la identificación, transmisión y almacenamiento de información relacionada con contenedores y cargas. Como los contenedores se usan en los flujos comerciales de casi todos los países, el sistema electrónico de identificación empleado debe ser legible en prácticamente cualquier puerto o terminal interior del mundo. El intercambio de información entre computadoras sobre la base de documentos electrónicos normalizados, o EDI, exige el uso de mensajes uniformes internacionalmente aceptados; con este fin se creó la Junta de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte (EDIFACT), a modo de foro mundial en que puedan formularse dichos mensajes. Los sistemas de EDI directo y por medio de terceros ya han creado diversas situaciones novedosas. Ya en 1988, por ejemplo, la Unión Internacional de Estibadores y Almacenadores (ILWU) estuvo involucrada en un litigio arbitral sobre la preparación en computadora de recibos de muelle en los terminales marítimos de Japón y su transmisión electrónica a puertos de la costa oeste de los Estados Unidos para la firma de los conductores de camiones al momento de recoger los contenedores.

Así como los contenedores transformaron totalmente el transporte marítimo, la computadora y las tecnologías modernas de comunicaciones transformarán las modalidades de producción, distribución y consumo.

2. El intermodalismo

La integración intermodal de actividades en una cadena de distribución sirve para facilitar las transacciones comerciales con las que se transportan mercaderías de origen a destino. Los principales objetivos del intermodalismo son aumentar la velocidad de distribución de las mercaderías y reducir el monto de capital improductivo, ya sea en términos de existencias excesivas, vagones parados o demoras de los buques en los puertos. Las operaciones intermodales utilizan servicios de transporte terrestre de larga distancia que extienden muchísimo el territorio que atienden los puertos. Por ejemplo, American President Lines (APL) ofrece a los transportistas de Asia y los Estados Unidos un sistema intermodal por el puente terrestre de los Estados Unidos usando vagones de ferrocarril articulados que permiten el transporte de contenedores apilados de a dos. De esta era se pueden entregar contenedores a destinos ubicados en la costa este de los Estados Unidos 72 horas después de descargarse de los buques en la costa oeste, es decir, de cuatro a seis días antes y a un costo muy inferior que enviándolos exclusivamente por agua. En 1986 salían semanalmente de los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos 62 trenes con contenedores apilados de a dos, cada uno con una carga de 400 a 560 TEU. Actualmente salen 100 por semana de la zona de Seattle-Tacoma, y se prevé un aumento de aproximadamente 8% al año. Los trenes para contenedores apilados y los sistemas de EDI concebidos en los Estados Unidos son la base tecnológica de las operaciones intermodales, pero el marco institucional que se está elaborando en Europa para facilitar el movimiento ininterrumpido de bienes entre una serie de países probablemente sentará las bases para una rápida propagación en todo el mundo.

3. Los cambios tecnológicos

Los cambios tecnológicos que acortan las distancias geográficas que median entre los mercados, reducen los costos de flete o aumentan la eficiencia del transporte repercuten en el comercio y el transporte. Dichos cambios se han producido gracias a importantes canales interoceánicos, puentes terrestres y túneles y puentes. Por ejemplo, el Canal de Panamá tiene esclusas de 1 000 pies x 110 pies, que impiden el tránsito de un creciente número de buques grandes. Los buques de tipo PANAMAX -de 950 pies x 106 pies, las dimensiones máximas permitidas por el Canal de Panamá- representaron el 25% del tránsito de 1994. Se han venido haciendo trabajos de ampliación en la sección Gaillard del Canal, para posibilitar el tránsito simultáneo de dos buques de tipo PANAMAX, pero históricamente no ha tenido un ángulo de reposo estable, y ha sufrido una serie de graves deslizamientos de tierra que han entorpecido el tráfico. En 1994 se realizaban 34.2 viajes diarios, aunque teóricamente el máximo era 40. El Canal utiliza 52 millones de galones de agua dulce por cada viaje, cantidad suficiente para abastecer por un día a una ciudad de 1.3 millones de personas. De manera que, en 1994, el tráfico consumió una cantidad de agua equivalente a la que usarían 34.2 ciudades de ese tamaño. La utilización del canal como depósito para el movimiento interoceánico de mercaderías, así como su almacenamiento y transformación, ha llevado al establecimiento de una zona de libre comercio en Colón y un terminal de contenedores privado en el puerto de Manzanillo. Debido a la competencia del puerto de Manzanillo, el Gobierno ha llamado a licitación para la concesión de los puertos de Balboa y Cristóbal y el ferrocarril transístmico.

E. EL MARCO INSTITUCIONAL O REGULATORIO

1. Principales transformaciones

En su libro **El fin de la historia y el último hombre**, Francis Fukuyama especula que, durante siglos, la humanidad ha estado gobernada por filosofías político-económicas en pugna, pero hoy la democracia liberal y el mercado abierto han demostrado ser la mejor manera de satisfacer las necesidades de los pueblos. Un mercado abierto y la competencia a nivel de cada insumo y del producto final de una economía globalizada exige la transformación de las instituciones comerciales y del transporte, y marcos regulatorios que permitan la elección de materias primas, lugares de producción y sistemas de distribución en cualquier punto del orbe. En economías de mercado abierto los gobiernos deben conservar ciertas funciones, como reguladores, propietarios y promotores de inversiones, pero el sector privado debe asumir muchas otras actividades, como la explotación de los terminales portuarios, las inversiones en equipos de manipulación de carga y la contratación del personal portuario. Ante las inevitables transformaciones económicas que se están produciendo, la utilización de los puertos con fines sociopolíticos ya no resulta justificada.

Durante muchos años los gobiernos se hicieron cargo del desarrollo económico de sus respectivas naciones, e imperaba cierta desconfianza hacia el sector privado y los mecanismos del mercado. El clásico argumento en favor de la participación del gobierno en la industria portuaria aducía razones de seguridad económica, generación de empleo y defensa nacional. Las necesidades sociopolíticas y estratégicas de la nación eran más importantes que las metas comerciales. Con la globalización de la economía y el fin de la guerra fría esas razones han perdido gran parte de su importancia; sin embargo, los gobiernos continúan respondiendo a las presiones de los distintos grupos preponderantes, como los estibadores, para protegerlos de las fallas del mercado. De hecho, dichas fallas no surgen porque los mecanismos del mercado no funcionen, sino por una razón más profunda: que los gobiernos no adoptan los regímenes regulatorios adecuados que impidan el abuso de tales mecanismos y garanticen que los grupos preponderantes del puerto los utilicen con el único fin de competir. Los mecanismos del mercado son neutrales y sólo "fallan" cuando los regímenes regulatorios permiten su explotación para limitar la competencia u obtener rentas monopolísticas.

Los puertos pasaron a ser una empresa comercial internacional con la introducción de las políticas de mercado abierto y la globalización de la economía. Cuando se producen cambios en la competitividad, dirección, nivel o composición del comercio, también deben cambiar los servicios prestados por los transportistas, las autoridades aduaneras, los bancos, las compañías aseguradoras y los estibadores. Durante muchos años, la realidad del comercio internacional no se tomaba en cuenta o bien se consideraba perjudicial y se encubría con registros de estibadores, monopolios de manipulación de la carga, subsidios e injerencia directa del gobierno en las negociaciones colectivas y en la resolución de conflictos. Esta situación dio lugar a la sobredotación de personal portuario, la baja productividad y el derroche de los recursos. En la competencia a nivel de cada insumo y del producto final que supone una economía globalizada, los puertos son sólo un elemento de una cadena comercial estrechamente integrada que abarca los sistemas de producción y distribución. Los puertos han pasado a desempeñar un papel decisivo como promotores del comercio internacional e influyen directamente en la competitividad de los bienes en los mercados mundiales. En 1994 el total del comercio estadounidense con Asia ascendió a 6.7 millones de TEU; con Europa, 2.4 millones de TEU, y con América Latina, 1.8 millones de TEU. Ese mismo año, el total del tráfico en contenedores entre las principales economías asiáticas fue de 4.46 millones de TEU, o sea un incremento de cerca de 14% más que los 3.91 millones de TEU movilizados en 1993. De abril a junio de 1995, los Estados Unidos exportaron un mayor volumen de bienes manufacturados a América Central y América del Sur que a Europa; es decir, 325 000 TEU de las exportaciones se destinaron a América Latina, y sólo 317 000 TEU a Europa.

2. Los acuerdos internacionales

Las agrupaciones económicas de los hemisferios norte y sur entrañan una reducción de los derechos aduaneros que se aplican a los intercambios comerciales entre los miembros, y por ende mayores volúmenes de carga para las empresas de transporte marítimo y los puertos. Habitualmente el éxito de un mecanismo de integración económica se aprecia en el grado de incremento del comercio entre los miembros, pero ello no significa que las actividades comerciales entre ellos y los demás países necesariamente tienen que mermar. Probablemente la consideración más importante para los transportistas será el impacto del mercado ampliado en los itinerarios de los buques, en los servicios portuarios y de transporte interior y en las economías de escala. Una vez eliminadas las restricciones del mercado nacional, los transportistas marítimos y terrestres de cada país estarán en condiciones de participar en pie de igualdad en los movimientos comerciales de todos los Estados miembros. Tal vez tengan acceso a cargas que tradicionalmente no estaban a su alcance, puedan utilizar puertos que tienen más conexiones con el transporte interior y empiecen a formar parte de determinados sistemas de distribución. De esta manera podría surgir una mayor competencia entre los puertos y los gobiernos podrían revisar con más detenimiento los subsidios que les otorgan. Aun así, ciertos miembros del mismo grupo económico han restringido la importación de automóviles y tomates para proteger a los productores nacionales.

Cuarenta y dos naciones de importancia en el comercio internacional participaron en conversaciones celebradas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) encaminadas a liberalizar o desregular la navegación de altura. Sin embargo, estas se suspendieron a fines de mayo de 1996, tras el retiro del Gobierno de los Estados Unidos, provocado por la falta de interés real manifestado por las demás naciones de abrir sus mercados de transporte a la participación mundial. El tema de la desregulación de la navegación de altura suscita polémicas, aunque no debiera; el hecho de gastar más dinero del erario público en la industria, ya sea en forma de subsidios a las empresas de transporte nacionales o con la propiedad y operación de estas, no provoca controversias, aunque debiera. La desregulación debería garantizar la reacción comercial, no sociopolítica, a las señales del mercado, pero usualmente se favorece la participación del gobierno por razones de seguridad económica y defensa nacional. Con la globalización de la economía y el fin de la guerra fría esas razones han perdido gran parte de su validez, si no toda, pero los gobiernos siguen respondiendo a las presiones de los grupos preponderantes que exigen protección contra las "fallas del mercado". Así, el funcionamiento de los mecanismos del mercado se distorsiona y explota en aras de intereses monopolísticos, y queda protegido sólo por un marco regulatorio que incluye una firme legislación antimonopolio.

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) celebró una conferencia internacional en Viena (Austria), del 16 de mayo al 2 de junio de 1989, a fin de examinar un proyecto de Convención sobre la Responsabilidad de los Empresarios de Terminales de Transporte en el Comercio Internacional. En el ámbito de este proyecto de convención y su régimen de responsabilidades se incluyen las actividades de los puertos y los empresarios de terminales marítimos. Concretamente, en el inciso 1 del artículo 5 se dispone que el empresario será responsable de los perjuicios resultantes de la pérdida o el daño de las mercaderías en su poder, así como del retraso en la entrega, a menos que pruebe que él, sus empleados o mandatarios adoptaron todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el hecho que ha causado la pérdida, el daño o el retraso y sus consecuencias.

3. Los límites del modelo de libre mercado

El modelo de libre mercado no cubre todas las situaciones, dado que también intervienen factores geográficos, ambientales, laborales y políticos.

i) **Factores geográficos**. En toda la historia ha predominado el eslabonamiento del abastecimiento de materia prima, la producción y el consumo, ya sea dentro de una ciudad, un estado o un país. Henry Ford, por ejemplo, no pagaba a ninguno de los empleados de sus fábricas de automóviles menos de cinco dólares diarios, para que pudieran comprar su famoso modelo T. Sabía que la producción en serie se basaba en el consumo masivo y la distribución equitativa del ingreso, y que su prosperidad estaba ligada a la de los trabajadores. Ford trató de ampliar las fronteras del mercado automovilístico nacional mediante incrementos salariales para los trabajadores. El término "mercado" se usaba para definir una coherencia económica de un producto o grupo de productos dentro de un Estado, pero la era de las economías nacionales semiautónomas rápidamente se desvanece, dado que las empresas pueden buscar en todo el mundo las capacidades técnicas, los insumos de menor costo y las ventajas de acceso a los mercados que necesitan. Actualmente las empresas combinan mano de obra, capital e insumos materiales procedentes de muchos países y venden sus productos en otros distintos. Se aseguran la competitividad de sus mercaderías en mercados internacionales muy exigentes, mediante el control del costo de cada insumo y el mantenimiento de una elevada productividad, factores que influyen directamente en la seguridad en el trabajo y en la remuneración de la mano de obra. De esta manera, las empresas parecen ubicarse por encima del bienestar vinculado a los mercados y las necesidades de los trabajadores, porque su suerte está ligada ahora a la de los consumidores internacionales que se hallan en husos horarios muy distantes, lo que ha llevado a concertar esfuerzos para crear nexos entre las normas laborales y el comercio.

ii) **Factores ambientales**. Los objetivos de servicio público de los puertos superan las metas de mercado y pretenden lograr el mayor bienestar posible. Las fuerzas del mercado instan a los usuarios a elegir los puertos más eficaces en función de los costos y a los empresarios del transporte marítimo a invertir en modernos equipos y programas de capacitación para los estibadores, pero no fomentan automáticamente los programas de servicio público que protegen el medio ambiente, no crean un entorno laboral seguro ni culminan con la aprobación de leyes que prohíben el uso de la mano de obra infantil, establecen salarios mínimos e impiden las prácticas de contratación discriminatorias. De hecho, la historia demuestra claramente que las empresas realizarán ese tipo de actividades a menos que en los regímenes regulatorios que gobiernan su accionar figuren prohibiciones específicas al respecto. Los gobiernos deberían aprobar convenciones internacionales y reglamentaciones de aplicación que ofrezcan un incentivo -por ejemplo, para evitar multas conjuntas- de colaboración entre la mano de obra portuaria, los empleadores del transporte marítimo y los usuarios, para detectar el contrabando y proteger mejor el medio ambiente marino. Uno de estos instrumentos es el Convenio internacional para prevenir la contaminación de los buques (MARPOL), con sus distintos anexos que versan sobre variados temas, desde los desechos de petróleo hasta las aguas residuales y los desperdicios.

iii) **Factores laborales**. Las negociaciones colectivas se celebran para formular acuerdos comerciales que controlan la relación trabajo-remuneración de los empleadores marítimos y la mano de obra portuaria por un período de tiempo determinado. Los gobiernos comenzaron a participar para equilibrar la relación de negociación, administrar y validar los acuerdos resultantes y resolver conflictos. Para los trabajadores, los partidos políticos y el gobierno, las negociaciones colectivas son un medio de redistribuir la riqueza de la nación -función de los impuestos- y de lograr aspiraciones políticas, no una manera de ganar un salario determinado por el mercado, proteger a los trabajadores de condiciones insalubres y asegurar respuestas

oportunas a las necesidades de exportadores, importadores y transportistas. La injerencia directa del gobierno en las negociaciones colectivas se ha tornado impracticable, porque la competencia de una economía globalizada intensifica las diferencias entre los objetivos comerciales, políticos y sociales, y limita la utilización de subvenciones y restricciones de mercado por parte del gobierno para armonizarlos. A fin de equilibrar los intereses negociadores, motivar a los estibadores y evitar las presiones políticas, los gobiernos deben adoptar un marco regulatorio que someta a las partes a los mecanismos del mercado y a leyes antimonopolio.

iv) **Factores políticos**. La historia del movimiento sindical en muchos países ha reflejado la historia de los partidos políticos dominantes. Esta situación ha traído una sobredotación de personal y salarios y condiciones laborales que no están en consonancia con la situación del mercado. En una economía globalizada los estibadores intentarán establecer y preservar los privilegios monopolísticos mediante alianzas con funcionarios públicos elegidos y designados, y con los partidos políticos. Dichas alianzas exponen a los estibadores a las manipulaciones de los partidos, los políticos y los gobiernos, y viceversa. Los políticos y líderes sindicales son elegidos como agentes del cambio, pero a menudo se convierten en partidarios del statu quo a fin de asegurar su propia reelección. Ambos tienden a evitar las decisiones que les quitan votos e intentan ganar ventajas políticas criticando innovaciones sensatas pero poco populares. Los líderes sindicales no pueden negarse a aplicar entre sus miembros la disciplina comercial que lleva a aumentos de productividad y reducciones de costos, o a desenmascarar a aquellos grupos de trabajadores que utilizan los puertos para su enriquecimiento personal.

F. CONCLUSIÓN

Los servicios portuarios no pueden considerarse independientes de las demás actividades de la cadena de distribución, sino parte de un sistema; el sistema resultante debe optimizarse. El comercio internacional se ha transformado de un intercambio comercial entre naciones a intercambios que se producen en un contexto mundial mucho más integrado. Las tecnologías son los certificados de nacimiento de los servicios portuarios porque determinan los que pueden ofrecerse, los mercados en que pueden participar y el marco institucional o regulatorio necesario. El marco regulatorio ya no puede dar preponderancia a las metas sociopolíticas por encima de las de índole comercial. Los mecanismos del mercado y los regímenes jurídicos deben unirse para constituir una base regulatoria que controle la economía nacional, en reemplazo de la supervisión del sector público. Este y muchos otros factores destacan el hecho de que los puertos han evolucionado de industrias nacionales a internacionales.

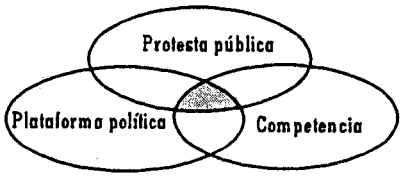
II. SEGUNDO MODULO: PARTICIPACIÓN PRIVADA

La función que se atribuye a los puertos públicos es lograr una amplia gama de objetivos contrapuestos, como aumentar la productividad utilizando tecnologías inadecuadas y controlar costos empleando a una fuerza de trabajo exagerada. Si no se eliminan estos objetivos contrapuestos, se habrá perdido una oportunidad decisiva de intensificar la competitividad de las mercaderías movilizadas. Para lograrlo, los gobiernos han comenzado a considerar la posibilidad de que el sector privado cumpla una función en los puertos públicos. La participación privada se considera un medio gracias al cual los gobiernos pueden desligarse de las decisiones comerciales cotidianas y dedicarse más a la formulación e implementación de leyes, reglamentos y políticas apropiadas. Por cierto, los reglamentos portuarios de muchos países en desarrollo son un conjunto heterogéneo de normas emanadas de los controles impuestos a cada una de las organizaciones y empresas que realizan actividades en los puertos. La cuestión fundamental no es quién es propietario de los equipos y bienes

portuarios, sino si se utilizan con un criterio comercial. En una economía globalizada, las subvenciones y restricciones de mercado ya no sirven para cubrir la brecha entre los objetivos comerciales y los sociopolíticos. Para promover la participación del sector privado, los gobiernos deben adoptar un marco institucional orientado hacia el mercado que establezca la facultad reglamentaria para la participación privada, la desregulación, la descentralización, un régimen antimonopolio y una agencia del sector público para equilibrar los intereses contrapuestos, de manera que nadie utilice los mecanismos del mercado para obtener rentas monopolísticas.

A. INTRODUCCIÓN

1. Iniciativa



La iniciativa de crear una base para la participación privada en los puertos del sector público generalmente surge de una de las tres fuentes siguientes:

La protesta pública contra los altos costos portuarios, las ineficiencias, los robos y la no disponibilidad de bienes dura poco, puede aplacarse fácilmente y se vuelve indigna de confianza una vez tratados los síntomas, no las causas, del problema. Por ejemplo, Chile comenzó con dicha protesta y sólo ha desregulado el entorno laboral portuario. No ha consolidado su modelo portuario con descentralización y leyes antimonopolio igualmente aplicables a usuarios del puerto, empleadores marítimos y sindicatos, ni con legislación específica que defina los papeles que podrían representar los intereses privados. La plataforma política suele carecer de apoyo a largo plazo y puede eludirse fácilmente con un cambio de gobierno. La competencia es una excelente fuente para crear una base de participación privada en los puertos de una nación, si es constante y si no existe colusión para limitarla. La convergencia de las tres fuentes de privatización se dio en el puerto de Montevideo (Uruguay) debido a i) la competencia surgida por el reciente otorgamiento en concesión de seis terminales en el puerto cercano de Buenos Aires (Argentina), ii) la plataforma política del gobierno, y iii) el reconocimiento de la mano de obra de que ya no recibiría subvenciones del gobierno. Así pues, si convergen los tres factores, se dan las condiciones óptimas para la participación privada.

2. Obstáculos

Los principales obstáculos para la participación privada surgen de los siguientes cuatro "espectros" o presuntos efectos de la privatización, a juicio de los grupos preponderantes:

i) el traspaso de un monopolio del sector público a la empresa privada;
ii) la socialización de las pérdidas y la privatización de las utilidades;
iii) la eliminación del movimiento sindical portuario;
iv) el compromiso de la soberanía nacional frente a los intereses privados o, peor aún, a los intereses privados de otro país.

Los grupos que utilizan los cuatro espectros para entorpecer cualquier iniciativa de privatización mencionan i) la constitución nacional y demás leyes que prohíben la propiedad e inversión privadas en zonas

de mareas, ii) la pérdida de la seguridad en el empleo y los costos sociales que entraña para los trabajadores, y iii) la pérdida del control de los puertos por parte del gobierno central, por razones económicas y estratégicas.

B. LOS GRUPOS PREPONDERANTES Y LOS MECANISMOS DEL MERCADO EN UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA

La competencia inherente a una economía globalizada supone que los transportistas, importadores, exportadores, gobiernos, trabajadores y puertos están sujetos a los mecanismos del mercado. Para entender dichos mecanismos, es preciso identificarlos y comprender su funcionamiento, a fin de determinar no sólo sus consecuencias económicas sino también las medidas que debieran incluirse en el marco regulatorio nacional o excluirse de él.

1. Los mecanismos del mercado

La frase "mecanismos del mercado", tal como la usan los economistas, es de carácter académico y virtualmente no tiene significado a nivel operacional. Los mecanismos del mercado incluyen las leyes de oferta y demanda, utilidades y pérdidas, economías de escala, autonomía de gestión, preferencias y aversiones de los clientes y la amenaza de quiebra. Tales mecanismos son neutrales y sin un marco regulatorio adecuado pueden servir para que los grupos preponderantes obtengan rentas monopolísticas. A continuación se examinan cada uno de estos factores:

i) **Oferta y demanda**. La demanda de los servicios portuarios y de mano de obra se deriva de la demanda de los bienes manipulados. El corolario generalmente aceptado de este hecho es que, junto con los costos de producción, transporte y seguro, también se añaden costos portuarios al precio de los bienes entregados. Los costos portuarios incluyen no sólo los gastos efectivos de buque y carga que pagan los transportistas, sino también los que se derivan de las tecnologías, los requisitos regulatorios y los acuerdos laborales, que contribuyen directamente a que los propietarios de la carga conquisten o pierdan oportunidades de mercado. Si los costos portuarios son excesivos, ya sea por ineficiencias, tecnologías inadecuadas o reglamentos obsoletos, afectarán la competitividad de las mercaderías movilizadas en los mercados mundiales, limitarán las ventas, harán caer la demanda de servicios portuarios y reducirán la efectividad de las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones.

ii) **Pérdidas y ganancias**. Una empresa privada utiliza una contabilidad basada en las pérdidas y ganancias, opera en un marco comercial y puede arrastrar pérdidas sólo en la medida en que no la lleven a la quiebra. En cambio, una empresa pública utiliza una contabilidad de fondos y debe justificar las desviaciones de los presupuestos, opera en un marco sociopolítico, arrastra cualesquiera pérdidas pidiendo mayores asignaciones presupuestarias y no puede quebrar. Por ejemplo, los Ferrocarriles Nacionales de Japón, de propiedad del Estado, perdían 25 millones de dólares diarios y tenían una deuda acumulada de 285 000 millones. En abril de 1987 la empresa se transformó en 12 sociedades de responsabilidad limitada, en que el gobierno participaba con un 100% de las acciones. Las nuevas entidades han asumido cerca del 62% de la deuda y los contribuyentes japoneses el resto. En abril de 1988 las tres líneas de Honshu obtuvieron una utilidad de 1 120 millones de dólares, después de efectuar pagos por concepto de deuda de 2 400 millones. Antes de la conversión, los Ferrocarriles eran parte de una burocracia estatal controlada por políticas y objetivos gubernamentales. Una vez que las 12 empresas quedaron expuestas a la contabilidad del sector privado y al riesgo de quiebra, gerentes y trabajadores comprendieron que la única manera de sobrevivir

comercialmente era por su propio esfuerzo, de modo que aplicaron su espíritu y empeño a una única meta común: prestar los servicios que el público exigía.

iii) **Economías de escala**. En manufactura las economías de escala se refieren a la reducción de los costos medios de producción, conforme se expande el tamaño de la planta. El objetivo de las economías de escala es aumentar la competitividad de las mercaderías movilizadas en los mercados mundiales, añadiendo así valor a las mercaderías y a las actividades de exportadores y consignatarios. Aplicado a los puertos, entrañaría ampliar los terminales, mejorar la productividad y adquirir equipos modernos de manipulación de la carga, para reducir los costos medios por unidad. La explotación de las economías de escala en los puertos está limitada por los volúmenes de carga que se presentan. Es decir que, para cada uno de los puertos, las economías de escala deseadas deben medirse respecto de factores como la competencia de otros puertos que atienden al mismo territorio, la productividad y el costo de su fuerza de trabajo, las necesidades de transportistas y consignatarios, la inconstancia de las cargas y la estacionalidad de los flujos de mercaderías, etc. Antiguamente los puertos determinaban la escala de sus operaciones sobre la base de la oferta o el volumen de mercaderías que llegaba a un territorio cautivo o salía de él. Hoy los territorios cautivos ya no existen; además, hay que tener en cuenta el impacto del transporte terrestre de larga distancia, que amplía la zona de influencia del puerto, y la competencia de puertos no solo cercanos sino también de otras latitudes.

iv) **Autonomía de gestión**. Los dirigentes políticos suelen considerar a los puertos como un medio para crearse un electorado, absorber desempleo y asignar puestos encumbrados a sus principales partidarios. Si no se pone coto a dicha práctica, estas obligaciones políticas pueden convertirse en una red tan enorme de beneficios, subvenciones recíprocas y pagos de bienestar, que se pone en peligro la posibilidad de que el puerto funcione con un criterio comercial. En esas condiciones los puertos deben actuar como instituciones sin fines de lucro, en lugar de empresas que deben prestar servicios eficaces en términos de costo y productivos. Ello ha dado lugar, por ejemplo, a que los estibadores rechacen las tecnologías que ahorran mano de obra, los sistemas de distribución intermodal y las realidades económicas mundiales, y a que se apoderen de muchas funciones directivas de las administraciones portuarias del sector público. Tradicionalmente los gobiernos han justificado las trabas burocráticas que han impedido un funcionamiento eficaz y de bajo costo de los puertos afirmando que respaldan la consecución de importantes metas económicas, políticas y sociales. En la economía globalizada de hoy, de funciones desreguladas, intermodales y de distribución electrónica, los directores portuarios deben disponer de la suficiente autonomía para lograr sus objetivos comerciales.

v) **Necesidades de los usuarios**. Los usuarios (exportadores, importadores y transportistas) ya no están dispuestos a aceptar que la dirección y la mano de obra portuarias sigan vinculadas a instituciones y tecnologías que responden a políticas económicas anteriores, antiguas crisis financieras y presiones de ciertos grupos. Las necesidades de los usuarios hacen caso omiso del reloj, el calendario e incluso las condiciones climáticas, y se han vuelto sensibles al costo y la productividad de puertos localizados a un océano de distancia, que manejan bienes competidores destinados a los mismos mercados. Los usuarios ya no desean recibir servicios ineficientes y onerosos, y exigen innovaciones en materia de infraestructura y servicios, el aumento de la productividad y una eficacia en función de los costos sin incrementos de las tarifas. Las inversiones en tecnologías nuevas son condiciones necesarias para que los puertos sean atractivos para los usuarios, pero sólo bastan si cuentan con el apoyo de regímenes laborales portuarios que respondan a los vaivenes del mercado y trabajadores altamente calificados. Si el puerto no cumple con las exigencias de costo, productividad y entrega libre de daños a los usuarios, las mercaderías se dirigirán a otros puertos cercanos que atiendan al mismo territorio.

vi) **Amenaza de quiebra.** La mayoría de los puertos del sector público son agencias del gobierno que funcionan en un marco sociopolítico cuya tendencia es resistirse a los riesgos y a la innovación y permitir que los grupos de influencia tengan un papel preponderante en una amplia gama de actividades. En cambio, los puertos del sector público que se han transformado en sociedades de responsabilidad limitada y los que son explotados por intereses privados están regidos sobre todo por las fuerzas del mercado y se enfrentan a los riesgos de pérdidas y de la quiebra. Los espectros de las ganancias y pérdidas, la competencia y la quiebra exigen que los intereses privados constantemente adapten sus actividades para servir mejor a los usuarios portuarios, de modo que puedan mantenerse a flote. Crean incentivos que los instan a invertir, especializarse y amalgamarse en empresas más viables. Sin la amenaza de quiebra, se invalida el sistema de mercado de sanciones y recompensas.

2. Los grupos preponderantes

La propiedad, administración y explotación de los puertos por parte del sector público ha llevado a un letargo burocrático en ámbitos como inversiones, negociaciones laborales y la consecución de metas comerciales, así como el control que ejercen distintos grupos preponderantes. Los sindicatos portuarios son uno de los grupos mejor organizados y ejercen un control monopolístico sobre sus propias actividades, además de influir en las de muchos otros grupos. Suele haber un conjunto bien organizado de estibadores que ha venido robando parte de la carga con toda impunidad desde hace muchos años. Los grupos de usuarios han comenzado a manifestar su descontento por el control monopolístico de las operaciones de manipulación y almacenamiento de la carga que ejercen las administraciones y la mano de obra portuarias, así como el control monopolístico de los servicios del transporte interior de los transportistas ferroviarios y terrestres. Cada uno de los grupos mencionados y muchos otros ejercen una presión de tal magnitud sobre la administración nacional de puertos, que pueden determinar los horarios de trabajo, qué cargas son consideradas peligrosas, qué inversiones deben hacerse, dónde pueden almacenarse las mercaderías y muchos aspectos importantes que parecerían ser prerrogativa de la dirección. Cabe mencionar, como dato ilustrativo, que en octubre de 1990 el Gobierno del Perú aprobó un decreto en que se permitía que las empresas privadas prestaran servicios portuarios. Se establecieron alrededor de 16 empresas de estiba, pero algunas de ellas aprovecharon la oportunidad que les brindaba la ley para su enriquecimiento inmediato, lo que desencadenó una situación caótica.

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

Muchos países en desarrollo utilizaron el alto costo, la baja productividad y la excesiva dotación de personal de los puertos como mecanismos de transmisión macroeconómica para fortalecer las políticas de crecimiento hacia adentro, aumentando el precio de las importaciones en los mercados nacionales. Sin embargo, con el cambio a políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, actualmente dichos costos se ven como un gran impedimento para el logro de las metas de crecimiento deseadas. Los gobiernos pretenden fomentar la participación de los intereses privados en la prestación de los servicios portuarios y la provisión de la infraestructura, para bajar los costos, mejorar la productividad y racionalizar la contratación de personal y, al mismo tiempo, lograr las metas de crecimiento aumentando la competitividad de las exportaciones del país en los mercados internacionales. Para promover la participación del sector privado en la prestación de servicios y la provisión de instalaciones en el puerto, los gobiernos deben aprobar un marco jurídico que garantice que los grupos portuarios predominantes no puedan distorsionar el entorno comercial en que se desenvuelven las relaciones de intercambio.

1. El marco jurídico

Hay una serie de medidas que deben adoptarse para crear una base de participación privada en los puertos del sector público.

i) **La desregulación** se refiere a la eliminación de los obstáculos burocráticos -subvenciones directas y recíprocas, reservas de mercado, obligaciones sociopolíticas, el desempeño de funciones directivas por parte de los trabajadores, operaciones de rescate del gobierno, etc.- que entorpecen el libre juego de los mecanismos del mercado. La eliminación de dichos obstáculos creará un vacío regulatorio a menos que se equilibre con otros reglamentos que reorienten los papeles de los intereses públicos y privados de modo que los puertos y usuarios respondan a las demandas de una economía globalizada. Si la desregulación no está acompañada de dichas medidas, los grupos portuarios preponderantes se verán atraídos por ese vacío y buscarán conservar sus posiciones de control y obtener rentas monopolísticas. Por ejemplo, la eliminación de los gobiernos como operadores portuarios y empleadores de mano de obra no creará un vacío regulatorio si se permite que los mecanismos del mercado tomen su lugar y si además se los respalda con leyes antimonopolio, descentralización y legislación expresa en que se defina la participación del sector privado. Tanto la economía como el derecho son ciencias sociales, pero la formación de los economistas generalmente los hace sentirse seguros con los mecanismos del mercado, en tanto los abogados desconfían a menos que todo esté precisamente reglamentado. Ello no se traduce en una decisión entre dos alternativas, ya que la economía globalizada exige que los abogados incorporen los mecanismos del mercado en los regímenes regulatorios.

ii) **La descentralización** tiene por objeto hacer de cada puerto una entidad autónoma y responsable de las consecuencias, en términos de valor, de sus propias operaciones, planificación e inversiones. Los gobiernos deben sustraerse de las decisiones cotidianas relacionadas con las operaciones y centrarse en la formulación de políticas y planes a más largo plazo, que den respaldo a las metas macroeconómicas. El objetivo es mejorar la innovación en materia de servicios e infraestructura, la productividad y la eficacia en función de los costos, mediante un incremento de la participación local, la utilización de los recursos locales para inversiones y una mayor responsabilidad de los funcionarios públicos. Muchos sostienen que la descentralización provocará una fragmentación de las entidades comerciales que no pueden desenvolverse en un entorno competitivo a escala mundial, pero los gobiernos deberían proporcionar un marco para la descentralización y permitir que los intereses privados determinen el grado de su aplicación. La descentralización no elimina las obligaciones del gobierno central, sino que exige que se establezca una estructura institucional que dé a las organizaciones locales e inversionistas privados la facultad de realizar funciones de operación, planificación y financieras, y que transforme la entidad administrativa de los puertos del sector público en un organismo reglamentario que supervise dichas actividades.

iii) **Las leyes antimonopolio** procuran evitar el espectro del traspaso de un monopolio del sector público a la empresa privada, que ha perturbado por largo tiempo a los gobiernos y dado fundamento a los argumentos de todos los que intentan mantener las disposiciones institucionales existentes y su situación de preponderancia. La participación del sector privado en la dotación de instalaciones y prestación de servicios portuarios puede contribuir a lograr las metas de crecimiento económico de una nación sólo si está respaldada por una vigorosa competencia. Los reglamentos económicos intentan satisfacer las metas nacionales de crecimiento merced a la participación de los funcionarios públicos en las actividades comerciales cotidianas de las empresas, y las leyes antimonopolio dan lugar a esa participación sólo cuando las empresas privadas usan las fuerzas del mercado para refrenar las decisiones de los consumidores o exigir rentas monopolísticas. Las comisiones antimonopolio deben tener un mandato sin ambigüedades para proteger la competencia -no proteger de la

competencia a empresas o industrias específicas-, hacer cumplir los derechos de propiedad e iniciar investigaciones, así como adoptar medidas adecuadas respecto de las quejas presentadas por terceros. Los gobiernos deben autorizar a sus comisiones antimonopolios a examinar los casos relacionados con el mal uso de una situación de preponderancia y decidir sobre ellos, a emitir mandatos de cese de actividades desleales, y a evaluar daños y perjuicios.

iv) Los gobiernos deben aprobar **legislación** que promueva **expresamente** la participación del sector privado en la dotación de instalaciones y prestación de servicios portuarios. Dicho marco deberá crear una base para tal participación, definir, con un alto grado de precisión, las diversas opciones y las propiedades y servicios a que tendrán acceso las empresas privadas, dar pautas para determinar sus valores, salvaguardar los derechos de propiedad de los inversionistas y especificar toda ventaja o consideración acordadas a las empresas privadas del país en el que esté situado el puerto. Debido a la naturaleza efímera de las oportunidades comerciales y el letargo tradicional con que funcionan las burocracias gubernamentales, por medio de la legislación se deben definir con claridad las normas para la aprobación de las propuestas del sector privado. Dichas normas deben establecer una firme presunción de que la mayor participación beneficiará al país, con el fin de evitar los interminables problemas y demoras que supone tratar de satisfacer requisitos imprecisos como "la necesidad económica", "la insuficiencia de los servicios o instalaciones existentes", "los beneficios para el público" o "la ausencia de efectos adversos para los actuales empresarios". La legislación también puede estructurarse de manera de establecer límites de tiempo para las decisiones de los organismos gubernamentales respecto de las propuestas que se presenten y para su ejecución por parte de empresas del sector privado.

2. El traspaso del control

Deberán formularse una estrategia y un proceso adecuados para el traspaso de las operaciones portuarias a inversionistas privados.

i) **Constituir un equipo de privatización**. Cada gobierno deberá nombrar a un director y a un equipo de personas altamente idóneas que apoyen la reestructuración de los puertos del sector público. Estos equipos, cuyos integrantes deberán seleccionarse entre los ministerios de hacienda, comercio, transporte, obras públicas y trabajo, así como el banco central y la administración portuaria, deberán estar facultados para utilizar los servicios de especialistas portuarios, contadores, abogados, economistas, exportadores, importadores, transportistas y representantes sindicales con el fin de preparar estudios y supervisar los procedimientos de licitación, subasta y venta, de manera que todos los asuntos se resuelvan de manera transparente, equitativa y con un criterio comercial. Los objetivos de tales equipos son identificar, evaluar y recomendar medidas económicas, jurídicas y sociales que sus respectivos gobiernos deberían adoptar para crear un marco institucional en función del mercado para los puertos del sector público que ofrezca un clima de inversión atractivo para los intereses privados.

ii) **Establecer un organismo regulatorio**. Los gobiernos descubrirán que los ineludibles rigores del comercio globalizado les exigirán la continua reestructuración del marco regulatorio portuario, a fin de que la productividad mejore y los costos bajen, para aumentar la competitividad de sus bienes en los mercados internacionales. Los elementos del marco regulatorio -desregulación, descentralización, leyes antimonopolio y legislación que determine la participación de los inversionistas privados- constantemente serán tildados de demasiado restrictivos, deficientes o anticuados. Para responder a las cambiantes exigencias económicas, los gobiernos deben transformar las administraciones portuarias en organismos regulatorios o bien establecer

nuevos organismos a fin de implementar el nuevo marco regulatorio para los puertos nacionales, y formular recomendaciones de ajustes a dicho marco.

iii) **Identificar y definir los elementos del proceso de privatización**. El proceso deberá comenzar ofreciendo en licitación al puerto con el mayor movimiento de carga y terminar con el de menor. El proceso de licitación deberá incluir tres propuestas separadas: primero, los antecedentes del licitante, su empresa, experiencia y capital actual; segundo, los planes propuestos para el puerto y las inversiones contempladas por el licitante; tercero, el monto que está dispuesto a pagar por concepto de cargo anual y como porcentaje de los volúmenes de carga o utilidades. El traspaso a inversionistas privados de los puertos de una nación debe realizarse en etapas, dado que el mercado de valores y los principales inversionistas de terminales no pueden absorber tantas oportunidades comerciales simultáneamente. El período de las concesiones no debiera exceder los 25 a 30 años, si existe la infraestructura básica, 50 años si hay que construir instalaciones portuarias, y 10 años si la terminal está completamente equipada. En muchos casos el anhelo sociopolítico de un gobierno de crear un polo de desarrollo en un puerto pequeño que moviliza volúmenes reducidos de carga inducirá a los grandes inversionistas a esperar a que se ofrezca el puerto más importante de la nación o a buscar otros puertos que puedan manejar los mismos flujos comerciales. Ello se puede determinar considerando el entorno competitivo del puerto en cuestión, respecto de otros puertos cercanos que atienden o procuran atender el mismo territorio interior. También cabe tomar en cuenta las mejoras infraestructurales y adquisiciones de equipos previstas para las cuales se dispone de fondos. Los organismos regulatorios correspondientes deberán aprobar automáticamente las solicitudes de construcción de nuevas instalaciones o anexos, a menos que publiquen sus razones para rechazarlas en un período muy corto, de por ejemplo 45 días. El tiempo que un gobierno necesita para reestructurar los puertos no debiera sobrepasar el período o duración de su propio mandato.

D. REPERCUSIONES

Para promover la participación del sector privado en la dotación de instalaciones y la prestación de servicios portuarios, los gobiernos deben adoptar un marco institucional orientado al mercado, con el objeto de asegurar que los grupos portuarios preponderantes no puedan distorsionar el clima comercial en el que se desarrollan las relaciones comerciales. A continuación se examinan las repercusiones económicas, políticas y sociales de un cambio de esa índole.

1. Económicas

El Gobierno de Chile creó la competencia en las operaciones de manipulación y almacenamiento de la carga desregulando la mano de obra portuaria y autorizando al sector privado a establecer compañías de estiba. Estos cambios tuvieron un efecto positivo en los costos y la productividad, y eliminaron una necesidad prevista de 500 millones de dólares en inversiones en infraestructura. La productividad de las actividades de manipulación de la carga en el puerto de Valparaíso aumentó de 2 060 cajas de fruta por hora en 1978-1979 a 6 500 en 1985-1986, lo que disminuyó los períodos de estadía de los barcos en el puerto de 129 a 40 horas y los costos por caja de 0.54 dólares a 0.26 dólares. En 1985, de los puertos de Valparaíso y San Antonio se envió un total de 572 479 toneladas de frutas y verduras, y para 1995 el volumen aumentó a 1 256 811 toneladas sin inversiones en muelles nuevos.

Tras la conversión de las juntas portuarias de Nueva Zelandia en compañías de responsabilidad limitada y la racionalización de la fuerza de trabajo, los puertos de ese país inmediatamente se tornaron más productivos y produjeron un ahorro de costos que ha favorecido a los usuarios. Por cada empleo perdido en los muelles neozelandeses, se generaron otros 10 en otros sectores, al eliminar cuellos de botella de costos y productividad causados por los puertos. El puerto de Tauranga manipula 60% más de carga por barco al día y la productividad de las cuadrillas que manipulan la madera rolliza ha aumentado 150%. La industria lechera del país, cuyos costos anuales en concepto de fletes ascienden a 107 millones de dólares, ahorró en 1990 5 millones de dólares, lo que equivale a 3 500 dólares por agricultor.

2. Políticas

Los gobiernos responden a las necesidades de las personas que representan y, sin una estructura institucional minuciosamente formulada, es sumamente difícil evitar la transmisión de las presiones de los grupos preponderantes a los puertos del sector público. Los gobiernos deben limitarse a cumplir las funciones de propietarios, promotores de inversiones, reguladores, facilitadores, promotores comerciales y encargados de las decisiones en la resolución de conflictos. Si los puertos se venden o entregan en concesión a empresas extranjeras para operaciones comerciales, no se crearían oportunidades en gran escala para los que no son ciudadanos ni se reduciría la afluencia de divisas. Los puertos son específicos en función de los emplazamientos y los clientes, y los compradores o concesionarios invertirían en esos emplazamientos y en esos clientes, y obtendrían un rendimiento del capital invertido. Los estibadores se seguirían contratando en forma local, ya que la mayoría de los países tienen leyes de inmigración que permiten el empleo de extranjeros sólo cuando entre los ciudadanos del país no se encuentran los especialistas que se necesitan. Además, en el artículo 2 de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados de las Naciones Unidas se estipula, en parte, que todo Estado tiene el derecho de:

"a) Reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera;"

"c) Nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de la compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales..."

3. Sociales

Los gobiernos deben ser sensibles a las inquietudes de los trabajadores y salvaguardar sus intereses incorporando en los acuerdos con empresas del sector privado disposiciones que exijan que estas ofrezcan a los trabajadores empleos con salarios competitivos a nivel nacional, beneficios de jubilación anticipada e indemnización por excedencia. En los puertos de Chile los trabajadores superfluos fueron indemnizados por un total de 30 millones de dólares y en Nueva Zelandia el costo ascendió a 28 millones de dólares, en tanto el Gobierno de Venezuela pagó doble indemnización a sus estibadores, por un total de 182 millones de dólares. El Reino Unido otorgó indemnizaciones por despido de hasta 58 000 dólares por trabajador, mientras que en Chile los pagos por estibador promediaron los 14 300 dólares, y fluctuaron entre 10 000 y 200 000 dólares.

Al mismo tiempo, los trabajadores superfluos eliminados por medio de pagos compensatorios únicos deben recibir orientación para asegurar que los fondos recibidos se utilicen para cursos de capacitación, rentas anuales o en otras actividades generadoras de empleo. Por consiguiente, las medidas económicas y jurídicas adoptadas por los gobiernos para reestructurar los puertos deben resolver los problemas sociales relacionados con los empleados portuarios y los estibadores, y no simplemente traspasarlos a otra área de la economía nacional.

4. Operacionales

A comienzos del siglo XVI, la economía mundial estaba concentrada en Venecia (Italia). Al lograrse mayor exactitud en los viajes por mar, empezó a modificarse la demanda de servicios portuarios en el Mediterráneo. Como los buques ya no estaban limitados a la navegación diurna a la vista de tierra, dejaron de considerar los puertos como un refugio cotidiano y empezaron a recalar sólo en aquellos donde había un mayor volumen de carga. Productores y compradores reaccionaron a este cambio concentrando las cargas y las actividades comerciales en puntos determinados, con lo cual se inició, hace unos cuatro siglos, la tendencia hacia la consolidación portuaria. Los progresos en materia de transporte terrestre y construcción y propulsión de barcos, además del equipo de manipulación de carga de uso intensivo de capital, robustecieron y aceleraron dicha tendencia, y dieron lugar a una reducción de la navegación de cabotaje y a una mayor expansión del territorio interior atendido por los grandes puertos. El hecho de que un puerto movilice mayores volúmenes comerciales implica que otros puertos han perdido cargas o que los volúmenes han aumentado, o ambas cosas. Los puertos que han perdido cargas deben especializarse en ciertos renglones del mercado, convertirse en centros turísticos o recreativos, o extinguirse.

E. CONCLUSIÓN

En el mundo actual de funciones de distribución desreguladas, intermodales y vinculadas electrónicamente, los puertos deben tener un marco institucional que permita el logro de objetivos comerciales, facilite las inversiones del sector privado, permita a los usuarios tener voz y voto en los asuntos portuarios, establezca la autonomía de la dirección, aumente la autoridad de los directores para adoptar decisiones comerciales, exija responsabilidad por el cumplimiento de las tareas, racionalice las necesidades de mano de obra, se preocupe de que se están adoptando decisiones realistas de inversión y fomente la competencia interportuaria e intraportuaria, así como la competencia intersindical, intrasindical y extrasindical.

III. TERCER MODULO: REFORMA LABORAL PORTUARIA EN FUNCIÓN DEL MERCADO

En las últimas cuatro o cinco décadas, los gobiernos de muchos países en desarrollo han promulgado regímenes laborales que atienden a la aspiración de los estibadores a un trabajo y un ingreso seguros, pero los aíslan de las señales del mercado y dan lugar a un control monopolístico de los servicios de manipulación de la carga. Estas medidas han creado un entorno altamente politizado, que fomenta las prácticas de trabajo ineficientes, las relaciones laborales destructivas, la supervisión impotente, los altos costos y el desmesurado exceso de personal. En una economía globalizada, los objetivos comerciales de usuarios y empresarios marítimos y las metas sociales de los estibadores se han vuelto complementarios e interdependientes. El capital y la mano de obra ya no se enfrentan en un conflicto irreconciliable y destructivo, porque ambos son medios y fines. Los estibadores trabajan en un entorno comercial determinado por las necesidades de servicio de los usuarios, y sólo respondiendo a estas necesidades puede fortalecerse el movimiento sindical. Los mecanismos del mercado y las leyes antimonopolio constituyen un parámetro independiente e imparcial con arreglo al cual pueden equilibrarse los objetivos comerciales y las metas sociales de empleadores y trabajadores. De hecho, la utilización de ese parámetro contribuirá a demostrar que el éxito comercial tiene una base social. Para reformar con éxito los regímenes laborales, es preciso que los gobiernos abandonen sus arraigadas tendencias a resolver los problemas comerciales por medios políticos, a dar por supuesto que las políticas y la legislación nacionales tienen preeminencia sobre los mecanismos del mercado, a creer que su presencia en las negociaciones colectivas y los conflictos laborales es necesaria para llegar a un desenlace equitativo, y a utilizar los puertos y la mano de obra portuaria como instrumentos políticos.

A. LA REFORMA LABORAL PORTUARIA EN FUNCION DEL MERCADO

Cuatro factores determinan dicha reforma: i) la adquisición de equipo de manipulación de carga de uso intensivo de capital, ii) el papel de las políticas macroeconómicas, iii) la globalización de la economía y iv) la participación privada en los puertos del sector público.

1. La adquisición de equipo de manipulación de carga de uso intensivo de capital

A principios del decenio de 1950 la movilización de carga seca a granel en los puertos del Reino Unido exigía 20 hombres para cada una de las bodegas de un buque. A mediados del decenio de 1970, dichas cargas se movilizaban en terminales especiales y la descarga de graneleros mucho mayores se hacía con un total de seis hombres para todo el buque. Veinte años después, la carga de cereales está a cargo de tres hombres y la tecnología que se utiliza permite que uno solo ejecute todas las operaciones. En cuanto a los buques de cargas generales, uno de 10 000 toneladas de capacidad, el SS Orizaba, cargaba en cinco días y sus noches, utilizando 125 estibadores por turno, mientras que uno de tamaño cuatro veces mayor, el Hawaiian Queen, cargaba en 17 horas, utilizando 15 trabajadores.

En el siguiente cuadro se aprecia la productividad de las operaciones con contenedores en los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos. Las implicaciones de que cada vez menos estibadores manipulen cargas de mayor volumen dan pie a la pregunta: ¿Estará a la larga la operación de los puertos a cargo de un solo hombre, acompañado de su perro fiel, y una computadora? El principal argumento contra los contenedores es que fueron diseñados por naciones industrializadas para sus flujos comerciales y que los países en desarrollo no deben utilizarlos porque crean desempleo en los puertos. Sin embargo, la contrapartida de dicho argumento es que, para descargar los buques de cargas generales en los puertos de Europa, Norteamérica y el Lejano

Oriente, hay que recurrir a costosos estibadores, y que en esos puertos las exportaciones no contenedorizadas de los países en desarrollo no podrían competir.

EL IMPACTO DE LOS CONTENEDORES EN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS ESTIBADORES			
AÑO	HORAS-HOMBRE TRABAJADAS (millones)	TONELADAS DE CARGA MANIPULADAS (millones)	PRODUCTIVIDAD (toneladas/horas-hombre)
1960	29.1	28.5	0.98
1980	18.5	113.7	6.15
1987	17.1	157.8	9.23
1993	15.7	183.6	11.69
1994	17.0	199.0	11.71

Fuente: Asociación Marítima del Pacífico, Yearbook, varios años.

2. El papel de las políticas macroeconómicas

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios del decenio de 1970, los países de América Latina y el Caribe aplicaron políticas de sustitución de importaciones. Estas, al reservar los mercados internos a los fabricantes nacionales, dieron lugar a la producción ineficiente de muchos artículos, la predisposición contra las exportaciones, la sobrevaloración de las monedas nacionales, la imposición de derechos de importación y exportación y la adopción de restricciones de control de cambio. Se institucionalizaron muchas prácticas laborales portuarias costosas, que aún siguen ejerciendo una influencia negativa sobre la competitividad de las exportaciones de la región en los mercados internacionales. El elevado costo y la baja productividad de los puertos tenían poca importancia en ese tiempo, pues simplemente reforzaban las políticas de sustitución de importaciones. Sin embargo, la introducción de las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones a mediados del decenio de 1980 puso claramente de relieve la función crucial que compete a los puertos en las actividades comerciales y aumentaron enormemente su importancia estratégica para el logro de los objetivos comerciales.

Los puertos no apoyaban esas políticas, en el sentido de que eran ineficientes, contaban con un exorbitante número de personal, estaban controlados por monopolios de sindicatos portuarios y resultaban innecesariamente caros. Dichos costos e ineficiencias tuvieron un impacto negativo en los precios de exportaciones e importaciones. Por ejemplo, el costo de producir semilla de soya en Brasil es de 165 dólares la tonelada, y el costo de embarcarla de 65 dólares la tonelada, lo que da un total de 230 dólares, mientras que en los Estados Unidos esta semilla se produce por 195 dólares la tonelada, y su embarque cuesta sólo 20 dólares, lo que da un total de 215 dólares la tonelada.

3. La globalización de la economía

(Véase el primer módulo: Cambios estructurales; sección C. Los mercados en una economía globalizada.)

4. La participación privada en los puertos del sector público

Los gobiernos son instituciones sociopolíticas que no persiguen fines de lucro ni están expuestos al peligro de la quiebra. La constante presencia regulatoria de los gobiernos, las leyes antimonopolio y el natural interés de los empresarios privados de salvaguardar una empresa lucrativa garantizarán que el inversionista privado no abuse de los mecanismos del mercado. El movimiento laboral portuario está consciente de que la privatización y la reforma laboral portuaria en función del mercado crearán personal superfluo.

5. Mandato

El denominador común de los cuatro factores señalados es que cada uno aumenta la competencia y reduce la demanda de trabajadores portuarios.

i) El problema: mano de obra, desempleo, votos, deterioro social.
ii) La necesidad: reducir los costos de transición y crear nuevos puestos de trabajo.
iii) La respuesta: equidad social orientada hacia la oportunidad.

B. LA ESTRUCTURA DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA EN FUNCIÓN DEL MERCADO

Si no existe un régimen laboral portuario orientado al mercado, no podrá establecerse una base comercial para la participación privada; sin la participación privada, el movimiento laboral portuario tendrá escasos estímulos para aceptar una reforma en función del mercado del régimen regulatorio que gobierna sus actividades.

1. El objetivo principal

El objetivo principal de la reforma laboral portuaria en función del mercado es que los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo del puerto sirvan para aumentar la celeridad con que los estibadores responden a las señales del mercado. Esa es la clave para el éxito comercial en un mercado globalizado.

2. El marco institucional

Los mecanismos del mercado, que entrañan factores como la oferta y la demanda, las utilidades y pérdidas, la libertad de ingreso y salida, las economías de escala, las preferencias y aversiones de los clientes y la amenaza de quiebra, ofrecen un parámetro independiente para armonizar las demandas de estibadores y empresarios marítimos y obligan a ambas partes a aumentar progresivamente la productividad, disminuir

costos, innovar y realizar las inversiones necesarias. Los gobiernos deben procurar garantizar que el marco institucional que rige la mano de obra portuaria cree un entorno en función del mercado en el que las personas y los grupos puedan cooperar entre sí, pese a la existencia de intereses contradictorios o incompatibles. Los gobiernos deberían:

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

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

iii) proteger la competencia: aprobar leyes antimonopolio que se apliquen igualmente a empresarios marítimos y trabajadores portuarios, a fin de garantizar que los mecanismos del mercado se utilicen solo para competir, no para crear monopolios;

iv) redefinir la equidad social: definición sociopolítica: garantías de ingreso y empleo para asegurar el poder adquisitivo y mayores prestaciones, sin incrementos concomitantes de la productividad; definición orientada hacia la oportunidad: indemnización por excedencia, jubilación anticipada, programas de capacitación y readiestramiento y uso de agencias de colocaciones. Los pagos de indemnizaciones deben estar vinculados a la finalización con éxito de los programas de capacitación. Las agencias de colocaciones deben utilizarse para ubicar a los trabajadores superfluos en otros ámbitos de trabajo.

C. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA EN FUNCIÓN DEL MERCADO

1. Económicas

La adopción de regímenes laborales orientados al mercado expondrá a los estibadores a los mecanismos del mercado y los empresarios del transporte marítimo no tendrán que pagarles por el valor político de sus servicios. Pagarán los salarios que determine el mercado, ni más ni menos. Los estibadores estarán motivados para responder a las necesidades de los usuarios a fin de conservar sus propios ingresos y puestos de trabajo. Así los puertos sufrirán una transformación que los convertirá de lugares donde los gobiernos dan prioridad a los salarios y prestaciones de los estibadores a lugares donde la fuerza laboral portuaria dará preferencia a los objetivos comerciales de los usuarios.

2. Políticas

La principal consecuencia política de la reforma laboral será que los gobiernos se abstendrán de injerirse en las relaciones laborales portuarias, excepto en carácter de reguladores, propietarios y promotores de inversiones. En la mayoría de los casos, las administraciones portuarias (gobiernos) sucumben a las exigencias de los sindicatos portuarios y no intentan determinar ni responder a las necesidades comerciales de los usuarios, en tanto los ministerios del trabajo (gobiernos) simplemente piden mayores subsidios a los tesoreros (gobiernos) para cubrir mayores gastos. El puerto es un organismo público, los estibadores son empleados públicos y las negociaciones colectivas son bipartitas (gobierno-trabajadores), no tripartitas (gobierno-trabajadores-

empleadores). Las funciones regulatorias deberían limitarse a establecer, fortalecer y proteger la competencia, y a intervenir en la solución formal de conflictos.

3. Sociales

La economía globalizada obliga a los empresarios del transporte marítimo a ir más allá de la eficiencia y los ingresos de las empresas para capacitar y motivar a los empleados, fomentar la lealtad, colaborar con ellos y garantizar su bienestar. Los conocimientos, experiencia e inteligencia de los estibadores son un recurso que puede contribuir decisivamente a los ingresos y la competitividad de los puertos y los empresarios marítimos. En un entorno portuario abierto y competitivo, los estibadores acabarán por aceptar que la seguridad de sus prestaciones y empleo depende del éxito de los usuarios y los empresarios marítimos, no de garantías constitucionales y legislativas. Los empresarios marítimos y los sindicatos portuarios reconocerán que los objetivos comerciales y las metas sociales de cada uno están entrelazadas, y que ninguna puede lograrse independientemente de las demás. La demanda de estibadores se deriva de la demanda de los bienes que manipulan; los costos y la productividad de los estibadores influyen directamente en la demanda de los bienes que movilizan; los estibadores deben colaborar con gobiernos, usuarios y empleadores, no solo para mejorar la productividad y reducir los costos sino también para aumentar sus propios salarios y prestaciones.

D. CONCLUSIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

Vuélvase a las 10 preguntas formuladas al principio del primer módulo y estimúlese a los participantes a estructurar respuestas. Luego, discútase el significado de tales respuestas de modo de elaborar un plan de acción para los puertos de los participantes que siente las bases para la participación de intereses privados y permita la reforma de los regímenes laborales portuarios en función del mercado.