

77

**LA REFORMA LABORAL Y LA  
PARTICIPACIÓN PRIVADA  
EN LOS PUERTOS DEL  
SECTOR PÚBLICO**

**CUADERNOS  
DE LA CEPAL**



NACIONES UNIDAS

**CUADERNOS DE LA CEPAL**

**LA REFORMA LABORAL Y LA  
PARTICIPACIÓN PRIVADA  
EN LOS PUERTOS DEL  
SECTOR PÚBLICO**



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1996

LC/G.1880-P  
Agosto de 1996

Este trabajo fue preparado por la Unidad de Transporte de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.

**Copyright © Naciones Unidas 1996  
Todos los derechos están reservados  
Impreso en Santiago de Chile**

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

<b>PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS</b>
Número de venta: S.96.II.G.7
ISSN 0252-2195 ISBN 92-1-321439-1

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN .....	9
PREFACIO .....	11
 I. EL MARCO HISTÓRICO .....	 13
 II. EL MOVIMIENTO LABORAL DE UN PUERTO VIRTUAL .....	 21
A. Evolución de la negociación colectiva .....	22
B. La necesidad de una reforma laboral portuaria en función del mercado .....	 27
C. La base del cambio .....	33
 III. LOS PARÁMETROS DE MERCADO DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA .....	 37
A. Políticas macroeconómicas .....	38
B. El mercado laboral portuario .....	44
1. La oferta de mano de obra portuaria .....	46
2. La demanda de mano de obra portuaria .....	51
C. Los conflictos laborales .....	55
D. Seguridad en el empleo .....	63
E. La reinserción de los trabajadores despedidos en la fuerza laboral .....	 68
 IV. LOS PARÁMETROS OPERACIONALES DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA .....	 73
A. Las necesidades de los usuarios del puerto .....	74
B. Participación de los estibadores en las utilidades, las decisiones relativas al lugar de trabajo y los derechos de propiedad .....	 79
C. Adquisición de tecnología moderna y capacitación de los estibadores .....	 85
D. Aumento de la eficiencia portuaria .....	91



	<i>Página</i>
Recuadro 13 Reforma laboral en Chile . . . . .	110
Recuadro 14 Subsidios de las organizaciones extranjeras a los sindicatos . . . . .	114
Recuadro 15 Prestaciones médicas . . . . .	138
Cuadro 1 Productividad portuaria media . . . . .	30
Cuadro 2 El impacto de los contenedores en la productividad de los estibadores . . . . .	89
Cuadro 3 Afiliación sindical en los Estados Unidos . . . . .	120
Cuadro 4 Distribución estimada del ahorro después de la liberalización en el ámbito comercial portuario en Chile . . . . .	132
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	161

V. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA	
LABORAL PORTUARIA . . . . .	95
A. El papel de los mecanismos del mercado . . . . .	97
B. El papel de los gobiernos . . . . .	102
C. El papel de los regímenes laborales . . . . .	106
D. El papel de las negociaciones colectivas . . . . .	111
E. El papel del movimiento laboral portuario . . . . .	117
F. El papel de los empresarios marítimos . . . . .	123
VI. LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA LABORAL	
PORTUARIA . . . . .	127
A. Consecuencias de carácter económico . . . . .	128
B. Consecuencias de carácter político . . . . .	133
C. Consecuencias de carácter social . . . . .	137
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	143
A. Nuevas funciones de los gobiernos . . . . .	144
B. El proceso de la reforma laboral portuaria . . . . .	149
C. Elaboración de un marco institucional	
receptivo al mercado . . . . .	153
D. Puesta en marcha de una estrategia . . . . .	156
RECUADROS Y CUADROS	
Recuadro 1 Importaciones japonesas de arroz . . . . .	43
Recuadro 2 Trabajadores ocasionales en el puerto de	
Rotterdam . . . . .	47
Recuadro 3 La demanda de servicios de estibadores y la	
profundidad del agua . . . . .	56
Recuadro 4 Arbitraje real . . . . .	59
Recuadro 5 Seguridad en el empleo en Brasil . . . . .	66
Recuadro 6 Ecuador: modernización del sector público . . . . .	70
Recuadro 7 Un amplio tratado de calidad para el puerto de	
Barcelona . . . . .	78
Recuadro 8 Decisiones obrero-patronales en Alemania . . . . .	80
Recuadro 9 Colaboración obrero-patronal . . . . .	83
Recuadro 10 Una empresa mixta obrero-patronal . . . . .	84
Recuadro 11 Sistema de "desplazamiento" de costos y	
trabajadores en los puertos de Israel . . . . .	85
Recuadro 12 Multiplicidad de habilidades en el puerto de	
Rotterdam . . . . .	87

## RESUMEN

Durante siglos quienes establecieron unilateralmente las condiciones de empleo de la mano de obra portuaria fueron los empresarios marítimos, pero en las últimas décadas en América Latina y el Caribe han sido los gobiernos, que son a la vez los empleadores, y los sindicatos. Los regímenes laborales vigentes atienden a la aspiración de los estibadores a un sustento adecuado, pero los aíslan de las señales del mercado y originan servicios monopolísticos de manipulación de la carga, con la consiguiente ineficiencia y sobredotación de personal. En una economía globalizada, es imperioso eliminar tales costos.

El comercio internacional ha transformado la competencia; ya no se trata de una pugna entre productos finales, sino entre todos los insumos que componen un producto, y la mano de obra no es sino un insumo más, con sus propias exigencias de mercado. Los objetivos comerciales de usuarios y empresarios marítimos y las metas sociales de los estibadores se han vuelto complementarios e interdependientes, y no pueden lograrse sin un esfuerzo colectivo de colaboración. El éxito comercial tiene una base social, que es importante no sólo para los trabajadores portuarios sino también para los usuarios y los empresarios marítimos. 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. En una economía globalizada, la equidad social se orienta hacia la oportunidad y crea una fuerza de trabajo altamente motivada por su participación en las utilidades y en las decisiones de gestión, y apoyada en programas de capacitación, servicios de colocaciones, indemnizaciones y planes de jubilación anticipada.

Para elaborar regímenes laborales en función del mercado, es preciso que los gobiernos abandonen sus arraigadas tendencias a resolver los problemas comerciales por medios políticos. Deberían formarse equipos integrados por personas de distintos ministerios, grupos de usuarios, sindicatos portuarios, empresarios marítimos y administraciones de puertos, y eliminar los impedimentos regulatorios para dejar paso al libre juego de los mecanismos del mercado, descentralizar el mercado laboral,

utilizar leyes antimonopolio para evitar el uso indebido de los mecanismos del mercado y cumplir con los límites de la equidad social orientada hacia la oportunidad al otorgar beneficios a los trabajadores. No se debería exigir que los empresarios marítimos pagaran por el valor político de los servicios de la mano de obra portuaria ni que emplearan a trabajadores innecesarios. Los usuarios y los empresarios marítimos deberían ver a la mano de obra portuaria como un singular instrumento de prestación de servicios, y los trabajadores deberían entender que su suerte está ligada a la viabilidad comercial de los usuarios y empresarios marítimos. Será necesario actualizar frecuentemente estos regímenes, a fin de responder a los cambios en las condiciones del mercado, y vigilar su aplicación, para velar por el cumplimiento de sus disposiciones.

## PREFACIO

El presente libro es el último de una trilogía. En el primero se presenta un análisis de las principales transformaciones que están ocurriendo en los servicios, los mercados, las tecnologías y el ambiente legal de los puertos, así como el papel esencial que les toca desempeñar en el logro de políticas de crecimiento basado en las exportaciones (CEPAL, 1991a). En él se formulan directrices para hacer urgentes cambios en materia de instituciones portuarias sensibles a las señales del mercado, infraestructuras y tecnologías modernas, para que exportadores, importadores y transportistas estén en mejores condiciones de competir en una economía globalizada. Entre las numerosas recomendaciones, se señala la necesidad de identificar y definir el nuevo papel que deben desempeñar los sectores público y privado en los puertos en relación con el entorno comercial mundial, lo que llevó a la preparación del segundo libro, sobre la participación privada en los puertos estatales (CEPAL, 1992a). La principal contribución de dicho libro es la formulación de un marco institucional para la participación de inversionistas privados en los puertos estatales, lo que evitará los cuatro espectros de la privatización: el traspaso de un monopolio del sector público a la empresa privada; la socialización de las pérdidas y la privatización de las utilidades; el compromiso de la soberanía de una nación frente a los intereses privados o, peor aún, a los de otro país, y la eliminación de los sindicatos y pérdida de los beneficios que tanto les ha costado conseguir a los trabajadores portuarios. Ambos libros fueron presentados en varios seminarios nacionales celebrados en toda la región de América Latina y el Caribe.

En los debates que mantuvieron los participantes de esos seminarios, se determinó que la mano de obra era el impedimento más importante para la privatización de los servicios e instalaciones portuarios. El tercer y último libro obedece a su preocupación por los costos sociales excesivos que generalmente se relacionan con la privatización. En él se intenta facilitar los cambios comerciales que es preciso hacer en los puertos del sector público y se presenta un marco institucional para la reforma en función del mercado de los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo portuarios. Se desarrolla un análisis que se compone de cuatro partes, con

el fin de establecer las bases para alcanzar dicho objetivo. En la primera parte se presenta un marco conceptual que consiste en una reseña de la evolución del papel de las organizaciones sindicales portuarias y la descripción de un puerto virtual, de modo que los principales problemas que encaran los gobiernos miembros de la CEPAL, a saber, la estructura competitiva de una economía globalizada, las metas comerciales de exportadores, importadores, transportistas y empresarios marítimos, la seguridad en materia de empleo y prestaciones, los programas de readiestramiento, los planes de indemnización y la asignación de nuevas tareas, se entiendan como factores interdependientes que pueden motivar tanto a empleadores como a trabajadores a aumentar la competitividad de las exportaciones de una nación en los mercados mundiales. En la segunda parte se presentan análisis de los factores institucionales, operacionales y de mercado que exigen que se aplique una reforma comercial para crear un entorno laboral dinámico y sensible a los vaivenes del mercado para los estibadores.

Estos análisis sirven para demostrar que la demanda de servicios de manipulación de carga ya no puede satisfacerse dentro de una estructura monopolística; que la equidad social para los estibadores se ha desplazado de una base sociopolítica a una base comercial; que si se amplía la autoridad decisoria de los trabajadores portuarios, de modo que incluya ámbitos normalmente reservados a los empresarios marítimos, se facilitará el logro de los objetivos comerciales, y que la utilización de procedimientos oficiosos de solución de conflictos puede aumentar la productividad y rentabilidad, además de fortalecer las relaciones obrero-patronales. En la tercera parte se evalúan las repercusiones económicas, políticas y sociales de la reforma laboral portuaria a fin de exponer los beneficios que puede reportar a gobiernos, estibadores y empresarios marítimos eliminar las alianzas entre trabajadores y gobierno y entre empleadores y gobierno, transformar las relaciones laborales antagónicas en pro de un objetivo común, desplazar las negociaciones colectivas del plano nacional al de cada puerto en particular, compartir información, adoptar regímenes institucionales de mercado para la mano de obra portuaria y motivar a los trabajadores respondiendo al carácter social del mercado laboral. En la cuarta y última parte se incluyen conclusiones y recomendaciones que los gobiernos podrían considerar al formular planes para la reforma comercial de los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo portuarios.

## I. EL MARCO HISTÓRICO

En el siglo XVI, la carga y descarga de buques y el consiguiente almacenamiento de las mercaderías eran faenas que realizaban sobre todo las tripulaciones de los barcos, los empleados de los dueños de la carga y trabajadores ocasionales que contrataban éstos o los capitanes de los buques. La mayoría de los trabajadores portuarios ocasionales eran pescadores, agricultores, comerciantes del lugar y observadores que aceptaban el empleo temporario de manipular la carga cuando estaban libres de sus ocupaciones habituales. Casi todos los trabajadores se dedicaban a diversas actividades, según la temporada, la demanda y la posible remuneración. El único requisito para contratar a esos hombres era su estado físico; no se trataba de aptitudes especiales ni capacidad para resolver problemas. Los servicios de manipulación y almacenamiento de la carga eran tareas de uso intensivo de mano de obra y, dada la índole transitoria del empleo en el puerto, los trabajadores portuarios –denominación que, a los efectos del presente libro, incluye a todos los que se ocupan de la manipulación y almacenamiento de la carga en los puertos y a bordo de los buques– podían contratarse y despedirse según las variaciones en la demanda de sus servicios. Tales operaciones eran supervisadas por los capitanes de los barcos y los dueños de las cargas. Las condiciones de empleo de entonces, y durante muchos siglos más tarde, estaban determinadas unilateralmente por los empleadores. Los trabajadores tenían que aceptar las condiciones impuestas o buscar empleo en otro sitio.

Los estibadores realizaban sus faenas en un entorno que sólo puede calificarse de inseguro, peligroso e insalubre. Se los trataba como simples instrumentos para el enriquecimiento personal de los patrones. Se los contrataba y despedía día a día y de trabajo en trabajo. En una época en que no existían condiciones de seguridad y no se contemplaba la previsión social o la atención de la salud, romperse un hueso equivalía a quedarse inválido de por vida, las laceraciones con frecuencia eran fatales y los cargamentos infestados de ratas exponían a los trabajadores a pestes mortíferas. No necesitaban entrenamiento, y se los podía reemplazar fácilmente si se cansaban, no podían trabajar, no querían correr riesgos o

estaban lesionados o enfermos. Los trabajadores portuarios eran remunerados con lo que tuvieran disponible los capitanes o dueños de la carga, y en general se trataba de las mercancías no aptas para la venta. Carecían de cualquier tipo de seguridad en el empleo o de derechos de indemnización por lesión y enfermedad, ya que los transportistas y dueños asumían estrictamente los costos de manipulación de carga, en tanto los componentes sociales, como las prestaciones de salud, discapacidad y jubilación, corrían por cuenta de los propios trabajadores. Los estibadores eran contratados precisamente por lo que los empresarios marítimos no tenían que pagarles, vale decir, los costos sociales de su relación laboral. Estas condiciones sentaron las bases para que durante siglos se creyera que el trabajo portuario era para los que no podían encontrar empleo en otra parte.

Con el transcurso de los años, lentamente la mano de obra ocasional comenzó a reemplazar a las tripulaciones de los barcos en las operaciones de carga y descarga. Se construyeron depósitos en la zona del puerto para almacenar mercancías y disponer de un lugar para su inspección y compra. Se utilizaron zonas aledañas ubicadas en el territorio adyacente a los puertos para construir casas para los estibadores que, dado lo impredecible de las llegadas de los buques y la falta de comunicaciones y sistemas de transporte público adecuados, tenían que vivir a corta distancia de su lugar de trabajo, para que se los pudiera llamar con facilidad y pudieran acudir a pie. Más tarde, esos depósitos y barrios residenciales contribuirían a entorpecer los esfuerzos por ampliar las instalaciones portuarias y restringir el acceso a transportistas terrestres y ferroviarios. Muchos periódicos de ciudades portuarias se iniciaron publicando información sobre las llegadas y partidas de los buques, así como avisos para la venta de mercancías y oportunidades de empleo en los puertos. En los últimos años del siglo XIX, puertos y barcos empezaron a estar dotados de cabrestantes a vapor, lo que permitió aumentos enormes de la productividad en la manipulación de carga. Los estibadores reaccionaron a estos aumentos de productividad y al carácter abusivo del empleo portuario ocasional organizando sociedades de asistencia mutua que luego se transformarían en sindicatos poderosos y dominantes.

Con la creación de los sindicatos, los trabajadores portuarios comenzaron a plantear sus reclamos de mejoras salariales y previsionales y, paulatinamente, fueron sentando las bases de un nuevo sistema social en nombre de la clase trabajadora (Rial, 1988, pp. 511-591; Morris, 1966, pp. 93-95; Payne, 1965, pp. 13 y 36-37). En 1903, por ejemplo, el puerto de Valparaíso (Chile) quedó paralizado por una huelga. Los estibadores incendiaron uno de los principales edificios navieros del centro de la ciudad y el saldo fue una enorme cantidad de muertos y heridos en enfrentamientos con la policía y un destacamento naval (Ramírez



Necochea, 1956). En 1913, el Gobierno del Perú aprobó reglamentaciones relativas a las negociaciones colectivas, huelgas y arbitraje obligatorio. Para hacer frente a las huelgas, creó una oficina del trabajo en el Ministerio del Interior, posteriormente traspasada al Ministerio del Trabajo. Dicha oficina fue facultada para resolver tales conflictos por decreto y dio órdenes a los oficiales de policía para que impusieran soluciones en el mismo momento si la violencia era excesiva. En 1920, la Constitución del Perú dispuso el arbitraje obligatorio de los conflictos laborales y delegó su resolución al Ministerio del Trabajo (Matos Mar, 1988, pp. 309-352; Gonzales Rosales, 1953, pp. 15 y 16). La ausencia de una relación permanente o contractual entre trabajadores y empleadores frustraba las negociaciones colectivas y la resolución de conflictos. En consecuencia, éstos generalmente se resolvían a nivel político merced a la intervención de órganos públicos.

A fines del siglo XIX y principios del XX el movimiento obrero comenzó a asumir una actitud más enérgica en cuanto a organizarse y empezó a concentrarse en una amplia gama de actividades comerciales, a saber, minería, construcción y operación de ferrocarriles, nuevas empresas comerciales y bancarias, transporte, y también pequeñas fábricas y tiendas. En ese entonces, los académicos elaboraban estudios sobre la “cuestión social”, o la “cuestión del trabajador” y los “problemas del trabajador”. Se consideraba que los insumos tradicionales de mano de obra y capital se enfrentaban en un conflicto irreconciliable y destructivo, y estos factores se combinaron para crear un período de extrema tensión social, protestas obreras y agitación ideológica (Iguñiz, 1988, pp. 353-409; Payne, 1965, pp. 34, 35 y 202). La Gran Depresión de los años treinta contribuyó enormemente a la amplia aceptación de la tesis, originalmente propuesta por John Maynard Keynes, de que los gobiernos que atravesaban una atonía económica con trabajadores ociosos debían bajar las tasas de interés y aumentar el déficit del gasto para reducir el desempleo (Keynes, 1936).<sup>1</sup> Estos factores favorecieron la creencia muy generalizada de que un gobierno intervencionista era esencial para la estabilidad económica y el pleno empleo, lo que llevó a muchos gobiernos de la región de la CEPAL a adoptar regímenes laborales ambiciosos y paternalistas en los años treinta (LatinFinance: Corporate Finance in Latin America, 1993, pp. 32, 33 y 36; Edwards, R., 1993, p. 13; Banuri, 1990, pp. 51-61).

El modelo paternalista permite que el movimiento obrero usurpe lentamente la autoridad regulatoria que tienen los gobiernos sobre los puertos y brinda a los trabajadores los medios de fortalecer sus demandas salariales y sociales. Los sindicatos portuarios han establecido alianzas

---

<sup>1</sup> Véase la pertinencia de la economía keynesiana hoy, en *The Washington Post* (15 de junio de 1994).

mutuamente beneficiosas con gobiernos y partidos políticos y confederaciones nacionales del trabajo (Gazeta mercantil, 29 de junio de 1993, p. 4; El Mercurio, 30 de abril de 1993, pp. A1 y A24; Tironi, 1988, pp. 45-74; Burns, 1972, pp. 200 y 201; Payne, 1965, p. 92). Por ejemplo, los estibadores y empleados administrativos del puerto de Santo Tomás de Castilla (Guatemala) utilizaron presión política para tener derecho a percibir un 25% de los ingresos portuarios, en tanto el gobierno recibe 50% y la empresa portuaria estatal debe utilizar el 25% restante para pagar los salarios y beneficios de sus funcionarios, así como inversiones. Asimismo, la ley federal del trabajo de México exige que las empresas compartan con sus empleados 10% de las utilidades antes de deducir impuestos.<sup>2</sup> Los fabricantes y empresarios marítimos también crearon asociaciones comerciales para representar sus intereses ante trabajadores y gobiernos.<sup>3</sup> Las alianzas políticas, las confederaciones del trabajo y las asociaciones comerciales se utilizan para respaldar los esfuerzos de los participantes por influenciar a los gobiernos a fin de que formulen regímenes regulatorios que les otorguen distintas metas que no son de mercado, pero el valor de dichas metas está determinado por factores comerciales que se desarrollan en un marco económico global y que simplemente ya no pueden controlarse con fuerzas políticas.

En un reciente estudio de la CEPAL se advirtió que tales confederaciones, alianzas y asociaciones hacen sumamente difícil el logro de reformas laborales (CEPAL, 1991a, p. 53).<sup>4</sup> Sin embargo, la reforma laboral portuaria no es imposible. A modo de ilustración, cabe mencionar que durante 40 años los estibadores controlaron los puertos del Reino Unido, pero en 1983 éstos comenzaron a venderse a inversionistas privados y seis años después se derogó el régimen que otorgaba control monopolístico de los servicios de manipulación de carga a los sindicatos, el plan de mano de obra portuaria registrada (The Journal of Commerce, 16 de septiembre de 1994, p. 18; CEPAL, 1991a, p. 47). Los regímenes laborales portuarios en función del mercado deben eliminar los monopolios en la manipulación de carga, acabar con la participación directa del gobierno en las negociaciones colectivas, detener la fragmentación de las actividades de manipulación de carga en un número interminable de pequeñas tareas para crear más

---

<sup>2</sup> Artículo 123 de la Constitución de 1917 (García-Rocha, 1990, pp. 141-154).

<sup>3</sup> Véase el comentario sobre dichas asociaciones, no desde el punto de vista de equilibrar las relaciones obrero-patronales, sino de realizar actividades antisindicales, en Goldfield (1987, pp. 190-193).

<sup>4</sup> Como señaló Maquiavelo (1961, p. 51), hace unos 400 años, es preciso considerar que no hay nada más difícil de hacer, ni cuyo éxito sea más dudoso, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas. Es que el innovador tiene enemigos entre todos los que se benefician con el orden antiguo, y sólo endebles defensores entre quienes se beneficiarían con el nuevo.

puestos de trabajo, suspender las subvenciones públicas que absorben el costo de las prácticas laborales ineficientes, dejar sin efecto los sistemas de registro de la mano de obra portuaria que limitan la oferta de trabajadores a una nómina controlada de personas y generar competencia creando una base para la participación privada. Tales transformaciones no son superficiales ni cosméticas y ponen en tela de juicio la validez de los supuestos utilizados para establecer los actuales regímenes laborales portuarios.

Desde los años treinta, los regímenes laborales portuarios de América Latina y el Caribe se han basado en los siguientes supuestos:

1. Los gobiernos deben intervenir en las relaciones laborales porque los intereses de sindicatos y empresarios marítimos están enfrentados en un conflicto irreconciliable y destructivo.

2. Los servicios prestados por los estibadores que tienen monopolios de manipulación de carga pueden ser tan eficientes y productivos como los que presta el sector privado en un entorno competitivo.

3. No es necesario que los gobiernos ni el movimiento laboral portuario respondan a los mecanismos del mercado.

4. El hecho de que los empresarios marítimos utilicen tecnologías que ahorran mano de obra es una falta de responsabilidad social.

5. Los estibadores sólo se esforzarán por aumentar la eficiencia del puerto si se les ofrece incentivos monetarios.

6. La existencia de monopolios de mano de obra portuaria, sistemas de registro, alianzas políticas y subvenciones gubernamentales no redundará en una oferta excesiva de trabajadores ni en el pago de beneficios no ganados.

7. Los costos sociales de la reforma laboral portuaria son tan altos que los gobiernos no pueden incorporar los mecanismos de mercado en los regímenes laborales a fin de lograr un equilibrio de índole comercial entre los intereses de exportadores, importadores, transportistas, estibadores y empresarios marítimos.

Estos supuestos se formularon y utilizaron durante cinco decenios, de 1930 a 1980, y sirvieron para que los gobiernos modificaran las señales del mercado mediante sistemas de registro de la mano de obra, monopolios de manipulación y almacenamiento de la carga y subvenciones directas y cruzadas. Actualmente han perdido gran parte de su legitimidad, con la aparición de la economía globalizada y la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones. Ya no se puede considerar que el capital y la mano de obra son medio y fin y, como tales, están enfrentados en un conflicto irreconciliable y destructivo, ya que son dos medidas de la misma realidad. Ambos son medios y fines, y sólo pueden alcanzarse en un entorno sujeto a los mecanismos del mercado, dado que éstos ofrecen un parámetro independiente e imparcial para conciliar los objetivos

comerciales y sociales del capital y la mano de obra. Los objetivos comerciales de exportadores, importadores, transportistas y empresarios marítimos y las metas sociales de los estibadores portuarios han pasado a ser complementarios e interdependientes, y no pueden lograrse sin un esfuerzo colectivo. Pese a esta realidad, cada supuesto es esgrimido por una serie de poderosos grupos de interés que intentan influir en el gobierno para continuar utilizándolo, aun de manera espuria, para conservar sus privilegios no comerciales.

Una de las principales medidas utilizadas para exponer a los estibadores a la competencia y los mecanismos del mercado es crear una base para la participación privada en los servicios portuarios. Ni los fabricantes ni los puertos se empobrecen con la competencia. Más bien, la competencia contribuye a la creación de riqueza, a través de las inversiones y el dimensionamiento comercial de la fuerza laboral y el perfeccionamiento de los trabajadores profesionales mediante cursos de capacitación. El movimiento obrero considera que la participación privada es una amenaza seria a la seguridad en el empleo y de los beneficios de sus miembros, y reclama que equivale a un "dumping social"; los gobiernos sacrifican los logros sociales del trabajador en aras de los objetivos comerciales del capital (Fairplay International Shipping Weekly, 2 de septiembre de 1993, p. 4; The Journal of Commerce, 25 de junio de 1993, pp. 1A, 2A y 12B). Así como los problemas de la democracia se resuelven merced a una mayor participación ciudadana, la recuperación de los beneficios sociales de los trabajadores desplazados y la generación de nuevas fuentes de empleo para ellos se logran respondiendo a la competencia (Linde, 1995, pp. 2-5; Ámbito Financiero, 8 de septiembre de 1994, pp. 29 y 40). Dicha respuesta permitirá que el tremendo poder de adaptación de la economía de mercado establezca una base para el crecimiento comercial y el progreso social. Cada uno de los componentes de los objetivos comerciales y la equidad social en una economía globalizada cambia constantemente, al hacer frente a los nuevos desafíos que encaran los gobiernos, las nuevas necesidades de los estibadores y las nuevas oportunidades contempladas por el sector privado. Para resolver estas cuestiones, los gobiernos deberían acercarse y escuchar a los exportadores, importadores y transportistas, no sólo a los sindicatos y empresarios marítimos, para lograr un consenso que permita la reforma laboral portuaria.

Los elementos básicos para ese consenso existen hoy. El movimiento obrero ya no tiene los atributos de una doctrina ideológica orientada hacia una transformación revolucionaria de la sociedad ni recibe la protección de un sector público paternalista; muchos empresarios marítimos tampoco consideran que los trabajadores portuarios todavía abundan, son baratos y totalmente intercambiables, pero ello no basta para crear regímenes

laborales que respondan a las leyes del mercado. Hay que contestar a muchas preguntas para formular tales regímenes. Por ejemplo, hay que saber cuáles son los factores económicos y sociales que justificaron la adopción de los actuales regímenes laborales y si esos factores existen hoy; si han cambiado los componentes de equidad social para la mano de obra portuaria; qué papel debe asignarse a los objetivos comerciales de exportadores, importadores, transportistas y empresarios marítimos en un marco institucional que garantiza la equidad social para los trabajadores portuarios; si los gobiernos pueden hacer caso omiso de los mecanismos de mercado en la formulación de regímenes laborales; qué grupos son responsables de la elaboración, aplicación y modificación de ese marco y, finalmente, cómo responderá el movimiento laboral portuario a estas iniciativas. Las respuestas a estas y otras preguntas ayudarán a que los gobiernos elaboren políticas laborales portuarias apropiadas que permitirán conciliar y lograr los objetivos comerciales y la equidad social.

La equidad social no consiste en repartir en forma absolutamente igual riqueza, beneficios, utilidades y privilegios. En un documento reciente de la CEPAL se indica que tiene los siguientes objetivos:

“El primero es minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable, tanto económica como social y políticamente. El segundo es promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, incluyendo aquellas asociadas al origen social, étnico o geográfico, o bien al sexo. El tercero es buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad” (CEPAL, 1992b, p. 15).

Este enfoque brinda un conveniente punto de partida para definir la equidad social en el caso de la mano de obra portuaria.

Para los propósitos de este estudio, la equidad social es comercial y se orienta hacia la oportunidad. Ya no se ajusta a los parámetros de otrora, paternalistas y burocráticos, que distorsionaban el mercado, simplemente porque no garantiza puestos de trabajo ni un nivel determinado de ingresos, beneficios y poder adquisitivo a los trabajadores (Apolo, 1994, pp. 40 y 41). La eliminación de tales garantías impone un cambio de enfoque de la equidad social, de los numerosos, variados y a menudo contradictorios deseos personales de los estibadores a sus necesidades profesionales como operadores de máquinas y manipuladores de carga. Vale decir que la equidad social tiene una dimensión comercial y ya no puede invocarse para obligar a los empresarios marítimos a asumir el costo

de peluquería de los trabajadores portuarios, a suministrar autobuses para transportarlos de sus casas a los puertos, a aceptar sistemas de empleo según los cuales las vacantes que se producen se reservan implícitamente para los hijos de los trabajadores que se jubilan, a otorgar becas a todos los hijos de estibadores, a proporcionar instalaciones recreativas para los trabajadores portuarios y a pagar prestaciones de viaje y subsistencia a los que son miembros de equipos atléticos para que participen en eventos deportivos nacionales e internacionales (Apolo, 1994, p. 43; *The Journal of Commerce*, 30 de septiembre de 1994, p. 12B; *Fairplay International Shipping Weekly*, 29 de septiembre de 1994, p. 32; 3 de junio de 1993, p. 35; *El tiempo*, 14 de junio de 1993, p. 8B; Couper, 1986, pp. 83, 93 y 113; Evans, 1966, p. 48). En consecuencia, una definición comercial y orientada hacia la oportunidad de la equidad social ofrecería múltiples posibilidades a la mano de obra, haría innecesarios sus privilegios, que son contraproducentes para el comercio, y les permitiría apoyar los objetivos comerciales de exportadores, importadores, transportistas y empresarios marítimos.

Si se aplicara un criterio comercial y orientado hacia la oportunidad para la equidad social, se debería garantizar la disponibilidad de programas de capacitación y readiestramiento para los estibadores, así como la asignación de nuevos puestos de trabajo para que rápidamente pudieran reincorporarse en la fuerza laboral nacional, pagos por jubilación anticipada, compensación justa por renunciar a derechos y privilegios adquiridos y un marco institucional que vele por que ningún otro grupo de la comunidad portuaria o comercial se apropie de los beneficios y privilegios de los que ellos se han privado. De esta manera se asegura que los trabajadores portuarios puedan mejorar su competencia profesional, así como su vida material, cultural, ética y espiritual (Vidal, 1981, pp. 105 y 106). El concepto de equidad social ya no está divorciado de los objetivos comerciales de exportadores, importadores, transportistas y empresarios marítimos, porque contribuye a crear un entorno laboral dinámico que promueve el avance progresivo de las aptitudes, remuneración y satisfacción en el empleo de los estibadores. También exige que los gobiernos los expongan a los mecanismos del mercado y, al mismo tiempo, minimicen la carga que se le impone a la mano de obra al transformarla de un monopolio a un régimen institucional de mercado. Así, los objetivos de la equidad social moderna son crear una fuerza de trabajo portuaria dinámica, calificada y bien remunerada, y permitir que los puertos funcionen como entidades comerciales sin protección, dentro de un entorno mundialmente competitivo.

## **II. EL MOVIMIENTO LABORAL DE UN PUERTO VIRTUAL**

En América Latina y el Caribe muchos gobiernos han intentado aumentar la productividad y reducir los costos de sus puertos estatales. En esos esfuerzos ha sido crucial la oferta de servicios de manipulación y almacenamiento de la carga que han hecho los intereses privados. La mayoría de los regímenes laborales se ha estructurado para responder a los deseos de la mano de obra portuaria y alterar las señales del mercado a fin de lograr diversas metas sociales, lo que ha creado un fuerza de trabajo onerosa, inflexible y altamente ineficiente. Los dirigentes sindicales portuarios afirman que el problema fundamental son los gobiernos, no los trabajadores, y han preparado estudios que muestran que en los puertos del sector público hay varios empleados administrativos por cada trabajador portuario, a veces a razón de 8 a 1. La mayoría de los puestos administrativos se otorgan para pagar deudas políticas, lo que queda demostrado cuando se reemplaza a estas personas en grupo después de cada elección nacional.

A juzgar por artículos periodísticos sobre las posiciones antagónicas de exportadores, importadores, transportistas, estibadores y la administración portuaria, es evidente que no hay áreas de coincidencia ni para la participación privada ni para la reformulación comercial de los regímenes laborales. Sin embargo, con la aparición de la economía globalizada y la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones, los dueños de las cargas, transportistas y empresarios marítimos exigen que los trabajadores aumenten la productividad y controlen los costos para mejorar la competitividad de sus productos y servicios en los mercados nacionales e internacionales, y que los gobiernos reformulen el marco institucional del trabajo portuario a fin de incorporar los cambios registrados en el entorno económico. Un creciente número de gobiernos ha aceptado este desafío; es por eso que la mano de obra portuaria atraviesa por un período de transición de una estructura monopolística a una estructura competitiva.

El movimiento laboral portuario típico de América Latina y el Caribe desarrollado en este capítulo ilustra los obstáculos que se oponen a esa

transición. Con él se pretende sentar las bases para entender los cambios que hacen falta en los regímenes laborales portuarios, los sindicatos y los gobiernos, a fin de satisfacer las exigencias de una economía globalizada. Los riesgos que entraña no reformar los regímenes laborales portuarios son evidentes para los gobiernos y para toda la comunidad portuaria: un puerto que no resulta comercialmente atractivo para dueños de carga y transportistas; un contexto complicado donde desarrollar las relaciones laborales, que responde a las influencias políticas, no a las señales del mercado; una base comercial inadecuada para financiar inversiones en infraestructura; posible corrupción de los funcionarios públicos; menor competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales, y mayores precios de las importaciones para los consumidores internos. Para reformar las instituciones y regímenes laborales portuarios, algunas de las consideraciones más importantes se refieren a i) la evolución de la negociación colectiva, ii) la necesidad de una reforma laboral portuaria y iii) un punto de partida.

#### A. EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Generalmente se define a un puerto como un fondeadero, bahía, rada o abrigo donde se han construido instalaciones para facilitar la carga y descarga de buques, el almacenamiento del cargamento, la inspección aduanera de las mercancías y el traslado de estas de los medios de transporte marítimos a los terrestres (CEPAL, 1991a, p. 24). También podría describirse como un centro comercial que combina recursos naturales, mano de obra y capital para prestar los servicios antedichos para beneficio de exportadores, importadores y transportistas. Desde el punto de vista humano, es un lugar donde los trabajadores pasan gran parte de su vida activa, logran éxitos y enfrentan fracasos, reciben entrenamiento, adquieren experiencia y pertenecen a sindicatos, ganan una remuneración para educar a sus hijos y alimentar a sus familias, y hacen aportes a planes de salud y jubilación. De estas tres perspectivas del puerto, a saber, la física, la comercial y la humana, el gobierno ha apoyado enérgicamente la última, en detrimento de las instalaciones físicas y los objetivos comerciales. Ello dio lugar a la creación de monopolios para la manipulación y almacenamiento de la carga, sistemas de mano de obra registrada, alianzas entre trabajadores y gobierno, subvenciones, negociaciones colectivas tripartitas (gobierno, empleadores y trabajadores), subcontratación de las tareas de los estibadores portuarios a trabajadores ocasionales, no registrados, y rechazo de las tecnologías que desplazan a la mano de obra.



A partir de finales del decenio de 1850, el entorno político de la típica nación de América Latina y el Caribe estaba dominado por una polarización de las ideologías político-económicas que en definitiva llevaron a la creación de una amplia gama de partidos políticos diferentes. En ese entonces, el producto nacional bruto se basaba en gran medida en la agricultura y los latifundistas querían conservar su predominio en los asuntos nacionales, a fin de mantener una política monetaria inflacionaria. Esto les permitía cancelar deudas contraídas a nivel local con moneda nacional cada vez menos valiosa, mientras ganaban divisa fuerte, de creciente valor, con sus exportaciones. Para los trabajadores la situación era insostenible: experimentaban una pérdida de poder adquisitivo porque los empleadores no ajustaban sus salarios a la inflación, lo que provocó descontento y justificó la representación sindical. Los trabajadores encontraron que su causa contaba con el apoyo de ciertos partidos políticos, profesionales, profesores de universidad y clérigos, pero nadie estaba dispuesto a arriesgarse a alterar el orden político-económico establecido. Rápidamente los sindicatos pasaron a ser cruzadas sociales que intentaban imponer un nuevo orden político-económico en el nombre de la clase trabajadora. Al descubrir que se trataba de una empresa imposible, se concentraron en obtener mejoras salariales y sociales para los trabajadores, dentro del sistema existente.

Una vez que el movimiento sindical portuario obtuvo reconocimiento jurídico, sus líderes gradualmente comenzaron a apropiarse de muchas funciones regulatorias de los ministerios de obras públicas, transporte y trabajo. Con el transcurso de los años, dichos dirigentes pasaron a tener un papel preponderante en cuanto a prescribir elementos de su propio marco regulatorio, determinar tecnologías apropiadas, ejercer influencia para que el gobierno proporcionara subvenciones y obligar a la administración portuaria estatal a responder a sus reclamos de salarios y beneficios y a sus deseos de control monopolístico de los servicios de manipulación de carga. Dichas demandas se satisfacían independientemente de las calificaciones del trabajador, el valor de los servicios prestados o el impacto en la competitividad de las mercancías movilizadas, dado que los dirigentes sindicales dominaban los procesos gubernamentales a través de alianzas mutuamente beneficiosas con partidos políticos y funcionarios elegidos y designados. Muchos gobiernos han utilizado los puertos para dar trabajo a los desempleados y colocar en posiciones ejecutivas a miembros leales del partido. Estas medidas aumentan innecesariamente los costos portuarios y fortalecen los monopolios de manipulación de carga, ya que los directores encargados de los puertos no tienen experiencia y sucumben a las demandas de los trabajadores.

En tal situación, dichas demandas distorsionan el entorno comercial en los puertos. Los trabajadores, los partidos políticos y el gobierno

consideran que la negociación colectiva es un medio para redistribuir la riqueza de la nación –tarea que usualmente está reservada a los impuestos–, no un medio de garantizar que se atiendan puntualmente las necesidades de los exportadores, importadores y transportistas. Los estibadores opinan que su posición negociadora dominante ante el gobierno y la administración portuaria estatal, los salarios altos y los beneficios generosos son justificados, y suponen categóricamente que cualquier cambio para aumentar la productividad propuesto por exportadores, importadores o transportistas será el inicio de un proceso tendencioso que eliminará puestos de trabajo. El gobierno, como empleador de la mano de obra portuaria y administrador de los puertos estatales, ocupa una posición poco envidiable. Como necesita las divisas que las exportaciones reportan a la nación, opta por apoyar a la comunidad portuaria y comercial, pero abriga la ambición política de permanecer en el poder y está muy consciente de que la confederación sindical nacional podría dar instrucciones a sus miembros para que votaran por un candidato de la oposición si se modificara cualquier componente del régimen laboral portuario establecido.

Es engañoso decir que los sindicatos portuarios se oponen a una reforma en función del mercado del marco regulatorio que rige sus actividades, ya que revela una claridad normativa que no existe. Lo que sí existe es una resistencia general a cualquier cambio del statu quo, ya sea político, comercial, técnico, institucional y social, porque las alteraciones en cada uno de esos ámbitos han reducido ostensiblemente la demanda de los servicios de los estibadores (The Economist Intelligence Unit, 1994a, p. 25). Los trabajadores expresan el temor de que, si son más productivos, habrá menos trabajo; si los exportadores e importadores ganan más por la baja de los costos de manipulación de carga, se reducirán sus salarios y beneficios; y si los empleadores privados prosperan, los estibadores se hundirán en la pobreza.

Este temor expresa una convicción errada de que las utilidades y los puestos de trabajo de un grupo de la comunidad portuaria se consiguen a expensas de otro. Poco tiene que ver con la capacidad de generar riqueza que muestra el mercado en una economía abierta. El crecimiento en las economías de mercado abierto se manifiesta en gran medida en el progreso recíproco y en desplazamientos de la mano de obra de un sector a otro, no en la redistribución de una cantidad fija de riqueza y trabajo (The Economist, 1 de octubre de 1994, p. 15).

Los sindicatos portuarios negocian acuerdos colectivos con el gobierno (la administración portuaria), entran en disputas con el gobierno (los empresarios marítimos) y utilizan al gobierno (el Ministerio del Trabajo y los tribunales) para resolver conflictos. El puerto es un organismo público, los estibadores son empleados públicos y las negociaciones colectivas son

bipartitas (gobierno-trabajadores), no tripartitas (gobierno-trabajadores-empleadores). Habitualmente los conflictos surgen porque los exportadores, importadores y transportistas exigen que el gobierno (administraciones portuarias y empleadores) obligue a los trabajadores a aceptar tecnologías modernas y arreglos institucionales que aumenten la productividad y reduzcan los costos. Los sindicatos exigen que el gobierno proteja sus salarios, beneficios y fuentes de trabajo. Para resolver los conflictos, el gobierno (Ministerio del Trabajo) interviene y en general decide que no se comprará el equipo o, si la compra es inevitable, que se lo utilizará aplicando prácticas de uso intensivo de mano de obra. En la mayoría de las huelgas ilícitas, vale decir, las que se hacen antes de agotar todos los mecanismos de resolución de conflictos o las que no respetan un acuerdo antihuelga previo, el gobierno (administraciones portuarias y tribunales) no entabla demanda ni impone castigo alguno. Dado el carácter bipartito de las relaciones de la mano de obra portuaria y la atención marginal que se presta a los factores comerciales, es imposible no cuestionarse si conviene que le quepa al gobierno un papel tan preponderante.

En las negociaciones colectivas los sindicatos abordan los temas más inmediatos, como el tamaño de las cuadrillas, las horas de trabajo, las vacaciones y los beneficios de salud, en tanto las dos confederaciones, una para los trabajadores registrados y otra para los ocasionales, se utilizan como organizaciones coordinadoras para realizar huelgas de todo el sector y para la negociación política al nivel ministerial.<sup>5</sup> También participa una serie de asociaciones de industriales, organizadas por tipo de actividad, pero ninguna de ellas actúa como vocero nacional frente a los gobiernos y a los trabajadores (Matos Mar, 1988, pp. 309-352). El gobierno terminó con los monopolios de manipulación de carga en el barco y en tierra, y con la distinción entre esas actividades, hace más de un decenio, después de lo cual los 15 sindicatos existentes se dividieron en más de 100. Los sindicatos forman parte de una u otra confederación nacional. Las actividades de cada confederación están regidas por comités ejecutivos integrados por siete miembros, elegidos por sus respectivas juntas directivas para cumplir mandatos de dos años. La asamblea bienal de delegados de los sindicatos miembros elige a la junta directiva. Esta estructura orgánica formal aparentemente representa los intereses de los trabajadores, pero en realidad no es así. Los sindicatos de los trabajadores registrados y ocasionales del principal puerto de la nación tienen desmesurada voz y voto en los asuntos

---

<sup>5</sup> Con respecto al papel del Consejo Nacional de Sindicatos de Estibadores de Japón, véase *The Journal of Commerce* (8 de abril de 1993, p. 1B).

de la confederación y en más de una oportunidad han amenazado con retirarse si no se satisfacen sus demandas concretas.

El marco institucional existente que rige el trabajo portuario no expone a las administraciones (empresarios marítimos) ni a los trabajadores portuarios a los mecanismos del mercado, de modo que no hay razones para negociar acuerdos colectivos que respondan a las señales del mercado y atiendan las necesidades de exportadores, importadores y transportistas. No es exagerado insinuar que la conclusión pacífica de dichas negociaciones en gran medida depende de que continúen las subvenciones estatales y los monopolios de manipulación de carga. Cada sindicato respeta escrupulosamente los límites de las subespecialidades de los demás, a fin de evitar conflictos de demarcación. Cuando un sindicato va a la huelga, habitualmente los demás respaldan sus demandas, para que su propia posición negociadora se vea igualmente robustecida. Estos factores han creado una configuración institucional que es de por sí frágil y que ha pasado a ser rígidamente legalista, ya que exige la constante interpretación y aclaración de las reglamentaciones y acuerdos colectivos, proceso dilatado y oneroso, que perturba el normal desenvolvimiento del comercio. Así, el actual régimen laboral portuario ha llevado a un estancamiento institucional y operacional en los puertos del país, merced al cual los estibadores invariablemente buscan mantener el statu quo, a fin de proteger sus puestos y beneficios, en lugar de hacer frente a la competencia.

En suma, el movimiento laboral portuario comenzó como una cruzada social, en la que los dirigentes sindicales proclamaban su intención de establecer un nuevo orden en el nombre de la clase trabajadora. Con el reconocimiento jurídico de los sindicatos, el movimiento pasó a ser una fuerza política. Desde un principio, los sindicatos portuarios y los partidos políticos advirtieron la utilidad de las alianzas como medio de obtener respaldo para sus fines particulares. La alianza entre los partidos políticos y el movimiento laboral portuario tuvo mucha influencia en motivar a los gobiernos a que sancionaran legislación y enmendaran la constitución nacional con disposiciones que especificaban las necesidades sociales de los trabajadores. Además, la negociación colectiva se hizo bipartita (gobierno-trabajadores), de modo tal que los conflictos comenzaron a resolverse en el plano político. El papel de los puertos en la competitividad de los bienes en los mercados internacionales se transformó en una consideración estratégica con la introducción de las políticas de crecimiento basado en las exportaciones. El entorno comercial abierto que imponen a exportadores, importadores y transportistas la economía globalizada, las políticas de crecimiento basado en las exportaciones y las tecnologías modernas ha creado presiones competitivas cada vez mayores para toda la comunidad portuaria y los sindicatos luchan por mantener su posición preponderante en los puertos.

## **B. LA NECESIDAD DE UNA REFORMA LABORAL PORTUARIA EN FUNCIÓN DEL MERCADO**

Los principales problemas con que tropieza la administración portuaria son: una ubicación no muy buena frente a las grandes corrientes comerciales, una falta de infraestructura y equipo modernos, una insuficiente profundidad del agua para los buques de gran calado y el control monopolístico de las actividades de manipulación y almacenamiento de la carga que ejercen los estibadores. En general hay consenso en que dichos factores han creado prácticas laborales ineficientes, relaciones industriales insatisfactorias, supervisión y gestión ineficaces, costos elevados y exceso de personal, y han eliminado la mayor parte de los beneficios que podrían dimanar de la competencia. El control de los estibadores sobre la actividad portuaria es tan férreo que, frente a la resistencia sindical, la administración del puerto no tiene autonomía suficiente para adquirir tecnologías que ahorren mano de obra. Estas deficiencias y debilidades han llevado a la autoridad portuaria a ofrecer servicios nocturnos y de fin de semana a tarifas punitivas de horas extraordinarias, a gastar en mano de obra el doble de sus ingresos mensuales y a incurrir en una deuda de aproximadamente 50 millones de dólares con el poder central. El nuevo director del puerto señaló recientemente que, si sus competidores se encargaran de la manipulación de todas sus mercancías, aun así no bastaría para solucionar los problemas financieros y operacionales del puerto (Fairplay International Shipping Weekly, 25 de febrero de 1993, p. 28; BIMCO Bulletin, enero/febrero de 1993, p. 55).

En general las designaciones de los directores de puertos se hacen para pagar deudas políticas o satisfacer relaciones sociales. El director actual es un almirante retirado que inmediatamente después de asumir su cargo solicitó un automóvil, un chofer y 15 puestos para sus amigos. Como su designación es política, los directores de los puertos suelen no hacer valer los acuerdos colectivos, porque lo que buscan es evitar conflictos laborales que pudieran socavar sus carreras por lo demás impecables o sus aspiraciones políticas, o ambas. Por ejemplo, el acuerdo colectivo estipula 21 horas de trabajo al día, pero en la práctica los estibadores trabajan un total de sólo 14 horas diarias. En rigor de verdad, algo de tiempo se pierde porque en reiteradas oportunidades el equipo para la manipulación de la carga no está disponible, pero la mayor parte de la pérdida obedece a que los propios trabajadores llegan tarde, se van temprano, se toman excesivos descansos y prolongados intervalos para comer, además de que constantemente se interrumpen las operaciones cuando no se pueden completar una o más tareas, por estar reservadas, con arreglo a los acuerdos colectivos, a otros trabajadores, que no están disponibles en el momento,

provocando así una reacción en cadena de demoras onerosas e innecesarias en todo el puerto.

La administración portuaria recientemente intentó aumentar la productividad y controlar los costos reduciendo la fuerza laboral de 3 000 a 1 600 estibadores registrados, aunque un tercio de los restantes sería suficiente. Estos despidos se realizaron merced a rescisiones por acuerdo mutuo y jubilaciones anticipadas con pagos de indemnizaciones de un promedio de 11 000 dólares para cada trabajador y de hasta 28 000 dólares que recibió uno de ellos. La financiación de las indemnizaciones se repartió entre el gobierno y el sector privado: dos tercios de los fondos provinieron del gobierno y un tercio de los exportadores, importadores y transportistas. La indemnización total que recibirían los estibadores se estimó originalmente en 22 millones de dólares, pero la Corte Suprema está en proceso de evaluar numerosos reclamos sindicales de que varios beneficios no se incluyeron. El gobierno actual alega que la Corte Suprema está respondiendo a una alianza entre los estibadores, el presidente de la nación inmediatamente anterior y su partido político. La tesorería nacional ha indicado que no puede aceptar responsabilidad por una deuda con trabajadores despedidos por exceso de personal que no tiene un valor absoluto máximo. De esta manera, los intereses privados que habrían estado interesados en ofrecer servicios de manipulación de carga y almacenamiento han comenzado a retirar sus propuestas de invertir en ciertos terminales.

El director de relaciones laborales del puerto indica que los conflictos sindicales ocupan un 50% del tiempo de gestión y que el año pasado provocaron una pérdida de 91 días de trabajo. Los dirigentes de los sindicatos portuarios consideran que una huelga económica, vale decir, el mero retiro de los trabajadores del puerto, es una medida inútil, destinada al fracaso, debido a la baja calificación que se exige a los estibadores y la facilidad con que se puede reemplazar a los huelguistas dada la gran cantidad de desempleados que hay en la ciudad circundante. Los exportadores, importadores y transportistas señalan que el puerto es caro porque el costo de invertir en nueva infraestructura y equipo se añade a la carga financiera de una mano de obra ineficiente e innecesariamente grande. Es paradójico, pero las calificaciones que se exigirían a los estibadores aumentarían enormemente si aceptaran las tecnologías modernas de manipulación de carga. No obstante, ello produciría un exceso de personal, lo que ha sido objeto del rechazo de los trabajadores. Por esta razón, muchos conflictos sindicales han provocado daños materiales y violencia entre huelguistas y policías, por causa de propuestas para cambiar las prácticas laborales y utilizar tecnologías modernas. Así pues, para sindicalistas y estibadores, el éxito de una huelga no estriba en la coerción económica de los empleadores, sino en la negociación política

al más alto nivel gubernamental posible, y en amenazas de disturbios civiles y violencia si no se accede a sus demandas.

La respuesta de los estibadores a las propuestas que modificarían los respectivos regímenes laborales, acuerdos colectivos y prácticas de trabajo para aumentar la productividad en la manipulación de carga y reducir costos ha sido la interrupción del trabajo durante dos horas un día a la semana o simplemente el trabajo a reglamento, que interfiere con las operaciones, ya que se ajusta estrictamente a los acuerdos colectivos existentes. Los legisladores implícitamente aceptan el supuesto de los trabajadores de que el capital es de por sí monopolístico y aprueban regulaciones que sancionan o toleran los monopolios y privilegios en favor de los trabajadores, indicando que son necesarias para contrarrestar al capital, en lugar de crear un entorno comercial sujeto a las fuerzas del mercado (Fairplay International Shipping Weekly, 11 de febrero de 1993, p. 6; The Journal of Commerce, 25 de enero de 1993, p. 18). En otros casos, los sindicalistas han cifrado sus últimas esperanzas en una promesa lograda durante una audiencia con el Ministro del Trabajo, o incluso el Presidente de la nación, de que se mantendría el equilibrio regulatorio vigente en favor de la mano de obra en cualquier marco institucional futuro que rija la relación entre trabajadores y administraciones portuarias (empresarios marítimos). Si no se expone a los estibadores a los mecanismos del mercado y no se cuenta con su participación en las decisiones operacionales del puerto, la nación deberá pagar un precio muy alto por esa legislación y esas promesas, ya que se reducirá la competitividad de sus exportaciones en los mercados mundiales.

En el caso de otros servicios de apoyo, la situación es igualmente insensible a las señales del mercado. Hace muchos años, los operadores de remolcadores y prácticos formaron asociaciones que, de hecho, son monopolios. Los operadores navieros se quejan de que los prácticos sencillamente no acuden a sus casetas en los momentos en que se los solicita. La marea sube dos veces al día, lo que permite que los buques usen el canal de entrada en la misma proporción. Cuando los prácticos no están disponibles, los buques deben esperar otras 12 horas para que la marea suba otra vez. Para evitar esos períodos de espera, los capitanes han comenzado a regalar valiosos binoculares a los prácticos, para que éstos entren sus buques primero (Fairplay International Shipping Weekly, 10 de marzo de 1994, p. 40). En efecto, el monopolio de los prácticos es tan poderoso que las empresas navieras terminan pagando una suma equivalente por un practicaje de diez minutos en otro puerto de la nación, aunque no haya períodos de espera ni necesidad de un practicaje de cinco horas (Fairplay International Weekly, 9 de junio de 1994, pp. 32 y 33). Todas las propuestas para modificar este mecanismo monopolístico y corrupto con un aumento en la oferta de servicios –por ejemplo, capacitando a capitanes para que

hagan las veces de prácticos de sus propios barcos si ya han entrado y salido del puerto varias veces y han pasado todos los exámenes pertinentes— han sido rechazadas de plano. El actual director del puerto estima que hay muy pocas oportunidades de empleo para los ex capitanes de barcos y que, con algunas modificaciones para garantizar la disponibilidad de los prácticos, debería permitirse que las cosas siguieran funcionando igual.

En 1992 se llevó a cabo un estudio de los operadores de portacontenedores que utilizaban el puerto. Se analizó el impacto medio de las demoras en la prestación de los servicios de practicaje a la luz de las pérdidas de productividad, los costos más altos y los mayores tiempos de permanencia en puerto de los operadores marítimos. En el siguiente cuadro figuran las conclusiones de dicho análisis.

Cuadro 1  
**PRODUCTIVIDAD PORTUARIA MEDIA**  
(en horas y contenedores, según se indica)

Tiempo (en horas)				Productividad	
Esperando a práctico/marea	Navegando a muelle/océano	De permanencia en muelle	Perdido en muelle	Contenedores por buque/hora en muelle	Contenedores por estibador/hora
Arribo del buque:					
10	5	20	7	8	12
Partida del buque:					
6	5	--	--	--	--

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información oficial suministrada por las administraciones portuarias de América Latina.

Si estos niveles de productividad y tiempo se transforman en costos, se puede decir que un buque recaló en el puerto para descargar 110 contenedores y cargar 50, o sea un total de 160 unidades con un peso medio de 10 toneladas cada una. Para movilizar eficazmente 160 contenedores, el buque insumió un total de 46 horas en lugar de 23, y otras 23 horas se perdieron ya sea en el muelle o esperando a los prácticos o a que subiera la marea. Vale decir que hay 23 horas o 50% del total que se pierden o son tiempo improductivo. Para ilustrar las consecuencias financieras que tienen estos factores para los operadores navieros, si se supone que el buque se fletó a una tarifa diaria de 7 000 dólares, el costo real para el fletador por 46 horas sería de 13 416.74 dólares, 83.85 dólares por contenedor u 8.39 dólares



por tonelada de carga. Si se eliminaran las 23 horas de tiempo improductivo del buque, el pago correspondiente al flete se habría reducido a la mitad, o sea 6 708.34 dólares. Si se considera que el buque recala en el puerto cada 18 días o 20 veces al año, se advierte que el fletador está incurriendo en un gasto anual innecesario de 134 166.80 dólares, que equivalen a la tarifa de fletamento de 19.2 días, o ligeramente más que todo un viaje de ida y vuelta.

Si los estibadores realmente trabajaran las 21 horas diarias de rigor, en lugar de 14, la cantidad de contenedores movilizados aumentaría de aproximadamente 8 unidades por hora a 10. Las menores tasas de manipulación se deben a que el régimen laboral aprobado en 1934 prohíbe despedir a los estibadores, de modo que da lo mismo que trabajen bien o mal, y a que los salarios de los capataces (los jefes de los estibadores) son casi iguales a los de sus subalternos, lo que no les da motivo alguno para complicarse la vida y exigir que se ponga término al ausentismo y a las falsas enfermedades o que se trabaje más duro para aumentar la productividad. La asociación nacional de exportadores ha estimado que, al promediar los costos de manipulación de todas las mercaderías cargadas y descargadas, una tonelada cuesta 40 dólares, en tanto en los puertos europeos se paga entre 6 y 8 dólares por tonelada (Seatrade Review, marzo de 1993, pp. 47, 49 y 51). El costo total que representa para el fletador la manipulación de 160 contenedores sería  $(1\ 600 \times 40 = 64\ 000 + 13\ 416.74)$  77 416.74 dólares, o sea 483.85 dólares por contenedor, o 48.39 dólares por tonelada de carga.

Si se eliminaran las 23 horas de tiempo improductivo del buque, si los estibadores trabajaran efectivamente 21 horas al día y el costo de manipular los contenedores se ajustara a los estándares europeos de 8 dólares la tonelada, la estructura de costos en el puerto cambiaría drásticamente. Primero, el pago correspondiente al fletador se reduciría a la mitad (13 416.74/2 dólares), o sea 6 708.34 dólares. Segundo, el pago por los servicios de manipulación de carga pasaría de 64 000 dólares a 12 800 (8 dólares  $\times$  1 600). El costo total de fletamento y manipulación de carga bajaría entonces a 19 508.34 dólares, en lugar de 77 416.74, o sea 121.93 dólares por contenedor, o 12.19 dólares por tonelada de carga, casi cuatro veces menos que los montos que se pagan en realidad. Debido a la actual estructura de costos, en definitiva los exportadores reciben sólo el 40% del valor c.i.f. (costo, seguro y flete) de sus productos, en tanto los de los países desarrollados obtienen el 60%. La asociación nacional de comercio calcula que esas ineficiencias operacionales en el puerto cuestan cerca de 1 000 millones de dólares anuales a la nación en concepto de exportaciones perdidas.

Se ha aprobado legislación para liberalizar el trabajo portuario, vale decir, eliminar los obstáculos burocráticos que se oponen a la interacción de las fuerzas del mercado en el ámbito laboral. La eliminación de un marco institucional, o cualquiera de sus partes, creará un vacío regulatorio a

menos que se lo compense con otras reglamentaciones que orienten las funciones de los intereses públicos y privados. La liberalización del trabajo portuario no ha estado acompañada de esas medidas, por eso todos los que participan en la actividad portuaria se han visto sumergidos en este vacío regulatorio y luchan por conservar sus posiciones dominantes y rentas monopolísticas. Los estibadores portuarios continúan ejerciendo presión sobre el gobierno para que mantenga el régimen laboral existente, que los aísla de las fuerzas competitivas que deben enfrentar exportadores, importadores y transportistas, y hacen caso omiso de las advertencias de tales grupos en el sentido de que utilizarán otros puertos si no se reducen los costos de mano de obra y no aumenta la productividad. En efecto, los importadores de bobinas de acero han amenazado con utilizar los puertos de una nación vecina a menos que los sindicatos accedan a hacer esos cambios, aunque la distancia total de transporte es mayor, y los exportadores de fruta han comenzado a invertir en países más próximos a los mercados del hemisferio norte, previendo que no se lleve a cabo la reestructuración de los regímenes laborales portuarios internos.

El gobierno ha presentado legislación al Congreso para descentralizar los puertos estatales. Dichas medidas no son eficaces ya que no especifican qué es lo que se está descentralizando (propiedad, administración u operaciones, o cualquier combinación de ellas) ni hacia quién (gobiernos estatales, autoridades municipales, intereses privados o un órgano mixto público-privado). No se ha hecho esfuerzo alguno por extender el régimen antimonopolístico más allá de las prácticas restrictivas de los exportadores, importadores y transportistas, y así incluir también a los monopolios de la mano de obra, igualmente perniciosos, ni por utilizarlo para proteger a los mecanismos del mercado de los abusos monopolísticos, de manera que los sindicatos portuarios y los empresarios marítimos tengan un parámetro independiente e imparcial para conciliar sus respectivas demandas. La Constitución Nacional establece una regla general que prohíbe los monopolios, pero luego procede a autorizarlos en diversas actividades del sector público. El monopolio de manipulación de carga de los estibadores ha abultado los costos de mano de obra de tal manera que corresponden a cerca de 80% del total de los gastos, mientras que la eficiencia de este servicio ha disminuido. Los sindicatos portuarios no hacen caso de las necesidades comerciales de los exportadores, importadores y transportistas porque no están expuestos a los mecanismos del mercado, utilizan distintos argumentos sobre la defensa nacional y la seguridad económica para fundamentar sus reclamos de que la descentralización de los puertos del país es inconstitucional y han reunido gran cantidad de seguidores políticos que respaldan su posición.

También se ha propuesto reemplazar a la administración nacional de puertos por una junta directiva integrada por representantes de los

gobiernos nacional, estatal y local, y personas que representen los intereses de los exportadores, importadores, transportistas y grupos obreros. La junta tendría amplias funciones, entre ellas determinar cuándo hay que cambiar el régimen jurídico portuario comercial, dirigir el proceso de licitación a posibles concesionarios, supervisar las operaciones portuarias para velar por que no haya abusos monopolísticos, realizar estudios para establecer las necesidades portuarias de toda la nación y fijar los derechos portuarios. Los exportadores, importadores y transportistas temen que la participación del gobierno en la junta perpetúe la tradicional parcialidad en favor de los estibadores y cree obstáculos que impidan inversiones privadas necesarias, debido a que los precios de la mano de obra portuaria serían más altos que los precios de plaza. Como ejemplos de esta parcialidad, dichos grupos señalan las disposiciones que figuran en la Constitución Nacional, en las leyes federales del trabajo y en los acuerdos colectivos, que crean el derecho a aguinaldo, vacaciones, participación en las utilidades, baja productividad, turnos vespertinos más cortos y exorbitantes tarifas de horas extraordinarias.

Los actuales regímenes laborales, acuerdos colectivos y prácticas de trabajo portuarios han dado lugar a una clase privilegiada de trabajadores que son los beneficiarios políticos de conquistas salariales y sociales que se obtuvieron sin tener que generar ventajas comerciales compensatorias para los exportadores, importadores y transportistas (Apolo, 1994, p. 44). El gobierno tiene muy pocos incentivos para controlar los costos de mano de obra portuaria porque utiliza criterios sociopolíticos para aprobar los acuerdos colectivos, y la administración portuaria, que es también el empleador marítimo, sólo tiene una motivación comercial limitada porque responde a los mismos criterios y tiene fácil acceso al erario público para sufragar cualquier costo extra. El gobierno ha respondido a los deseos de los estibadores de mantener el statu quo dejando que la ley propuesta, que permitiría la participación privada en los puertos estatales, continúe siendo objeto de debates en comités, y ha elaborado un programa de comercialización de puertos basado en inversiones en infraestructura. Para los funcionarios públicos y legisladores, estas inversiones son una respuesta social no política y de bajo costo a la necesidad de aumentar la productividad y la rentabilidad en función de los costos, a diferencia de cambios en el marco institucional de la mano de obra portuaria.

### **C. LA BASE DEL CAMBIO**

Quizá el precio más alto que haya pagado el gobierno por su obsesión de satisfacer las demandas sociopolíticas de los grupos dominantes, especialmente los trabajadores, es haber creado un entorno comercial

distorsionado en sus puertos. Este hecho puede apreciarse en dos ámbitos: primero, el acceso de los puertos al erario público ha reducido, si no eliminado, el deseo de competir; y segundo, como los puertos son organismos del gobierno, no tienen que reeditar utilidades ni corren el riesgo de quebrar. El vínculo entre el libre juego de los mecanismos del mercado y el atractivo comercial de los puertos para los exportadores, importadores y transportistas salta a la vista, dado que una señal de aquel provoca cambios que a su vez originan innovaciones, mejoras en la productividad y mayor rentabilidad. La capacidad de la mano de obra portuaria de reaccionar a esas señales se ve coartada, si no inhibida, por las alianzas políticas, los sistemas de mano de obra registrada, los monopolios de manipulación de carga y las subvenciones públicas. La competitividad de bienes y puertos en una economía globalizada es interdependiente, aunque regida por factores distintos, y cuando el gobierno socava una, la otra se resiente.

Al cabo de decenios de administración y operación públicas de los puertos, las pruebas son contundentes: los funcionarios del sector público y los sindicalistas no pueden negociar niveles salariales competitivos, fijar mejores tarifas portuarias o hacer inversiones más sagaces en infraestructura o equipo de manipulación de carga que el sector privado, que responde a las señales del mercado. También es evidente que sin un régimen laboral portuario orientado al mercado, no existirá una base comercial para la participación privada. La oposición de los estibadores a la reforma de su marco institucional es tan intensa que muchas iniciativas legislativas sucumbieron ante la presión que han ejercido los sindicatos sobre los funcionarios elegidos y designados. Sin embargo, no tiene por qué haber conflicto entre las metas de las administraciones portuarias, los estibadores, los exportadores, los importadores y las transportistas; sólo es preciso que su relación esté regida por los mecanismos del mercado. Los gobiernos pueden utilizar dichos mecanismos para transformar a los sindicatos, entidades sociopolíticas con gran influencia regulatoria sobre las prácticas de trabajo, la seguridad en el empleo y la remuneración, en instituciones de mercado en que predominen el servicio al cliente, los objetivos comerciales y la equidad social inspirada en la oportunidad.

La transformación del control de los puertos del gobierno central, con todos los beneficios de la generosidad burocrática y un marco regulatorio anticuado e inflexible, en un entorno comercial descentralizado, liberalizado y dominado por el sector privado, es ni más ni menos que abrumadora para los estibadores. Los regímenes laborales inflexibles y altamente centralizados permiten que los sindicatos dominen a los gobiernos y den prioridad a las metas sociopolíticas. De acuerdo con las políticas de desarrollo hacia adentro, el control de costos y la productividad eran consideraciones marginales, porque los altos costos portuarios sólo

aumentaban los precios de las importaciones en los mercados internos, de modo que era innecesario que los estibadores fueran industriales en su trabajo. Así se institucionalizaron las prácticas laborales ineficientes y los altos costos portuarios. Ahora bien, con la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones, hoy la mano de obra portuaria se considera un impedimento que aumenta los costos y no permite enfrentar con éxito a la competencia internacional. El marco institucional actual del movimiento laboral portuario es el resultado de esfuerzos encaminados a crear una economía nacional semiautónoma y la víctima de las estrategias encabezadas por las exportaciones. Así pues, la base del cambio estriba en una reforma del régimen laboral portuario en función del mercado, que sirva para establecer un marco comercial para exportadores, importadores y transportistas, además de condiciones de empleo profesionales, mejor remuneradas y comercialmente seguras para los trabajadores portuarios.



### **III. LOS PARÁMETROS DE MERCADO DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA**

Para comprender el movimiento laboral portuario de América Latina y el Caribe, es necesario tomar conciencia de la importancia política, comercial y social de los puertos. Con muy pocas excepciones, los puertos no son simplemente un fenómeno marginal que puede explicarse en términos de instalaciones físicas o teorías económicas, dado que están altamente influidos por acontecimientos políticos, corrientes comerciales y monetarias y factores que afectan al bienestar de los trabajadores. Muchos gobiernos de la región de la CEPAL han intentado reestructurar sus puertos estatales a fin de crear una base para la participación privada, pero los estibadores insisten en los altos costos sociales de despedir personal, las dificultades que éste tiene para encontrar otros empleos y los posibles disturbios civiles, y siembran la preocupación de que ellos y sus familias votarán por los candidatos de otro partido político en las elecciones siguientes si se utilizan criterios puramente comerciales para reestructurar las actividades portuarias (Port Development International, octubre de 1994, pp. 34-37; The Economist Intelligence Unit, 1994b, pp. 23 y 24). Parecería que no hay manera de superar las consideraciones sociopolíticas y la influencia de los estibadores, que dominan las actividades portuarias; sin embargo, la realidad es otra.

Los estibadores, como los controladores de tráfico aéreo, son centros bien ubicados de poder político y han utilizado los esfuerzos de los gobiernos por crear fuentes de trabajo y mantener la paz industrial para fortalecer sus propios salarios y prestaciones. Sin embargo, en una economía globalizada, los gobiernos deben velar por que los estibadores, que constituyen el factor más importante en los costos portuarios, estén expuestos a los mecanismos del mercado, a fin de que contribuyan al atractivo comercial de los puertos y a la competitividad de los bienes en los mercados internacionales y

nacionales. Sólo es posible insertar a la mano de obra portuaria en un marco institucional sensible a los vaivenes del mercado si los legisladores están al abrigo de la coerción de los estibadores y autorizados a formular regímenes laborales portuarios que respondan a las señales del mercado y a los dictados orientados a la oportunidad de la equidad social (Ámbito financiero, 21 de abril de 1993, p. 4). La influencia competitiva de los mecanismos del mercado obligará a los empresarios marítimos y a los estibadores a colaborar en aras de los objetivos comerciales y sociales. Al formular un régimen laboral portuario que haga frente a estos desafíos, los gobiernos deberían tener en cuenta varios factores. Algunos de los más importantes son: i) las políticas macroeconómicas, ii) el mercado laboral portuario, iii) los conflictos laborales, iv) la seguridad en el empleo y v) la reinserción de los trabajadores despedidos en la fuerza laboral.

#### A. LAS POLÍTICAS MACRO-ECONÓMICAS

Desde el principio de este siglo, los gobiernos de América Latina y el Caribe han utilizado una amplia gama de políticas macroeconómicas, entre ellas, el *laissez-faire*, la industrialización mediante la sustitución de importaciones y las políticas basadas en la inversión y orientadas a la exportación (Silva, 1988, pp. 3-44). Por ejemplo, en el decenio de 1950, en general se daba por supuesto que las naciones desarrolladas controlaban los términos de intercambio mundiales gracias a su anterior industrialización y establecimiento de empresas multinacionales, y que los países en desarrollo estaban destinados a seguir exportando materias primas y demás productos básicos poco procesados (Burns, 1972, pp. 134 y 135). Para romper este círculo vicioso de dependencia económica, los gobiernos introdujeron políticas de sustitución de importaciones, con el fin de promover la industrialización y tratar de que estuvieran menos sujetos a la demanda externa de sus exportaciones, crearon bancos estatales de inversión y muchas empresas públicas y sancionaron legislación para proteger a las industrias incipientes de modo que pudieran competir con las empresas multinacionales (Golbert y Tenti, 1993, pp. 179-219; *The Economist*, 13 de noviembre de 1993, p. 6; Franco Montoro, 1993, pp. 12-14). Los gobiernos también otorgaron monopolios a industrias nacionales, limitaron el acceso de las empresas del país a proveedores extranjeros y en general trataron de evitar cualesquiera resultados negativos que pudieran tener esas políticas merced a derechos aduaneros sobre las importaciones, devaluaciones,



subvenciones y restricciones sobre el tipo de cambio (Ocampo Siguenza, 1993, pp. 731-742).<sup>6</sup>

Las necesidades comerciales de muchas industrias nacionales se sacrificaron en aras de las políticas de sustitución de importaciones. Por ejemplo, las empresas navieras nacionales fueron obligadas a comprar los buques en astilleros locales. Para subvencionar a los astilleros deficitarios, en muchos puertos las tarifas se elevaron 50% para las exportaciones y 100% para las importaciones. Con la demanda de buques y la fuente de subvenciones aseguradas, los constructores nacionales no tenían gran incentivo para innovar y reducir costos, y siguieron armando buques tecnológicamente obsoletos mucho después de haber sido suplantados por modelos más modernos. Estas políticas crearon ineficiencias estructurales que afectaron la competitividad no sólo de los astilleros y las empresas navieras sino también de los bienes que estas transportaban. Así pues, el sistema actual de protección de mercado, paternalismo y privilegios fomenta la búsqueda de objetivos sociopolíticos que no pueden sostenerse en una economía globalizada.

Los regímenes regulatorios en que se basan las políticas de sustitución de importaciones aíslan a muchas industrias y trabajadores nacionales de la competencia internacional (Edwards, S., 1993, p. 47; Marshall y Tucker, 1992, p. 7; Heldman, Bennett y Johnson, 1981, pp. 6 y 7). En este período se institucionalizaron muchas prácticas laborales portuarias, como los monopolios de manipulación de carga y las ineficientes operaciones de dos turnos, y aún siguen aumentando el costo de los bienes nacionales en los mercados internacionales. La rigidez en materia de salarios y demarcación de tareas que se manifiesta en los acuerdos colectivos para los estibadores han invalidado fácilmente los aumentos de productividad y las reducciones de costos previstos que se lograrían si se utilizaran nuevos equipos de manipulación de carga. El impacto comercial de estas prácticas tiene poca pertinencia, ya que sencillamente reforzaron las políticas de sustitución de importaciones al hacer que estas resultaran más caras en los mercados internos. No obstante, a principios de la década de 1960, se empezó a reconocer cada vez más que se había llegado al límite de esta política, de manera que el gobierno procuró aumentar la recaudación de

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en julio de 1970, el Presidente Velasco, de Perú (Iguíñiz, 1988, p. 368), dijo: "Somos conscientes de que lo que está en juego no es otra cosa que el signo y el rumbo de la futura historia de Perú. Nuestra dependencia, nuestro subdesarrollo, nuestra pobreza y nuestro atraso, son el producto de un sistema económico, político y social, cuyo mantenimiento hace lógicamente imposible superar esos males profundos del país."

Véase Iguíñiz (1988, pp. 353-409). La utilización de políticas de sustitución de importaciones no se limita a América Latina y el Caribe. Véase su empleo en Asia, en *International Bulk Journal* (diciembre de 1993, pp. 15-19).

divisas mediante la promoción de las exportaciones. El interés en la promoción de exportaciones se afianzó con las crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, cuando los gobiernos de América Latina y el Caribe comenzaron a abrir sus economías con la adopción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones (Edwards, S., 1993, pp. 1358-1393).

Estas políticas pusieron 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 (The Journal of Commerce, 28 de octubre de 1993, p. 1B). Los puertos no contribuían a esas políticas, ya que eran ineficientes, contaban con un exorbitante número de personal, estaban controlados por monopolios de sindicatos portuarios y resultaban innecesariamente caros (Apolo, 1994, pp. 47 y 57-59; Couper, 1986, p. 55).<sup>7</sup> Para las naciones que adoptaron políticas de crecimiento basado en las exportaciones, esos costos e ineficiencias tuvieron un impacto negativo en los precios de exportaciones e importaciones. Los puertos siempre han sido instrumentales en el logro de las políticas macroeconómicas, de modo que la mayoría de los gobiernos han comenzado a reformar el marco institucional que rige la mano de obra portuaria a fin de reflejar los cambios en el entorno económico provocados por la transición del desarrollo hacia adentro al crecimiento basado en las exportaciones. El hecho de competir con el resto del mundo es una experiencia nueva para los estibadores de la región de la CEPAL, porque durante muchos años estuvieron protegidos de las influencias competitivas del comercio internacional por obra de leyes y reglamentos que apoyaban las políticas de sustitución de importaciones. No es posible hacer frente a los desafíos comerciales que tienen ante sí los exportadores, importadores y transportistas a menos que los estibadores estén expuestos a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado.

La transición de las políticas de sustitución de importaciones a las encabezadas por las exportaciones parece un proceso simple, pero representa un profundo cambio que conlleva la reestructuración de casi todas las actividades económicas. Los monopolios de que gozaban los industriales nacionales se eliminaron gracias a una reducción de los

---

<sup>7</sup> Como ejemplo reciente del exceso de personal, en un conflicto entre la *International Longshoremen's and Warehousemen's Union* (ILWU) (Unión Internacional de Estibadores y Almacenadores), que representa a los estibadores de la costa oeste de los Estados Unidos, y el Terminal de Cereales Peavey, por el despido de trabajadores superfluos, el tribunal dictaminó que las pruebas revelaban que, durante varios años, las funciones de un sobrecargo (el empleado que revisa la carga) habían sido similares a las que desempeñaba el jefe de cargas (el estibador más experimentado). De modo que, con frecuencia, la oferta de mano de obra portuaria y la asignación de sus tareas no tienen relación alguna con los volúmenes de la carga que se está movilizand o ni con el equipo de manipulación utilizado. Véase *The Journal of Commerce* (5 de enero de 1994, p. 8B; y 16 de noviembre de 1993, p. 5B).

derechos aduaneros, a fin de permitir que los bienes de otros países compitieran en los mercados locales. Dicha competencia obligó a los productores nacionales a satisfacer las demandas de los mercados internacionales a nivel local, y los preparó para competir fuera de las fronteras nacionales (The Economist Intelligence Unit, 1993a, p. 15). La medida paralela que estimularía a los estibadores a dar más apoyo a las políticas basadas en las exportaciones sería la adopción de regímenes laborales portuarios que los expusieran a los mecanismos de mercado (Business Latin America, 7 de noviembre de 1994, pp. 2 y 3; 22 de noviembre de 1993, p. 8; 4 de octubre de 1993, pp. 2 y 3). Esa exposición aseguraría que los estibadores se desempeñaran en un entorno competitivo, cuyo desconocimiento significaría un gran riesgo para la viabilidad comercial de los exportadores, importadores y transportistas, y para sus propias necesidades de beneficios y seguridad en el empleo. Así como las políticas de crecimiento basado en las exportaciones motivan a los industriales a dejar de desarrollar sus actividades al amparo de distintas medidas de protección otorgadas por los gobiernos, los trabajadores portuarios están destinados a reaccionar del mismo modo.

La posibilidad de comparar, adquirir y emplear servicios, materia prima y mano de obra en todo el mundo significa que la tradicional división de los mercados en nacionales e internacionales ha perdido gran parte de su pertinencia y debe reformularse como una exigencia global no protegida de especialización competitiva. En este contexto, los gobiernos de la región de la CEPAL han comenzado a promulgar legislación que crea una base para la participación de inversionistas privados en los puertos estatales. Ello también entraña exponer a los estibadores a los mecanismos de mercado, mediante la reestructuración de los regímenes laborales, a fin de incorporar los cambios que se han producido en el entorno comercial debido a su inserción en el mercado laboral internacional (The Journal of Commerce, 3 de octubre de 1994, p. 1B). Un ejemplo de este fenómeno es la competencia que se crea entre las redes de distribución de fruta fresca de Argentina, Chile, Nueva Zelandia y Sudáfrica a compradores de Chicago (Estados Unidos); si los costos de mano de obra portuaria son excesivos, o la productividad es baja, para cualquiera de ellos podría significar la pérdida de ese mercado, aunque sus costos de cultivo y cosecha fueran inferiores. Como hay mercancías parecidas que compiten en el mismo mercado, los estibadores están expuestos a la competencia del mercado laboral internacional. Así, el concepto tradicional de competencia entre productos terminados comparables se ha transformado en una competencia a nivel de cada insumo y del producto final, en que cada insumo y cada producto terminado tiene sus propias y elevadas exigencias de mercado.

Esa transición requiere que la comunidad comercial y portuaria entienda cómo los acontecimientos políticos, tecnológicos, económicos y

humanos tienen repercusiones que pueden fortalecer o debilitar las políticas de crecimiento basado en las exportaciones. Por ejemplo, el Gobierno de Japón y los industriales nacionales unieron fuerzas para concentrar sus actividades en producir una amplia gama de artículos de alta calidad, estimular la productividad del trabajador y controlar los costos de producción e insumos, pero descuidaron los gastos que tienen que sufragar los obreros y que son ajenos a esas empresas (The Nikkei Weekly, 6 de diciembre de 1993, p. 3). Dado que el acceso del exterior a los mercados internos japoneses es limitado, la vivienda y el arroz, dos gastos básicos que no se incluyen en los gastos de producción y corren por cuenta de los obreros, son mucho más caros que los de otros países y deben tenerse presentes al determinar el salario vital del trabajador y, en definitiva, el precio de los bienes producidos (The Nikkei Weekly, 20 de junio de 1994, p. 10; Gazeta mercantil, 17 de noviembre de 1993, p. 32; The Wall Street Journal, 9 de noviembre de 1993; The Journal of Commerce, 4 de noviembre de 1993; The Economist, 30 octubre de 1993, p. 70). Cuando otros países con menores costos ajenos a los costos de producción llegaron al mismo nivel de calidad y diversidad de los productos, productividad de los trabajadores y control de los costos de la empresa, muchos productos japoneses, entre ellos buques y automóviles, dejaron de ofrecer precios competitivos.<sup>8</sup> El Gobierno de Japón reconoce que se incurre en una amplia gama de costos fuera de las fábricas que afectan al precio de sus exportaciones en los mercados mundiales y por eso ha comenzado a importar arroz más barato y prevé liberalizar el sector de la vivienda (The Economist, 20 de agosto de 1994, pp. 52 y 53; The Nikkei Weekly, enero de 1994, pp. 1 y 27; The New York Times, 21 de diciembre de 1993; Business Week, 13 de diciembre de 1993, p. 128). Así pues, los precios son la acumulación de cada una de las decisiones que toman los gobiernos, los industriales, los prestadores de servicios, los proveedores de insumos y hasta la sociedad en general.

El impacto que han tenido en la mano de obra portuaria las políticas de crecimiento basado en las exportaciones se ha traducido en conflictos contraproducentes, que perjudican el comercio, entre los estibadores, las administraciones portuarias, en su calidad de empresarios marítimos, y demás organismos públicos. Habitualmente se presta una atención apenas

---

<sup>8</sup> La empresa NKK Corporation de Japón ha creado un equipo de proyecto para buscar medios de reducir sus costos de construcción de buques a un nivel comparable a los de los astilleros coreanos. La NKK estima que un aumento del 30% en la productividad redundaría en un ahorro del 10% en los costos de construcción naviera. Véase *Fairplay International Shipping Weekly* (6 de octubre de 1994, p. 7). En el caso de la industria automovilística, véase *Business Week* (6 de junio de 1994, pp. 26 y 27; 27 de diciembre de 1993, p. 38); y *The New York Times* (5 de noviembre de 1993, pp. A1 y D2). Miller y Kerwin (*Business Week*, 20 de diciembre de 1993, pp. 67 y 68) dicen que la unidad de General Motors Corp. está tramando vencer a los japoneses en su propio juego.

#### Recuadro 1

### IMPORTACIONES JAPONESAS DE ARROZ

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno de Japón ha seguido una estricta política contra las importaciones de arroz, y ha preferido subvencionar a los agricultores, para conservar su autosuficiencia. Con arreglo a la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, Japón tendría que levantar su prohibición a las importaciones de arroz y en su lugar aplicar aranceles. Debido al mal tiempo, que destruyó al menos 25% de la cosecha nacional, y a las presiones de arroceros del extranjero, la política de autosuficiencia se ha moderado. El Gobierno debe importar un total de 1 070 000 toneladas de China, 750 000 toneladas de Tailandia, 540 000 toneladas de los Estados Unidos y 180 000 toneladas de Australia. En respuesta a estas medidas, miles de agricultores protestaron en el Parlamento japonés y exigieron la renuncia del Primer Ministro.

La producción arrocerá de Japón hace uso intensivo de la mano de obra, emplea procesos manuales ineficientes, como la nivelación de arrozales y el trasplante de plántulas. La productividad de la mano de obra japonesa es 30 veces menor que la de los Estados Unidos, donde las semillas de arroz se siembran con avionetas. Los consumidores japoneses pagan de seis a ocho veces más por su arroz que el resto del mundo. Si las importaciones llegan a 1.6 millones de toneladas, el Instituto de Investigación Fuji estima que el Gobierno recibirá una ganancia imprevista de 3 400 millones de dólares, o la diferencia entre el precio mundial y su precio establecido. El Gobierno no permite que las importaciones de arroz se transporten en los tradicionales buques a granel de bajo costo; exige que se lo coloque en sacos de 50 libras y se envíe en buques refrigerados. Apparently el empleo de estos buques obedece más a un exceso de buques frigoríficos en Japón y al interés de llevar el precio del arroz importado al nivel del que se cultiva en el país, para proteger a los agricultores, que a la preocupación por asegurar la mejor calidad y frescura.

**Fuente:** Toshio Shinmura, "Imported rice proves overload", *The Nikkei Weekly*, 14 de noviembre de 1994, p. 2; *The Economist*, "Going against the grain in Japan", 23 de abril de 1994, p. 66; *Fairplay International Shipping Weekly*, "Tempura", 10 de febrero de 1994, p. 29; Mark Magnier, "US carriers hit Japanese bid to keep rice off foreign lines", *The Journal of Commerce*, 17 de febrero de 1994, p. 1B; Joseph Keenan, "Japan puts tight restrictions on US rice imports", *The Journal of Commerce*, 6 de diciembre de 1993, p. 7B; *The Nikkei Weekly*, "Rice farmers must embrace innovation", 22 de noviembre de 1993, p. 7; Fumio Sumiya, "For trading firms, rice is small potatoes", *The Nikkei Weekly*, 22 de noviembre de 1993, p. 10; y *The Nikkei Weekly*, "Restaurants balk at demand for rice-price hike", 15 de noviembre de 1993, p. 10.

marginal a las necesidades de exportadores, importadores y transportistas en esos conflictos, aunque son la única razón de ser del puerto y los principales actores del sistema comercial internacional. Así como una democracia que protege los intereses de una clase de latifundistas ineficientes y ociosos no es “funcional” en términos económicos y suele provocar disturbios civiles, un régimen laboral portuario que no expone a sus trabajadores a los mecanismos del mercado es igualmente inoperante y origina muchos problemas comerciales y sociales. No es posible lograr las metas de esas políticas comerciales ni modernizar un puerto si los estibadores están apartados de los rigores competitivos del mercado, si se les conceden monopolios en la oferta de servicios de manipulación de carga y se les permite rechazar equipos y arreglos institucionales más avanzados que contribuirán a hacer su trabajo más eficiente. De tal manera, es preciso aplicar regímenes laborales portuarios de mercado, para eliminar los monopolios y las prácticas que aumentan los salarios de los estibadores por encima del precio de equilibrio del mercado, porque todos los países de América Latina y el Caribe están expuestos a las fuerzas competitivas de bienes y servicios fácilmente sustituibles.

## **B. EL MERCADO LABORAL PORTUARIO**

Las excepcionales condiciones de seguridad en el empleo, salarios y beneficios de que disfrutaban la mayoría de los estibadores de América Latina y el Caribe son una consecuencia de la posición económica y política que ocupan los puertos en los asuntos nacionales, y la capacidad de los sindicatos portuarios de transformar esa posición en monopolios de manipulación y almacenamiento de carga, subvenciones del gobierno, sistemas de registro y prácticas de trabajo de uso intensivo de mano de obra. Tales medidas constituyen obstáculos poderosos para el buen funcionamiento de los mecanismos del mercado en la oferta y la demanda de estibadores. Con el advenimiento de los sistemas instantáneos de comunicaciones y procesamiento electrónico de datos, que operan en tiempo real, y la capacidad de comparar los costos de todos los factores de producción, desde la materia prima hasta la mano de obra y desde los trámites aduaneros hasta los servicios de transporte terrestre, se ha vuelto imposible aislar a los trabajadores de una nación de las exigencias competitivas de la economía globalizada. La posibilidad de comparar los costos de los insumos ha creado un fuerte incentivo para mejorar la calidad tanto de bienes como de servicios, aumentar la producción y reducir los costos, inconcebible hace apenas un decenio. El impacto de estas fuerzas sobre las actividades comerciales de los puertos ha llevado a un

cuestionamiento fundamental de la validez de los regímenes laborales portuarios actuales.

La especialización de la mano de obra ha estado en boga desde que Adam Smith describió cómo aumentaban la productividad y la calidad y disminuían los costos cuando las tareas para la fabricación de un alfiler se separaban y se asignaban a empleados menos calificados, encargados de una sola función, y ha servido de modelo industrial principal desde hace casi dos siglos (Hammer y Champy, 1993, pp. 11-17; Smith, 1776).<sup>9</sup> Sin embargo, con la llegada de tecnologías multiactivas y sistemas inteligentes o expertos que cubren las carencias de educación o habilidad, la asignación de tareas diferenciadas a trabajadores encargados de una sola función se ha puesto cada vez más en tela de juicio (Bluestone y Bluestone, 1992, pp. 10-12). De hecho los sistemas expertos ayudan a los trabajadores a tomar decisiones, si cuentan con el estímulo de la gerencia de la empresa. Por ejemplo, debido a la escasez de trabajadores altamente calificados en el trabajo con varillas reforzadas en Japón, un industrial de esa nación inventó una herramienta manual que incorpora un sistema experto. Con sólo seguir parámetros simples de aplicación, un trabajador no calificado puede utilizar dicho sistema para realizar las tareas de manera profesional (The Nikkei Weekly, 27 de septiembre de 1993, p. 12). Así como debe eliminarse la falta de continuidad entre las funciones de producción, comercialización y distribución para que las naciones disfruten plenamente de los beneficios de integrarse a una economía globalizada, las tecnologías sofisticadas han comenzado a incorporar muchas habilidades especiales, que antes exigían la participación de una gran cantidad de operarios, y a eliminar actividades mecánicas que solían estar a cargo de trabajadores que cumplían una sola función.

La especialización unifuncional de las actividades laborales dejará de ser la fuerza dominante y decisiva para mejorar la productividad y rentabilidad de las actividades de manipulación de carga en los puertos; será reemplazada por una fuerza de trabajo de habilidades múltiples que opere y mantenga tecnologías modernas dentro de un marco institucional de mercado. De esta manera los trabajadores disfrutarán de un ambiente de trabajo más profesional, y se sentirán más satisfechos con su trabajo y mejor recompensados, de modo que puedan contribuir más efectivamente a la competitividad de los bienes en los rigurosos mercados internacionales, que exigen cero defecto. Al hacer la transición de la especialización unifuncional a las operaciones multifuncionales, los gobiernos, las administraciones portuarias –los empresarios marítimos– y los sindicatos

---

<sup>9</sup> Menos citadas en la literatura son sus advertencias sobre las prácticas comerciales que, parafraseadas, decían que, si dos comerciantes se juntaban, seguro que el tipo de colusión que contemplaban sería en contra del interés público.

deben comprender que este proceso entraña un entorno laboral regido por el libre juego de los mecanismos del mercado, que no sólo elimina a las empresas ineficientes sino que exige además que los trabajadores acepten las innovaciones tecnológicas y el marco institucional que las respalda. De los factores que deberían considerarse al hacer esta transición, algunos de los más importantes son i) la oferta de mano de obra portuaria y ii) la demanda de mano de obra portuaria.

### **1. La oferta de mano de obra portuaria**

Los gobiernos de la región de la CEPAL han respondido a las presiones de los partidos políticos, los sindicatos portuarios y las principales instituciones de crédito para eliminar la mano de obra ocasional, limitando la oferta de trabajadores portuarios con sistemas de registro. Dichos sistemas favorecen la creación de monopolios de manipulación y almacenamiento de carga e imponen el uso de subvenciones para cubrir ineficiencias o costos adicionales (Evans, 1966, p. 55). De esta manera los sindicatos lograron concentrar un control de hecho de las operaciones del puerto, y en ciertos casos los gobiernos han contemplado seriamente la posibilidad de validarlo por ley. Los sistemas de registro de estibadores, los monopolios de manipulación de carga y las subvenciones estatales podían justificarse en las economías semiautónomas que enfrentaban escasa competencia internacional. Sin embargo, con la aparición de la economía globalizada y la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones, la oferta de estibadores, así como su costo y productividad, deberán estructurarse de modo tal que reflejen las exigencias competitivas del mercado laboral internacional. Muchos gobiernos han encontrado que los registros, monopolios y subvenciones promueven ineficiencias y aumentan innecesariamente el costo de los servicios de manipulación de carga, todo lo cual perjudica la competitividad comercial. Sólo si los estibadores están expuestos a las fuerzas del mercado, la oferta de mano de obra portuaria responderá a dichas exigencias y, al mismo tiempo, contribuirá a aumentar la competitividad de las exportaciones nacionales en los mercados internacionales (Ámbito financiero, 2 de noviembre de 1993, p. 39).

En general hay acuerdo en que los monopolios entrañan un arreglo entre dos o más entidades comerciales con el objeto de contener la oferta de bienes o servicios, aumentar los precios o reducir la competencia. Habitualmente los gobiernos de América Latina y el Caribe autorizan la existencia de monopolios mediante estatutos y reglamentos. Un estudio de los acuerdos colectivos y regímenes laborales portuarios de la región de la CEPAL revela que contienen numerosas disposiciones que limitan la competencia en la oferta de trabajadores portuarios. La mayoría incluye



disposiciones como a) sólo pueden contratarse estibadores que estén afiliados al sindicato, pero ninguno puede afiliarse si no está contratado; por otra parte, nadie puede ser contratado ni afiliado sin tener experiencia en el ramo, b) los estibadores portuarios se hacen acreedores a prestaciones de salud, vacaciones y desempleo sólo si están afiliados al sindicato y si sus nombres figuran en el registro nacional, y c) cuando no hay cargas que manipular, los estibadores registrados reciben una fracción de su seguro de desempleo. En muchos países hay un artículo adicional que exige que los trabajadores nuevos que se contraten pertenezcan a las familias de los estibadores registrados. Con estas medidas, se elimina la necesidad de que los estibadores respondan a los mecanismos del mercado.

#### Recuadro 2

##### TRABAJADORES OCASIONALES EN EL PUERTO DE ROTTERDAM

En 1907, los empleadores marítimos del puerto de Rotterdam crearon la Asociación Naviera (SVZ), que existe aún hoy. En ese entonces los empleadores controlaban el registro de los estibadores y los contrataban a título ocasional entre los trabajadores en reserva del sindicato. Sin embargo, con el crecimiento descomunal de los puertos después de la Segunda Guerra Mundial, los empleadores iniciaron una política para cambiar la indole ocasional del trabajo portuario y eliminar su irregularidad. Esta política se adoptó debido a los reiterados casos de escasez de mano de obra, y gracias a ella, a principios de los años sesenta, el porcentaje de estibadores que tenían posiciones permanentes con empleadores específicos superaba con creces el 60%. Actualmente los que permanecen en la reserva de trabajadores también tienen un empleo permanente, pero con la SVZ. El Gobierno subvenciona el 45% de los salarios de los estibadores de la reserva, aunque recientemente señaló su deseo de poner fin a este arreglo. En virtud del acuerdo colectivo firmado en 1990, las relaciones obrero-patronales sufrieron una importante reestructuración, al permitir que los sindicatos portuarios y los empleadores controlaran conjuntamente a la agencia que contrataba a los estibadores.

---

Fuente: John Guy, "Passing through", *Fairplay International Shipping Weekly*, 10 de noviembre de 1994, pp. 54 y 55; Alan Dickey, "Dutch workers reject bid to end port subsidies", *Lloyd's List*, 4 de agosto de 1993, p. 14; y Peter Turnbull y Syd Weston, "Employment regulation, state intervention and the economic performance of European ports", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16, No. 4, 1992, pp. 385-404.

Los sindicatos han logrado conservar el dominio de los puertos de la región de la CEPAL durante muchos decenios gracias al control que ejercen sobre la oferta de mano de obra. Vale decir, los sistemas de registro, los monopolios y las subvenciones eran, y en alguna medida siguen siendo, los instrumentos que utilizaban los sindicatos para mantener y ampliar la oferta de mano de obra portuaria, en tanto las políticas de sustitución de importaciones implícitamente les daban una justificación comercial de cualquier incremento en los costos; era lógico que las importaciones fueran más caras en los mercados internos. Los exportadores, importadores y transportistas eran tildados de antipatrióticos si criticaban o reprochaban los mayores costos portuarios y, en consecuencia, solían asumir una postura pasiva, casi impropia de un empresario. Las administraciones portuarias, en su calidad de empresarios marítimos, adoptaron un criterio social en el desempeño de sus funciones –reducir el desempleo– con el fin de evitar un descrédito semejante. Como los sindicatos ejercen tal influencia sobre las administraciones portuarias, los gobiernos se ven limitados en las medidas que pueden llegar a adoptar para reformar los regímenes laborales portuarios; empero, ya no se puede permitir que los estibadores sigan distorsionando la rentabilidad de los servicios de manipulación de carga a través de su control de la oferta de mano de obra. Muchos sindicatos portuarios de la región de la CEPAL procuran mantener la participación del sector público, pero si se permitiera un mayor acceso a quienes tienen la capacidad y experiencia necesarias, sería de gran ayuda para que los empresarios marítimos pudieran responder a las cambiantes necesidades de los exportadores, importadores y transportistas, no a una definición equivocada de nacionalismo (The Journal of Commerce, 23 de noviembre de 1994, p. 7B).

La índole política de los sistemas de registro, monopolios y subvenciones queda de manifiesto en el hecho de que estos sistemas no se aplicaron a estibadores como los que manipulan cargas a granel secas y líquidas en terminales especializados, ni a otros obreros de la industria de la construcción, que también registran una abundante oferta de mano de obra de reemplazo y variaciones en la demanda. La razón de la discrepancia entre los puertos de carga general y los terminales especializados en la utilización de sistemas de registro, monopolios y subvenciones es que los estibadores de estos últimos trabajan a tiempo completo y son empleados calificados que realizan funciones múltiples en un entorno industrial más amplio y, por ende, no compiten con una oferta de mano de obra integrada por “cualquiera que tenga músculos”. Con la construcción de terminales de contenedores especializados y la necesidad de contar con operadores de equipos altamente calificados, los empresarios marítimos de otras regiones han comenzado a emplearlos a tiempo completo, haya o no cargas que manipular, y a darles capacitación, con el objeto de formar una fuerza

laboral con habilidades múltiples. Sin embargo, es probable que los estibadores consideren que cualquier esfuerzo por eliminar registros, monopolios y subvenciones y ampliar las oportunidades de trabajo en los puertos a todos los que tienen la edad, el estado físico y la experiencia necesarios es una amenaza para sus puestos y salarios, de modo que su implementación no será una empresa fácil.

La principal desventaja de intentar regular la oferta de mano de obra portuaria es que la legislación no puede estabilizar factores como la permanente variación de los tipos de cambio, el desequilibrio de las corrientes comerciales, la imprevisibilidad de los horarios de arribo de buques, la imposibilidad de pronosticar el clima, la impulsividad en las preferencias del consumidor y la fuerte competencia de otros puertos. Los mecanismos de mercado tampoco pueden estabilizar la constante variación de estos factores, pero pueden marcar un punto de partida desde el cual se ha de velar por que la oferta de mano de obra portuaria refleje más fielmente la demanda y no sea insensible a la realidad comercial que encaran los exportadores, importadores y transportistas. La utilización de un sistema de registro para restringir la oferta de estibadores y de los monopolios para asegurar que el trabajo disponible se asigne a aquellos cuyos nombres allí aparecen no se justifica en economías que ofrecen fuentes alternativas de empleo, y las subvenciones son innecesarias cuando existen programas de readiestramiento e indemnización. Dicho de otra manera, en las economías basadas en las exportaciones, los registros, los monopolios y las subvenciones tan solo señalan ineficiencias que deben eliminarse para aumentar la competitividad de los bienes de una nación en los exigentes mercados internacionales y crear seguridad en el empleo comercial para la mano de obra portuaria. La mejor manera de regular la oferta de estibadores es mediante las necesidades de los exportadores, importadores y transportistas, que es otra forma de decir que la mano de obra portuaria debe estar expuesta a los mecanismos del mercado.

Los registros, monopolios y subvenciones han creado una "mentalidad oportunista" en los estibadores, que contribuye a la baja productividad, los altos costos y el saqueo de la carga recibida (The Journal of Commerce, 21 de febrero de 1995; p. 8B; 2 de marzo de 1995, p. 8B; 19 de octubre de 1994, p. 7B; Seatrade Week Newsfront, marzo de 1995, p. 12). Dicha mentalidad ha llevado a muchos estibadores registrados que trabajan en puertos estatales de la región de la CEPAL a transformarse en empresarios independientes y subcontratar sus faenas a trabajadores ocasionales (CEPAL, 1991a, pp. 51 y 52). Ya en 1966, la Organización Internacional del Trabajo recomendó que debería ser delito usar la tarjeta de otra persona o pasar la tarjeta de una persona a otra y que en muchos lugares era preciso tomar precauciones contra la corrupción en la emisión de tarjetas y contra el fraude y la falsificación (Evans, 1966, p. 48).

Recientemente un estudio de los puertos ecuatorianos indicó que los salarios que se pagaban a los estibadores registrados superaban tanto los niveles de equilibrio del mercado, que el trabajo podía subcontratarse cuatro veces, y que la eliminación de esta práctica redundaría en un ahorro anual de 9 millones de dólares (Lloyd's List, 12 de julio de 1993, p. 3).

Estos problemas pueden evitarse de diferentes maneras. Primero, los gobiernos podrían elaborar regímenes laborales comerciales que vincularan la oferta de mano de obra portuaria con las habilidades, la experiencia y el entrenamiento (Cargo Systems International, marzo de 1993, pp. 28-31). Segundo, los empresarios marítimos podrían reunirse con los sindicatos para explicarles la competencia que deben enfrentar, las utilidades de la empresa y la necesidad de responder a esa competencia. Los sindicatos portuarios suelen acceder a estos pedidos si los empresarios marítimos logran convencerlos de que aumentará el atractivo comercial del puerto para los exportadores, importadores y transportistas y que los estibadores recibirán una porción equitativa de cualesquiera beneficios consiguientes. Tercero, los sindicatos y las administraciones portuarias, en su calidad de empresarios marítimos, podrían determinar en conjunto los derechos de los estibadores por clases; vale decir, los que se dedican al trabajo portuario y los que ocasionalmente aprovechan las oportunidades laborales que brinda el puerto para complementar sus ingresos con otras fuentes. Por ejemplo, los empleados dedicados se podrían definir como los que cumplen más de 1 000 horas de trabajo al año, en tanto los ocasionales cumplirían menos. En este contexto, los beneficios que se le otorgarían a los primeros serían considerablemente mayores que los que recibirían los segundos.

Otra alternativa sería que las administraciones portuarias, los empresarios marítimos y los sindicatos determinaran conjuntamente el período normal de trabajo para manipular cargas estacionales, como las frutas perecederas y la mercancía de Navidad, y establecer una clase especial de estibadores estacionales. Así como los servicios que se ocupan de preparar las declaraciones de impuestos en los Estados Unidos tienen empleados permanentes y otros que trabajan sólo en la temporada de recaudación fiscal, para quienes organizan programas especiales de capacitación, los puertos podrían tratar de la misma forma a los trabajadores estacionales. Por ejemplo, la temporada de exportación de la fruta chilena va desde fines de noviembre hasta principios de mayo, período durante el cual los volúmenes de cargas perecederas aumentan sustancialmente. Para crear un cuerpo de estibadores estacionales entrenados, los exportadores de fruta y los sindicatos portuarios podrían analizar distintos mecanismos, como el empleo estival de estudiantes de enseñanza media y superior, el uso de los medios de comunicación masiva para informar sobre las oportunidades de trabajo estacional en el puerto y

la oferta de incentivos a quienes se desenvuelven en otros ámbitos para que tomen sus vacaciones durante la temporada de exportación y aprovechen para ganar ingresos adicionales por su trabajo en el puerto, con el objeto de velar por que siempre haya suficientes estibadores disponibles durante el período necesario, sin añadir los costos sociales que entraña tener estibadores desempleados durante el resto del año.

## **2. La demanda de mano de obra portuaria**

Después de la Segunda Guerra Mundial, debido a la gran demanda de bienes manufacturados para reconstruir a las naciones devastadas por la guerra y de alimentos para sus habitantes, muchos países de América Latina y el Caribe creyeron que esos mercados eran vacíos insaciables y que los puertos de la región de la CEPAL necesitarían una cantidad interminable de muelles, grúas, almacenes y estibadores para manipular volúmenes crecientes de mercaderías. Fortalecidos por las políticas de sustitución de importaciones y un entorno laboral de uso intensivo de la mano de obra, los sindicatos ocuparon una posición predominante y lograron obtener salarios y beneficios que superaban su contribución a la productividad e influir en las decisiones de las administraciones portuarias. Si la demanda de mano de obra portuaria no alcanzaba para dar trabajo a todos los estibadores, las administraciones accedían a lo que pedían los sindicatos: establecer sistemas de registro, subvenciones y monopolios de manipulación de carga, reducir las horas de trabajo y los tamaños del eslingaje, instituir subespecialidades más restringidas, evitar tecnologías que desplazaran a la mano de obra, expandir los tamaños de las cuadrillas y aumentar el seguro de desempleo.<sup>10</sup> Sin embargo, la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones demostró que la demanda de los servicios de los estibadores proviene de la demanda y competitividad de los bienes que manipulan, y los gobiernos ya no pueden eludir la realidad aislándolos de los mecanismos del mercado.<sup>11</sup>

Durante la edad de oro de los navíos de carga general, de 1890 a 1960, cuando los métodos que hacían uso intensivo de la mano de obra exigían que cada artículo se manipulara individualmente, la labor de estiba era en

---

<sup>10</sup> Un autor de un estudio sobre las relaciones laborales tripartitas en Argentina señaló que, "Para el gobierno peronista, el acuerdo tripartito ocupaba un lugar central en su concepción del régimen democrático: era esencial para su tradición de 'un capitalismo sabiamente gobernado', capaz de resistir los embates que surgían del fondo de las luchas sociales." (Cavarozzi, De Riz y Feldman, 1988, p. 182).

<sup>11</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1993, p. 2) señala que la demanda de servicios portuarios que registran estos mercados (específicos) proviene de una demanda de servicios de logística puerta a puerta, que a su vez se deriva de la demanda de los productos transportados.

gran medida no especializada. Salvo en el caso del almacenamiento de la carga para soportar los rigores de los viajes en alta mar, casi cualquier trabajador podía realizar esas tareas. Hacia finales de dicho período, se crearon sistemas de registro y monopolios para asegurar que las operaciones de manipulación, estiba y almacenamiento de la carga se reservaran a los afiliados de los sindicatos. Con el cambio hacia sistemas de uso intensivo de capital, la aplicación de esas medidas ha encarecido de manera intolerable las operaciones portuarias, pero en muchos países se siguen utilizando. Actualmente existen requisitos en materia de especialización, capacitación y experiencia para la operación de modernos equipos de manipulación de carga. Ningún empleador del transporte marítimo pensaría en contratar a una persona para operar un puente transversal de grúa corrediza de 8 millones de dólares solamente porque está disponible, es físicamente capaz de realizar la tarea y está dispuesto a trabajar por menores salarios. Los empresarios marítimos son mucho más selectivos y desean escoger operadores profesionales de maquinaria que tengan habilidades, capacitación y experiencia específicas.

Los gobiernos adoptaron esas medidas para estabilizar artificialmente la demanda de trabajadores y sus ingresos, en tanto que las tecnologías de ahorro de mano de obra, las políticas de crecimiento basado en las exportaciones y la participación privada han acelerado una tendencia en la dirección opuesta, que exige que las mercaderías se movilicen de manera más rentable y con menos trabajadores (Fairplay International Shipping Weekly, 16 de junio de 1994, pp. 38 y 40; The Journal of Commerce, 7 de septiembre de 1993, p. 8B). Básicamente la diferencia entre la utilización de las fuerzas políticas y las fuerzas del mercado para determinar la demanda de los servicios de los estibadores consiste en el rechazo de los mecanismos del mercado frente a su aceptación. Si los gobiernos exponen a la mano de obra portuaria a las fuerzas del mercado, la demanda de estibadores resultará afectada por una serie de factores exógenos sobre los cuales tienen poco o ningún control –el entorno competitivo al que se enfrentan los exportadores, importadores y transportistas, ubicación, espacio, instalaciones y profundidad de las aguas de los puertos, naturaleza de los territorios interiores y sistemas de transporte de que disponen los dueños de las cargas– y factores endógenos que sí pueden controlar –productividad y rentabilidad de los servicios de almacenamiento y manipulación de carga. No obstante, queda claro que el movimiento laboral portuario ha utilizado su posición estratégica en los puertos para presionar a los gobiernos para que adopten medidas políticas que amortiguan el impacto de los factores exógenos y endógenos sobre la demanda de la mano de obra portuaria.

En la estructura del empleo portuario ya no se aplica el sistema de antaño, dominado por los empleadores, con el que se contrataba a

trabajadores de una “reserva común”, sino que se ha pasado a un sistema de “cuota rotativa”, controlado por el sindicato, en que se da preferencia a los trabajadores que han acumulado la menor cantidad de horas. Este último sistema garantiza que la demanda de mano de obra portuaria esté dirigida a un grupo determinado de trabajadores. Los empresarios marítimos prefieren la fácil accesibilidad de los trabajadores de reemplazo de una “reserva común” y desearían pagar los salarios y beneficios más bajos posibles. Los sindicatos tienen razón en creer que el sistema de “reserva común” es injusto, pero el sistema de “cuota rotativa” que ellos controlan también ha propiciado abusos parecidos, ya que los estibadores tienen el incentivo implícito de cumplir lentamente con sus tareas para asegurarse de que quienes tienen pocas horas acumuladas consigan trabajo o para crear la necesidad de horas extraordinarias, lo que les reporta un incremento sustancial de sus ingresos. En el puerto de Hamburgo (Alemania), por ejemplo, fue necesario adoptar legislación para regular el empleo a fin de salir del estancamiento provocado porque los empleadores exigían mantener las ventajas económicas del sistema de “reserva común” y los sindicatos querían eliminarlo (Turnbull y Weston, 1992, pp. 385-404). De manera que tanto el sistema favorecido por el sindicato como el preferido por los empleadores originan privilegios y beneficios onerosos y hacen caso omiso de la realidad comercial de la competencia que enfrentan exportadores, importadores y transportistas.

La finalidad de los esfuerzos por estabilizar la demanda de la mano de obra portuaria es estabilizar los ingresos. Para que los puertos que tienen volúmenes suficientemente grandes de cargas puedan crear una demanda estable de mano de obra, se ha impuesto la utilización de un sistema de empleo permanente o por empresa (Evans, 1966, p. 145). Los puertos que no tienen tal estabilidad han desarrollado un sistema estratificado que permite el empleo de estibadores en condiciones permanentes, con contrato especial o a título ocasional. Con este sistema los empleadores tienen suficiente flexibilidad para llenar ciertos puestos en forma continua con personas altamente capacitadas, haya o no buque en puerto, y disponer de una fuente de trabajadores no permanentes para absorber las variaciones de la demanda (CEPAL, 1991a, pp. 43-45). De esta manera los empleadores pueden dividir sus costos de mano de obra en componentes fijos y variables, al hacer que el mercado laboral portuario sea menos rígido. Por ejemplo, muchos maestros estadounidenses optan por que se les pague anualmente, aunque trabajan sólo nueve meses. Con la ayuda de computadoras, el Ministerio del Trabajo o los empresarios marítimos podrían calcular los ingresos anuales medios de los estibadores y retener fondos suficientes para pagarles salarios durante los períodos en que habitualmente no hay empleo. Es posible que un sistema de empleo estratificado, sensible a los mecanismos del mercado, contribuya a reducir

la demanda de estibadores, pero el impacto de continuar con los sistemas de "reserva común" o "cuota rotativa" podría ser aún peor, porque los usuarios bien podrían buscar otros puertos que les resultaran más atractivos en términos de productividad y rentabilidad.

Se utilizan muchas prácticas contraproducentes para el comercio a fin de aumentar la demanda de trabajadores. Estas medidas incluyen restricciones respecto de quién puede ofrecer servicios de manipulación de carga, limitaciones de las horas y días de trabajo, exorbitantes tarifas de horas extraordinarias, cuadrillas excesivamente numerosas, normas de continuidad que impiden que los trabajadores se muevan entre buques y escotillas en el mismo turno, contratación por parte de los empresarios marítimos de mano de obra a través de los sindicatos y utilización de expertos aunque no se necesiten sus servicios (Apolo, 1994, pp. 40 y 41; Port Development International, octubre de 1994, p. 3). Estas normas aíslan a los estibadores de los mecanismos del mercado y crean ineficiencia, costos innecesarios y una constante demanda de subvenciones del gobierno. Con la práctica de usar insumos de todas partes del mundo, la enorme competencia de los mercados internacionales y la transformación del trabajo portuario, que pasó del uso intensivo de mano de obra al uso intensivo de capital, ya no es posible tolerar los innecesarios aumentos de los costos inherentes a las medidas de expansión de la demanda de estibadores. La principal lección que se extrae de dichas prácticas es que el crecimiento económico sin subvenciones ni protecciones se logra respondiendo a los mecanismos de mercado, y no aislando de ellos a empresas y trabajadores, y que se basa en la voluntad de ofrecer nuevos productos y servicios, transformar sistemas de producción, readiestrar trabajadores y utilizar tecnologías y regímenes institucionales modernos.

En una economía globalizada, los exportadores, importadores y transportistas tienden a reubicarse a fin de generar mayores ventajas competitivas.<sup>12</sup> Sin embargo, los puertos no pueden hacer lo mismo. Por más que los sectores público y privado unan fuerzas para construir las instalaciones portuarias más modernas del mundo, capacitar a los estibadores en las últimas técnicas de manipulación de carga, simplificar los trámites de documentación, ofrecer servicios de intercambio electrónico de datos y cobrar lo menos posible, los buques no recalarán en el puerto y no habrá demanda de estibadores a menos que los exportadores, importadores y transportistas consideren que dichos factores contribuyen más a la competitividad de sus bienes y servicios que los de otros puertos (Lloyd's List, 11 de agosto de 1993, p. 3). Para aumentar el atractivo

---

<sup>12</sup> American Airlines ha informado a sus auxiliares de a bordo de que es preciso aplicar una reducción salarial de 20%; de lo contrario, comenzarán a contratar auxiliares extranjeros con salarios más bajos. Véase *Business Week* (1 de noviembre de 1993, p. 40).



comercial del puerto y generar demanda de los servicios de los estibadores, éstos deberían cambiar su enfoque; en lugar de manipuladores de carga dentro del área portuaria, deberían intentar ser promotores y artífices del comercio. Los estibadores deberían verse prestando un servicio estandarizado a nivel mundial, que los someta a las exigencias competitivas de la economía globalizada. Los cambios ocurridos en el entorno comercial de los puertos exigen que los estibadores respeten un principio económico básico: los costos unitarios de la mano de obra no pueden aumentar si no hay incrementos análogos en la productividad y la competitividad de los costos.

Así como las tecnologías modernas reducen la demanda de mano de obra portuaria, va de suyo que un régimen laboral portuario de orientación comercial tendrá el mismo efecto, dado que permite que dichas tecnologías se utilicen de modo más eficaz (South North Development Monitor, 8 de marzo de 1994, pp. 5-7). En 1981, por ejemplo, el Gobierno de Chile promulgó la ley 18.032, que impuso la liberalización del entorno comercial de los puertos y acabó con los monopolios de manipulación de la carga en las naves y los muelles así como con la distinción entre ambas actividades.<sup>13</sup> La Cámara Marítima de Chile estima que, a raíz de la promulgación de dicha ley, y sin grandes inversiones de infraestructura, la tasa de manipulación de carga aumentó de 800 a 2 000 toneladas al día por muelle. En 1992 se movilizaron 1 150 000 toneladas de carga en nueve muelles, mientras que se habrían necesitado 23 muelles si hubieran estado vigentes las tasas de manipulación de carga de 1981 (Cámara Marítima de Chile, 1992, p. 28). Si se supone que hay una relación lineal entre las tasas de manipulación de carga de 1981 y la demanda de mano de obra portuaria, luego los 10 puertos de carga general, que en 1981 contaban con 3 200 trabajadores registrados, habrían tenido que agregar 4 800 hombres a su personal, totalizando 8 000, para movilizar los volúmenes de carga de 1992; no obstante, dichos puertos emplean actualmente unos 1 400 trabajadores. De manera que la opción que tienen ante sí los gobiernos es formular programas de indemnización para los trabajadores que quedan sin trabajo y disfrutar de un comercio de mayor volumen o mantener una demanda abultada de mano de obra y tolerar volúmenes menores.

### C. LOS CONFLICTOS LABORALES

Los gobiernos de América Latina y el Caribe otorgaron personería jurídica a los sindicatos en los años treinta, pero igualmente los dirigentes podían

---

<sup>13</sup> Véase un caso similar en India, en *The Journal of Commerce* (21 de octubre de 1994, p. 7B).

Recuadro 3

**LA DEMANDA DE SERVICIOS DE ESTIBADORES  
Y LA PROFUNDIDAD DEL AGUA**

El dragado de los canales de atraque del principal terminal de contenedores del Puerto de Nueva York y Nueva Jersey se ha demorado porque el sedimento está contaminado con dioxina y ha surgido un conflicto respecto del plan para enterrar los materiales del dragado en el Océano Atlántico. Los operadores de buques de línea regular que necesitaban mayor profundidad tuvieron que desviar sus naves a otros puertos de la costa oriental de los Estados Unidos y Canadá. Se ha creado así un círculo vicioso: disminuyen los volúmenes de cargas que llegan al puerto porque no se ha otorgado permiso para hacer un dragado de mantenimiento, de modo que los operadores de buques de línea regular han comenzado a utilizar las instalaciones de puertos cercanos; la baja en los volúmenes de carga impone un aumento en las tarifas para generar fondos suficientes para pagar a los estibadores desempleados de la *International Longshoremen's Association* (ILA) (Asociación Internacional de Estibadores) sus 1 900 (originalmente 1 600) horas garantizadas por año; las tarifas de carga -65 dólares por contenedor más 4.50 dólares por tonelada para envíos que se movilizan en un radio de 260 millas del puerto o 1.85 dólares por tonelada fuera de ese radio- se utilizan para pagar los salarios y beneficios de los miembros desempleados de la ILA; y un aumento en la tarifa hará que el puerto sea más caro y menos competitivo. La ILA estimó que el impacto del retraso ha causado una pérdida de más de 100 000 horas de trabajo sólo en los últimos seis meses.

Fuente: *International Transport Journal*, "NY/NJ faces dredging delay", N° 48, 2 de diciembre de 1994, pp. 3853-3855; John Fossey, "NY/NJ's changing face", *Containerisation International*, marzo de 1994, pp. 66, 67, 69-71; Alice Cantwell, "Inability to dredge forces firms to improvise to get ships to berths", *The Journal of Commerce*, 16 de septiembre de 1993, p. 1B; *Containerisation International*, "NY/NJ held back", agosto de 1993, p. 27; *Cargo Systems International*, "Dredging relief...", julio de 1993, pp. 15 y 17; *International Transport Journal*, "NY/NJ: Dredging continues, fee may rise", N° 24, 18 de junio de 1993, p. 2063; *Containerisation International*, "NY/NJ dredging impasse continues", junio de 1993, p. 29; Alice Cantwell, "Cargo rises at NY port despite dredging flap", *The Journal of Commerce*, 11 de junio de 1993, p. 12B; "New Jersey's questions delay Newark dredging", *The Journal of Commerce*, 18 de mayo de 1993, p. 8B; "Truckers feel pinch at NY-NJ port as dredging delay diverts cargo", *The Journal of Commerce*, 7 de mayo de 1993, p. 1B; y Miles E. Hoffman, "A contemporary analysis of a labour union, International Longshoremen's Association, AFL-CIO Canadian Labour Congress, Development-Structure-Functions", *Labour Monograph*, N° 7, Philadelphia, Temple University, 1966, p. 32.

ir a la cárcel por interferir con los derechos de trabajar de los demás. Los dirigentes sindicales no siempre eran enjuiciados; no obstante, muchas veces se los despedía, como parte del proceso de reestablecer la "armonía" en el lugar de trabajo. Se crearon alianzas mutuamente beneficiosas entre los sindicatos portuarios y los funcionarios públicos, candidatos y partidos políticos, y cada uno utilizaba al otro para lograr objetivos sociales y políticos deseados. Cada partido político, socialistas, comunistas, radicales, liberales y conservadores, representaba una visión de la sociedad, una definición de la propiedad y una concepción del papel del trabajador totalmente diferentes, y cada uno afirmaba abrazar los derechos más fundamentales de la sociedad y que, ante cualquier conflicto, tales derechos debían primar sobre los otros, considerados menos básicos. Por ejemplo, los partidos políticos que se oponían al gobierno socialista de Salvador Allende (1970-1973) instaron al sindicato de transporte por carretera de Chile a participar en un conflicto laboral político en octubre de 1972, para desestabilizar a las autoridades. Los gobiernos han intentado eliminar los aspectos políticos de esos conflictos creando una sección especializada en cuestiones laborales en sus tribunales. Aun hoy, en la mayor parte de las huelgas se hacen reclamos aparentemente económicos, pero subsisten intenciones políticas (Matos Mar, 1988, pp. 309-352). La única manera de suprimir esas intenciones es que los estibadores y los empresarios marítimos colaboren más en la resolución de los conflictos.

La resolución de conflictos entre la mano de obra portuaria y los empresarios marítimos debería empezar con el estudio del problema a cargo de comités conjuntos obrero-patronales.<sup>14</sup> La Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos concluyó que tales comités resuelven 99% de todos los conflictos obrero-patronales del país. El objeto de esos comités es establecer un mecanismo que permita que los sindicatos portuarios y los empresarios marítimos eviten los conflictos, además de resolverlos. El comité debería dividir su tiempo entre evaluar las consecuencias de planes y programas de estibadores y empleadores, como cambios en las operaciones portuarias, inversiones en nuevo equipo de manipulación de carga, programas de capacitación y aplicaciones de computadoras, y resolver sus quejas. Debería estar integrado por más estibadores que personal de las empresas marítimas; de preferencia en una proporción de dos a uno, para neutralizar la posición natural de liderazgo y el papel dominante de los empleadores. La mayoría de los miembros estibadores debería ser una mezcla heterogénea de empleados antiguos que representen todos los turnos, principales departamentos y grupos de edad.

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, la Compañía Guatemalteca de Terminales a Granel, S.A. (1988, pp. 28-30).

Estos comités deberían estimular a los empresarios marítimos a que tomen en cuenta las ideas y sugerencias de los estibadores para aumentar la productividad y rentabilidad antes de implementar decisiones, programas o políticas importantes, y resolver los conflictos antes que sea necesario recurrir a trámites más formales.

La jurisdicción de los comités obrero-patronales puede encararse de distintas maneras. Se podría dejar a discreción de las partes en litigio, lo que requeriría que estuvieran de acuerdo en los asuntos que serían objeto de la determinación del comité antes que surgieran los conflictos. Con frecuencia no existe esa previsión jurisdiccional y las partes sencillamente adoptan las posiciones legales que más las favorecen. Para evitar esta situación, los gobiernos podrían irse al otro extremo e incluir en sus regímenes laborales medidas que establecieran un requisito jurisdiccional que abarcara todos los conflictos laborales portuarios. Un mandato tan amplio crearía numerosos inconvenientes con los procedimientos arbitrales y judiciales. Por ejemplo, cabe preguntarse si las diferencias entre los estibadores y los empresarios marítimos debieran presentarse primero a los comités, con derecho a apelar a árbitros formales y luego a los tribunales, o si deberían considerarse definitivas las audiencias originales. Parecería que la mejor opción sería una ampliación gradual de la jurisdicción de esos comités en un período de cinco años, empezando con la aplicación de derechos reglamentarios como el salario mínimo y la seguridad en el lugar de trabajo, luego extendiéndose a los subsidios de jubilación, salud, vacaciones, ascensos y seguridad en el empleo y, por último, a los salarios.

La resolución informal de los conflictos laborales portuarios entre las partes es definitivamente más aceptable y modificable que la que impone un árbitro o juez (Schwieger, 1988, pp. 344-349). Sin embargo, cuando la vía informal falla, la resolución del conflicto puede encargarse a una tercera persona. El arbitraje entraña remitir los conflictos, por acuerdo voluntario entre las partes, a una persona imparcial, para que esta llegue a una determinación, sobre la base de las pruebas y argumentos presentados, y cuya decisión las partes se comprometen a acatar.<sup>15</sup> Esta práctica comenzó casi por accidente en la región de la CEPAL. Normalmente ambas partes

---

<sup>15</sup> Habitualmente la decisión de utilizar el arbitraje para resolver conflictos obrero-patronales se formaliza incluyendo una cláusula en los acuerdos colectivos. Por ejemplo, la Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos propone una cláusula de arbitraje según la cual todo conflicto, reclamación o agravio que dimanase de la interpretación o aplicación del acuerdo o tenga relación con ellas se someterá a arbitraje administrado por la Asociación con arreglo a sus normas de arbitraje laboral. Las partes convienen además en aceptar que el fallo del árbitro es definitivo y vinculante. Véase Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos (1993, p. 8).

#### Recuadro 4

#### ARBITRAJE REAL

Los flamencos de habla neerlandesa y los valones francófonos se hallan divididos por idiomas, vocaciones y culturas. Los puestos oficiales se conceden con base en la población, es decir 6:4 en favor de los flamencos. Estos dominan la industria y desean tener escasa relación con los valones del sur. El rey Balduino de Bélgica hablaba ambos idiomas y durante muchos años fue el árbitro confiable de sus controversias. Sin embargo, el monarca falleció el 31 de julio de 1993 a los 62 años, solamente un mes después de haberse aprobado una nueva estructura federal que dividió el país en tres regiones: Flandes de habla neerlandesa, Valonia francófona y Bruselas región bilingüe. A pesar de los limitados poderes del rey, su influencia se consideraba indispensable para una transición sin sobresaltos hacia el sistema federal, porque flamencos y valones tenían gran confianza en él como árbitro final de sus controversias. El hermano del rey, Alberto, asumió desde entonces su papel. Al comienzo hubo muchos temores de que los flamencos presionarían abiertamente en favor de la separación para crear un Estado soberano, pero el rey Alberto ha podido demostrar la misma capacidad de resolver problemas que tenía su hermano fallecido.

Fuente: John Guy, "A shift of emphasis", *Fairplay International Shipping Weekly*, 5 de mayo de 1994, p. 30; y *The Economist*, "The king is dead. Long live Belgium", 7 de agosto de 1993, p. 29.

convocaban a una persona de reconocida reputación en la comunidad para resolver un conflicto laboral que había llegado a un punto en que ninguna de las partes estaba dispuesta a ceder y la violencia ya se había desencadenado o estaba a punto de estallar. Por ejemplo, en 1903 se convocó a un almirante retirado para resolver el conflicto laboral en el puerto de Valparaíso (Chile) al que se hizo referencia en la Introducción de este libro (Ramírez Necochea, 1956, pp. 282-289). Este proceso independiente, que involucra a una tercera persona, se ha utilizado cada vez más y la mayoría de los países ha promulgado leyes para institucionalizarlo.

El arbitraje debería ofrecer un método rápido, comercial y de costo mínimo para resolver litigios, pero en muchos casos las partes en conflicto lo han distorsionado, movidas por propósitos propios. Por ejemplo, ocultan información al árbitro, usan el arbitraje y sus costos como una técnica de hostigamiento y exigen mucho más de lo que ninguna está dispuesta a aceptar porque a menudo los árbitros "parten la diferencia" entre las posiciones en conflicto (The Journal of Commerce, 18 de febrero de 1994,

p. 12B; Fairplay International Shipping Weekly, 11 de noviembre de 1993, p. 3). Para evitar estas prácticas, los árbitros deberían aceptar o rechazar la propuesta más razonable y objetiva de los litigantes.<sup>16</sup> Si ambas propuestas son rechazadas, las partes tendrían que volver a formular sus posiciones y hacer otras propuestas hasta que los árbitros estuvieran satisfechos. Para garantizar que ninguna de las partes se aprovechara de la otra, los árbitros deberían tener derecho a solicitar un interdicto a los tribunales. Con este proceso la responsabilidad de encontrar una solución al problema recae directamente sobre las partes (Piñera, 1990, p. 113). Por ejemplo, en las negociaciones colectivas entre la Maritime Employers Association (Asociación de Empresarios Marítimos) de British Columbia y la International Longshoremen's and Warehousemen's Union (ILWU) (Unión Internacional de Estibadores y Almacenadores), el presidente de esta última, Gordon Westrand, comentó que probablemente el sindicato modificaría su propuesta en un intento por ganar apoyo del árbitro (*The Journal of Commerce*, 17 de febrero de 1994, p. 1B; 14 de febrero de 1994, p. 8B).<sup>17</sup> Las decisiones de los árbitros debieran ser definitivas o bien las partes deberían poder ponerse de acuerdo al respecto (Fairplay International Shipping Weekly, 14 de abril de 1994, p. 3).

Se calcula que los costos indirectos de resolver los conflictos laborales en los tribunales son 100 veces mayores que los costos directos de los laudos de los jurados, los arreglos de controversias y los honorarios de los abogados (Edwards, R., 1993, p. 193). El principal incentivo para crear comités obrero-patronales debería ser la eliminación de esos costos, pero la experiencia demuestra que no es suficiente. Para ofrecer un aliciente adicional, debería permitirse que los exportadores, importadores y transportistas que pudieran demostrar que sus finanzas se han visto perjudicadas entre el momento en que se desistió de los procesos del comité y la decisión final fue pronunciada por el tribunal o el árbitro cobraran una indemnización por daños y perjuicios, que las partes sufragarían por partes

---

<sup>16</sup> En Canadá la ley exige que los sindicatos portuarios y los empleadores marítimos seleccionen a un árbitro. Si no pueden ponerse de acuerdo, el gobierno designa a un árbitro para resolver el conflicto, tomando en cuenta a cualquier persona que ambos litigantes rechazarían. Cada litigante debe presentar una última oferta al árbitro, con argumentos que fundamenten por qué debería favorecer su posición. Luego el árbitro refrenda una de las dos posiciones y se le prohíbe formular una respuesta propia. Para ilustrar la eficacia de este procedimiento, en sus actuales negociaciones colectivas con la *Maritime Employers Association* (Asociación de Empleadores Marítimos) de British Columbia, el presidente de la ILWU de Canadá, Gordon Westrand, comentó que probablemente el sindicato modificaría su propuesta en un intento por ganar apoyo del árbitro. Véase *The Journal of Commerce* (17 de febrero de 1994, p. 1B; y 14 de febrero de 1994, p. 8B).

<sup>17</sup> El 30 de julio de 1994, Brian McWilliams asumió la presidencia de la ILWU. Véase *Pacific Maritime Association* (1994, p. 5).

iguales. Dicha indemnización, independientemente de quién gana o pierde en un conflicto laboral, motivaría a los estibadores y empresarios marítimos a resolver sus problemas sin perjudicar a los exportadores, importadores y transportistas, para evitar el pago eventual de grandes sumas. Así como las leyes contra los monopolios de los Estados Unidos permiten que la parte vencedora en un conflicto cobre a la perdedora el triple de los daños sufridos, lo que motiva a los litigantes a negociar arreglos extrajudiciales, la posibilidad de que los estibadores y empresarios marítimos estén obligados a indemnizar a los exportadores, importadores y transportistas que resultan perjudicados por un conflicto laboral debiera lograr un resultado análogo.

El concepto de que los litigantes resuelvan sus propios conflictos no es nuevo. Lo que sí es nuevo es la asimilación de los procesos de los comités obreros-patronales en la estructura comercial de las actividades portuarias. Los procesos directos e informales son una opción de costo mínimo ya que la resolución de conflictos en los tribunales o merced al arbitraje formal es un proceso caro con ganadores y perdedores, y los litigantes quedan resentidos con el proceso, como si fuera una batalla, y muchas veces buscan tomar represalias con distintos medios judiciales o extrajudiciales (Edwards, R., 1993, pp. 191-193 y 216). También constituye un componente de valor agregado de los servicios portuarios, porque los costos recaen en los propios litigantes. La aparición de la economía globalizada, la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones y la exposición de las administraciones y trabajadores portuarios a los mecanismos del mercado han transformado a los estibadores en empresarios, que participan codo a codo con los exportadores, importadores y transportistas, en un negocio en que las huelgas perjudican a todos y la resolución de los conflictos exige los mejores esfuerzos, la confianza mutua y la buena voluntad de todos para mantener una base de constante colaboración (The Journal of Commerce, 31 de octubre de 1994, p. 1B; 11 de octubre de 1994, p. 7B; Davidow y Malone, 1992, p. 205; Cabot, 1986, pp. 112-127). De manera que los comités deberían alentar a los empresarios marítimos y a los estibadores a redefinir continuamente su relación, para que puedan responder mejor a los desafíos comerciales y sociales mediante la resolución conjunta de conflictos.

En una economía globalizada, altamente competitiva y en constante expansión, gobiernos, trabajadores y empleadores deben reconsiderar el derecho a la huelga (The Journal of Commerce, 22 de febrero de 1994, p. 8B). Habitualmente ese derecho está consagrado en la legislación nacional como un principio básico del derecho laboral y se justifica como medio para contrarrestar la facultad que tienen los empleadores de hacer cierres forzosos. En general hay acuerdo entre todos los que pertenecen al ámbito portuario en que no sólo se ha exagerado tremendamente el uso de este

derecho y ha servido fines políticos sino que la ausencia de huelgas y cierres puede contribuir a que un productor adquiriera la reputación de proveedor confiable (The Journal of Commerce, 22 de febrero de 1994, p. 7B; 4 de febrero de 1994, p. 12B; 2 de febrero de 1994, p. 8B). En una economía abierta, es incorrecto y, al decir de algunos, imposible aislar a los trabajadores de la intensa competencia de productos y servicios. La oferta globalizada de insumos significa que los bienes y servicios pueden compararse y reemplazarse fácilmente. La mano de obra portuaria ha pasado a ser parte de los sistemas de distribución de los bienes manufacturados, y está sujeta a las mismas fuerzas competitivas que ellos encaran. El derecho a la huelga debe considerarse un medio de intensificar el disputado mercado que deben enfrentar los empleadores, ya que hay posibles ingresantes que desean satisfacer las necesidades de los dueños de las cargas, de manera que ese derecho debe utilizarse de forma que permita que los trabajadores obtengan los salarios y beneficios deseados, salvaguardando al mismo tiempo la viabilidad comercial de exportadores, importadores, transportistas y empresarios marítimos.

En 1988, por ejemplo, la fábrica de neumáticos japonesa, Bridgestone Corporation, compró la empresa estadounidense Firestone, Inc. Como los salarios y beneficios de los obreros de Firestone superaban con creces la norma del sector en los Estados Unidos, Bridgestone intentó reestructurar los acuerdos laborales de Firestone. Los directores se reunieron con los dirigentes sindicales y explicaron que Bridgestone había hecho inversiones sustanciales en Firestone y que la supervivencia de la empresa estadounidense dependía de la renegociación de sus acuerdos laborales. Luego Bridgestone expuso sus planes de expansión de la fábrica y señaló que en el corto plazo no se preveían despidos. La dirección quería un acuerdo antihuelga de siete años, pero el Gobierno de los Estados Unidos se alió con el sindicato, la United Rubber Workers (Unión de Trabajadores del Caucho), en un esfuerzo por que Bridgestone hiciera concesiones en los contratos. La fábrica resistió y tuvo que soportar una huelga de ocho meses. Bridgestone contrató a trabajadores sustitutos y el Presidente de los Estados Unidos aprobó un decreto ley que prohibía que los empleadores que recurrieran a esa práctica hicieran negocios con el gobierno de ese país (Business Week, 10 de abril de 1995, p. 66; 27 de marzo de 1995, p. 42; The Nikkei Weekly, 12 de abril de 1993, p. 10; 23 de enero de 1995, p. 6).<sup>18</sup> En cambio en Chile, los trabajadores del cobre también compiten en un mercado internacional altamente disputado, pero han terminado por

---

<sup>18</sup> Véase un ejemplo de cláusula antihuelga, apoyada por una cláusula anti-cierre patronal, en el acuerdo suscrito entre la *Lynchburg Foundry Company* (Empresa de Fundiciones Lynchburg), la *Archer Creek Plant* (Fábrica Archer Creek) y la *United Steelworkers of America* (Unión de Trabajadores Siderúrgicos de los Estados Unidos), Local Union #8270.



preferir negociaciones obrero-patronales en lugar de paros (Gazeta mercantil, 29 de junio de 1993, p. 7).

La cuestión de si los gobiernos deberían permitir que los empleadores suplantaran permanentemente a los trabajadores en huelga es un tema cuyo adecuado tratamiento supera los alcances de este libro (The Journal of Commerce, 13 de julio de 1994, p. 2B; Fortune, 12 de julio de 1993, pp. 11 y 12; The Washington Times, 5 de mayo de 1993, pp. C1 y C10). Sin embargo, los criterios para resolver el debate deberían derivarse del derecho de contratos, la necesidad pública y la medida en que el gobierno proporciona subvenciones o asistencia preferencial a los empleadores. Si los acuerdos colectivos contienen una cláusula antihuelga y los empleados emprenden una acción gremial, se trata de una violación del contrato y obviamente los empleadores deberían poder contratar personal (The Economist, 9 de julio de 1994, p. 30; The Journal of Commerce, 16 de junio de 1994, p. 8B; Maurice, Sellier y Silvestre, 1986, p. 147). Cuando no existe esa cláusula y los empleados van a la huelga, no debiera permitirse que los empleadores contrataran a otros obreros, a menos que el paro sea de carácter indefinido, es decir, que supere un lapso estipulado, o que se trate de trabajadores directamente relacionados con ámbitos como la salud o la seguridad pública. En esas circunstancias, se debería permitir que la empresa contratara a nuevos empleados, a menos que reciba una subvención u otro privilegio del gobierno (World Wide Shipping, septiembre de 1993, pp. 4 y 5). Si cuentan con ese apoyo, los empleadores están en condiciones de evitar los rigores financieros de una huelga, de modo que no debiera permitírseles suplantar a los trabajadores en huelga. En suma, los empleadores deberían poder contratar a trabajadores sustitutos si en los acuerdos colectivos no figura cláusula antihuelga alguna, si la huelga es de carácter indefinido o si la empresa realiza una actividad de necesidad pública, pero no debería permitírseles si los empleadores reciben cualquier ayuda preferencial del gobierno.

#### **D. SEGURIDAD EN EL EMPLEO**

La seguridad en el empleo se compone de una serie de factores, pero suele considerarse sinónimo de estabilidad de ingresos para los trabajadores e imposibilidad de los empleadores de despedirlos. Estos objetivos son relativamente fáciles de lograr si no se tienen presentes sus consecuencias comerciales. Vale decir, los gobiernos sencillamente podrían ordenar que las administraciones portuarias pagaran salarios, haya o no cargas para manipular, restringir su derecho a despedir trabajadores a casos de falta de conducta ostensible y proporcionar subvenciones para cubrir los costos adicionales. Esta actitud equivaldría a decirles a los trabajadores que no es

preciso hacer esfuerzos por adquirir nuevos conocimientos, mejorar la productividad o reducir los costos, y desincentivaría a los inversionistas privados (The Economist, 11 de junio de 1994, p. 59). Cuando los estibadores reciben salarios y beneficios mayores que el valor de sus contribuciones a un puerto o terminal, comprometen seriamente los procesos de creación de empleos, ponen en peligro la viabilidad comercial de exportadores, importadores y transportistas y crean presiones inflacionarias en la economía nacional (Cooper y Clarke, 1982, pp. 87, 105-106 y 130-138). Para que los estibadores tengan seguridad en el empleo, los gobiernos deben elaborar regímenes laborales portuarios que separen los objetivos sociales de la mano de obra portuaria y los objetivos comerciales de los exportadores, importadores y transportistas de los procesos políticos de los gobiernos, y utilizar mecanismos de mercado para lograr un equilibrio comercial entre ambos.

Los exportadores, importadores y transportistas deben absorber los costos de las disposiciones de seguridad en el empleo y han empezado a expresar su descontento con las que se basan en la continua utilización de equipos anticuados y prácticas de trabajo de uso intensivo de mano de obra. El ajuste de las oportunidades de empleo en los puertos en términos de conocimientos, experiencia y número de trabajadores que debería haberse efectuado con la introducción de equipo de manipulación de carga de uso intensivo de capital fue resistido con éxito por los estibadores, con el apoyo de los gobiernos (ministerios de economía, transporte y trabajo, y administraciones portuarias), dado que fortalece la popularidad política de estos últimos. Una reforma de los regímenes laborales portuarios en función del mercado entraña la aceptación de la participación privada en los servicios portuarios, pero no significa un regreso a las prácticas del empleo día a día y faena por faena que antes controlaban los empleadores. Significa que las disposiciones en materia de salarios, prestaciones y seguridad en el empleo de los estibadores solo pueden obtenerse con medidas que promuevan el comercio. Así pues, el control político de las actividades comerciales de los puertos en una economía basada en las exportaciones representa un riesgo común a la supervivencia comercial de exportadores, importadores y transportistas, y a los arreglos de seguridad en el empleo de los estibadores.

Los requisitos regulatorios que prohíben despedir a los estibadores a fin de proteger sus puestos de trabajo crean una falsa sensación de seguridad en un sector que continúa registrando un gran exceso de personal al pasar de sistemas de manipulación de carga de uso intensivo de mano de obra a uso intensivo de capital y transformarse de un servicio nacional protegido a uno internacional y competitivo. Dichas medidas aíslan a los estibadores de los mecanismos del mercado y eliminan su deseo de aceptar propuestas de reestructuración del trabajo, cumplir con las

necesidades de servicio de los exportadores, importadores y transportistas y utilizar nuevas tecnologías. Sin embargo, para los países que han introducido políticas de crecimiento basado en las exportaciones, las disposiciones de seguridad en el empleo que desean los estibadores ya no pueden obtenerse mediante sistemas de registro, monopolios de manipulación de carga, prácticas de trabajo ineficientes y el rechazo de tecnologías modernas para la manipulación de la carga y para la participación privada en la oferta de servicios portuarios. Las presiones competitivas de una economía globalizada apuntan a la dirección opuesta y exigen que esas disposiciones en materia de seguridad en el empleo contribuyan a la viabilidad comercial de los empresarios marítimos. Ello aumentará la demanda de estibadores altamente motivados, bien entrenados y dedicados (International Transport Journal, 13 de mayo de 1994, p. 1443; Edwards, R., 1993, p. 189). De tal manera, el enfoque de mercado en los regímenes laborales portuarios en un principio sembrará la incertidumbre entre los estibadores, pero a la larga les dará mayor seguridad si responden a las señales del mercado ofreciendo servicios productivos y rentables.

Los empresarios marítimos y los sindicatos portuarios deberían definir medidas de seguridad en el empleo de los estibadores que no sean contraproducentes para la competitividad de exportadores, importadores y transportistas. En un reciente estudio de la CEPAL (CEPAL, 1992a, p. 35) se señaló que,

“La seguridad de empleo en el sector privado depende del rendimiento y no de la presión de los sindicatos o las reglas implantadas por el gobierno que limitan la capacidad de los niveles administrativos de los puertos estatales de reaccionar ante las fuerzas del mercado. Un cambio así exige que los trabajadores respondan no a las presiones políticas sino más bien a las señales del mercado.”

Además del hecho de que los estibadores deben estar dispuestos a reaccionar a los mecanismos del mercado, la seguridad en el empleo se compone de la habilidad para operar equipo sofisticado, la capacidad multifuncional, la voluntad para controlar costos y la autoridad decisoria compartida. Los gobiernos también pueden atender al temor de los estibadores ante la incertidumbre en sus empleos estableciendo períodos de aviso para despidos, elaborando planes de indemnización para determinar los pagos por separación del servicio y solicitando su aprobación para despidos en gran escala (Edwards, R., 1993, pp. 69 y 70). Estas disposiciones deberían motivar a la mano de obra portuaria a prestar servicios rentables, que atraigan a los exportadores, importadores y transportistas y mantengan su interés.

La capacitación de los estibadores para desempeñarse en más de una función profesional contribuiría a la seguridad en el empleo, ya que

Recuadro 5

SEGURIDAD EN EL EMPLEO EN BRASIL

La Constitución del Brasil de 1988, la séptima desde la independencia en 1822, estipula que los empleados de las empresas estatales tendrán numerosas garantías sociales, incluidos puestos de carácter vitalicio. En la propia carta, que dispone una reevaluación cinco años después de su promulgación, se contemplaron modificaciones a la Constitución. Una de las principales razones por las cuales el Partido de los Trabajadores y el Partido Democrático Laborista se oponen a dicha revisión es que representa una amenaza a las conquistas sociales de los trabajadores y, en particular, a los derechos de los trabajadores garantizados en la Constitución. Los partidarios de la reforma sostienen que tales garantías no han dejado que el gobierno resuelva muchos de los grandes problemas económicos de la nación y han dificultado sus esfuerzos por crear una base para la participación privada en las empresas estatales. En junio de 1994, el comité de revisión de la Constitución, formado por miembros de ambas cámaras de la legislatura nacional, aprobó sólo dos cambios sustantivos, ninguno de los cuales abordaba políticas económicas o sociales. Las acusaciones de corrupción, así como los comicios de fin de año para elegir legisladores y presidente, fueron factores que influyeron para que el comité lograra resultados tan limitados.

**Fuente:** Liz Shuker, "Little to celebrate", *Fairplay International Shipping Weekly*, 6 de octubre de 1994, pp. 38 y 39; *Business Latin America*, "Constitutional flop", 20 de junio de 1994, p. 3; *The Economist*, "Brazil under repair", 12 de marzo de 1994, p. 18; *Brazil Report: Latin American Regional Reports*, "Reform of constitution could loosen economy's shackles", 25 de noviembre de 1994, p. 8; *Brazil Report: Latin American Regional Reports*, "Left succeeds in delaying the start of required review of the constitution", 21 de octubre de 1993, p. 1; y David Friedlander, "A máfia de estiva", *Veja*, Rio de Janeiro, 13 de mayo de 1992, pp. 64-71.

permitiría que los trabajadores desempeñaran continuamente una actividad lucrativa. También posibilitaría la aplicación de una amplia escala de planes de indemnización, incentivos y ascensos para los estibadores. El término exitoso de cursos aprobados por la autoridad pertinente (administraciones portuarias o empresarios marítimos, o ambos) debería reconocerse con el pago de sumas mensuales nominales a los estibadores, a quienes debería darse prioridad al momento de los ascensos (*The Nikkei Weekly*, 6 de septiembre de 1993, p. 13; *Business Week*, 13 de mayo de 1991). Si los ascensos se otorgan estrictamente de acuerdo con la antigüedad, debería darse autorización para que este tipo de cursos equivaliera de algún modo a la antigüedad, por ejemplo, en una

proporción de 4 a 1; vale decir, se podrían dar cuatro días de antigüedad a los trabajadores por cada día de curso que hayan completado. Además, si el personal superfluo también se determina sobre la base de la antigüedad, ese mismo procedimiento garantizaría una mayor seguridad en el empleo para aquellos trabajadores motivados que hayan aprobado cursos. En Perú la adopción de medidas de seguridad en el empleo del tipo "a empleo convenido, imposible el despido" llevó a un incremento del uso de trabajadores temporeros y obstruyó los intentos de liberalización económica al reducir la movilidad laboral (Suárez, 1987). Así pues, las disposiciones de seguridad en el empleo deberían fomentar la actividad comercial y promover la utilización y ascenso de personas capacitadas y competentes.

El Gobierno de Barbados, representantes del sindicalismo y empleadores del sector privado recientemente convinieron en una política nacional de ingresos que dispone un congelamiento de los salarios durante dos años y la creación de una Junta Nacional de Productividad. Con arreglo a dicha política, sólo se permiten aumentos de salario a los empleados en casos en que puedan justificarse por razones de contribución a la productividad de la empresa y sólo si son en interés de la empresa, los trabajadores y el gobierno. La Junta estará facultada para dirigir toda la política de ingresos. Concretamente, deberá idear medios para medir la productividad en los sectores público y privado, elaborar un sistema de pago vinculado a la productividad, controlar todos los aspectos de esta, asistir en la implementación de métodos que aumenten la productividad y preparar programas educativos destinados a estimular la conciencia y comprensión públicas de la necesidad de aumentar y mantener los niveles de productividad. Aunque al inicio los estibadores se mostraron renuentes a dichas propuestas, modificaron sus prácticas de trabajo para atraer cargas de transbordo cuando se incluyeron disposiciones para protegerlos de los incrementos de precio y se les dio garantías de seguridad en el empleo (Fairplay International Shipping Weekly, 10 de noviembre de 1994, p. 60; Caribbean and Central America Report, 30 de septiembre de 1993, p. 7; 22 de julio de 1993, p. 3). De tal manera, sólo cuando la seguridad en el empleo dependa de los aumentos progresivos en la productividad y la rentabilidad, los trabajadores harán verdaderos esfuerzos para mejorar en esos ámbitos.

El fantasma actual de la inseguridad en el empleo de la mano de obra portuaria de muchos países de la región de la CEPAL tiene su origen en el hecho de que los gobiernos no han logrado modificar los regímenes laborales paternalistas a la luz de los cambios económicos mundiales, la falta de programas de capacitación de estibadores y la continua utilización de prácticas de trabajo de uso intensivo de mano de obra y políticas que exigen que los puertos den trabajo a los desempleados. En un entorno portuario abierto y competitivo, los estibadores acabarán por aceptar que

la seguridad en el empleo depende del éxito de los exportadores, importadores y transportistas, no de garantías constitucionales y legislativas, y que deben asumir una mayor parte de la responsabilidad de generar ideas que aumenten la productividad, reduzcan las tarifas portuarias y contribuyan a innovaciones que determinan, en gran medida, esa seguridad. Las soluciones para los problemas ya no deberán provenir solamente de los exportadores, importadores, transportistas, consultores, fabricantes de equipos y funcionarios públicos. Para fomentar tal participación, los empresarios marítimos deben colaborar con los estibadores y suministrarles información respecto de la productividad portuaria, las utilidades y su posición competitiva frente a otros puertos que atienden a la misma zona de influencia (Kassalow, 1988, pp. 573-592).

### **E. LA REINSERCIÓN DE LOS TRABAJADORES DESPEDIDOS EN LA FUERZA LABORAL**

La reducción de la demanda de mano de obra portuaria obedece a la competencia generada no sólo por las tecnologías modernas de manipulación de la carga y comunicaciones sino también por la aparición de una economía globalizada, la introducción de políticas de crecimiento basado en las exportaciones y la participación privada en la oferta de servicios. Contrariamente a lo que se cree, los estibadores no hacen oídos sordos a estas grandes transformaciones; sencillamente las interpretan a la luz del consabido contexto político que se describió en el Capítulo 2 y creen que de alguna manera sus funciones seguirán siendo las mismas. Estas transformaciones han cambiado los requisitos de aptitudes de la mano de obra portuaria; antes se pedía un limitado nivel de especialización para operar y mantener equipo transportador y elevador unifuncional, mientras que ahora se necesitan trabajadores cada vez más especializados, que sepan cumplir funciones múltiples, para operar y mantener sofisticados equipos que abarcan un gran número de tareas diferentes. Para que los trabajadores portuarios despedidos puedan reinsertarse en la fuerza laboral nacional, es preciso que estén dispuestos a adquirir nuevos conocimientos, aceptar indemnizaciones y pagos por jubilación anticipada e instalar negocios vinculados con el puerto, además de que los gobiernos ofrezcan servicios de colocaciones y orientación individual, se hagan cargo de parte de los gastos de los programas de readiestramiento y den gratificaciones a los empleadores que contraten a desempleados en busca de trabajo (The Nikkei Weekly, 27 de marzo de 1995, pp. 1 y 8).

Los gobiernos deberían indemnizar a los estibadores que quedan sin trabajo como consecuencia de la reforma de los regímenes laborales en

función del mercado. El objeto de dichas indemnizaciones es evitar huelgas y disturbios civiles y reducir los costos que entraña para los trabajadores moverse de un puesto a otro. Como se señaló anteriormente, en 1981 el Gobierno de Chile eliminó los monopolios de manipulación de la carga en las naves y los muelles y pagó a los estibadores indemnizaciones por unos 30 millones de dólares (CEPAL, 1992a, p. 31). En 1991 el Gobierno de Colombia asignó 50 millones de dólares en concepto de indemnizaciones para 8 000 estibadores colombianos por la pérdida de derechos adquiridos, en tanto Ecuador estima que se necesitan 40 millones de dólares (Fairplay International Shipping Weekly, 7 de julio de 1994, p. 40; 30 de junio de 1994, p. 28; 9 de junio de 1994, pp. 32 y 33; 24 de junio de 1993, p. 44; 29 de abril de 1993, p. 4; 28 de febrero de 1991, p. 29; The Journal of Commerce, 5 de abril de 1991, p. 12B).<sup>19</sup> El Gobierno de México gastó alrededor de 30 millones de dólares durante 1994 para liquidar los acuerdos colectivos que otorgaban a los estibadores derechos exclusivos de manipulación de carga en 10 puertos. Los sindicatos portuarios se desintegraron, pero pueden reorganizarse como empresas con fines de lucro y competir con operadores de terminales privados (The Journal of Commerce, 14 de febrero de 1994, pp. 1A y 10A; 4 de febrero de 1994). Por último, la reestructuración de los puertos venezolanos de 1991 culminó en el despido de 10 279 estibadores y de los 2 000 funcionarios del Instituto Nacional de Puertos (INP). El Gobierno de Venezuela pagó doble indemnización a los trabajadores por un total de 182 millones de dólares.<sup>20</sup> Las indemnizaciones que pagaron los gobiernos de Chile, Colombia, México y Venezuela varían mucho debido a que están separadas por más de una década y respondieron a necesidades distintas.

Idealmente, los programas de capacitación e indemnización para los trabajadores desplazados deberían complementarse con servicios de colocaciones y de orientación individual para que estén más enterados de sus oportunidades de empleo y aumentar la eficiencia del mercado laboral (Fairplay International Shipping Weekly, 16 de junio de 1994, pp. 38 y 40; Adnett, 1987, pp. 183-196). A primera vista podría parecer que tales servicios sólo se necesitarían para los casos de trabajadores superfluos producidos por la reforma de los regímenes laborales portuarios en función del mercado, pero en realidad no es así. Las características de los puertos

---

<sup>19</sup> Carta a la CEPAL del Ministro de Obras Públicas y Transporte de Colombia, Juan Felipe Gaviria Gutiérrez, de fecha 20 de agosto de 1991 (CEPAL, 1991b, pp. 1 y 2).

<sup>20</sup> A modo de comparación, el Gobierno de Francia inició la reestructuración de sus puertos en 1992 y los costos de readiestramiento, indemnización y jubilación anticipada para unos 4 200 trabajadores despedidos se estiman entre 684 y 740 millones de dólares, cuyo 50% sufragará el Estado y el resto los operadores de buques y empleadores marítimos. Véanse *Seatrade Review* (octubre de 1994, p. 55) y *The Journal of Commerce* (3 de agosto de 1993, p. 8B).

Recuadro 6

**ECUADOR: MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

La legislación para modernizar las empresas públicas en Ecuador se ha incorporado en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada, publicada en el Registro Oficial, No. 349 de 31 de diciembre de 1993, y estatuto anexo, promulgado por Decreto Ley No. 1623, y publicado en el Registro Oficial, No. 411 de 31 de marzo de 1994. La legislación y el decreto procuran fomentar la reorganización de las empresas del sector público a fin de promover la eficiencia mediante la racionalización, liberalización y simplificación de las estructuras administrativas y económicas. Las leyes contienen medidas para la venta, transformación, liquidación y fusión de empresas estatales y empresas públicas y privadas. Facilitan y fortalecen la participación del sector privado y los mecanismos comunitarios y de autogestión en ámbitos que estaban reservados al Estado, con arreglo al derecho administrativo ecuatoriano. Se prohíben los monopolios en todas sus formas y se autoriza a terceras personas a intervenir en esos asuntos.

Con respecto a los trabajadores superfluos, todo empleado que renuncie voluntariamente será indemnizado con una suma igual al doble de su último salario mensual multiplicado por el número de años de servicio, hasta un máximo de 400 salarios mínimos. El mismo sistema de indemnización se aplicará al personal jerárquico que haya trabajado en la misma empresa estatal durante por lo menos cuatro años ininterrumpidos y 15 años en el sector público. Los empleados que hayan recibido la indemnización pueden volver al sector público sólo en puestos jerárquicos, como ministros, subsecretarios, jueces, presidentes y administradores generales de empresas públicas, embajadores, profesores universitarios y puestos elegidos.

---

Fuente: Sobre la base de información proporcionada por el Estudio Jurídico Apolo y Asociados, S.A., Guayaquil, Ecuador; y Raymond Colitt, "Ecuador: Landmark modernisation law", *Business Latin America*, 19 de julio de 1993, p. 2.

como lugares de empleo han cambiado mucho con las grandes transformaciones económicas, técnicas e institucionales mencionadas anteriormente. La inseguridad en el empleo se ha intensificado por la creciente especialización de los requisitos profesionales, la transición de tecnologías de uso intensivo de mano de obra a uso intensivo de capital y las exigencias competitivas de los inversionistas privados que operan los terminales portuarios en una economía globalizada. Los servicios de colocaciones y de orientación individual deberían ser permanentes y destinados a ubicar a las personas idóneas para los puestos que hay en el puerto y a encontrar empleos fuera del puerto para los estibadores que han



quedado desplazados. Para asegurar una rápida reinserción en la fuerza laboral de la mano de obra portuaria superflua, las indemnizaciones, los programas de capacitación y los servicios de colocaciones deberían formar parte de un programa integral que tuviera como objetivo principal evitar los problemas sociales.

Se podría alentar a los estibadores que mostraran aptitudes empresariales a aceptar un período convenido de salarios y prestaciones por jubilación anticipada para instalar negocios vinculados con el puerto. Estos negocios deberían financiarse conjuntamente entre estibadores y gobiernos y podrían abarcar actividades como reparación y mantenimiento de contenedores, llenado y vaciado de contenedores, reparación y mantenimiento de equipos de manipulación de carga, procesamiento y transmisión de datos electrónicos, limpieza de depósitos y edificios de oficina y prestación de servicios de alimentación (The Journal of Commerce, 6 de diciembre de 1994, p. 9A). Como incentivo adicional, se podría dar contratos de uno a dos años a los estibadores para que prestaran esos servicios antes que las concesiones salieran a licitación pública. Este sistema se utilizó con bastante éxito en el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la empresa estatal de petróleo de Argentina (LatinFinance, enero/febrero de 1994, pp. 20-22 y 24-26). Unos 9 000 ex operarios de YPF y miembros del Sindicato Unido de Petroleros del Estado (SUPE) compraron equipos muy necesarios a precios rebajados para instalar negocios de servicios de reparación, exploración y transporte (Fairplay International Shipping Weekly, 23 de junio de 1994, p. 11; América economía, noviembre de 1993, pp. 36, 38 y 40). Asimismo, IBM, la empresa fabricante de computadoras, utilizó personal superfluo en Japón para crear compañías afiliadas que ofrecen servicios muy útiles a un precio mucho menor que si lo prestara la propia IBM.<sup>21</sup>

Para promover la reinserción de trabajadores en actividades económicamente viables, algunos gobiernos ofrecen gratificaciones a empleadores por contratar a personas que están desempleadas pero buscan trabajo empeñosamente. Por ejemplo, hace poco el Gobierno de Japón aumentó de 2 a 10 el número de sectores que pueden acceder a subvenciones por ajustes en el empleo. Ello permite que las industrias de ciertos sectores que hayan experimentado un 5% de reducción de la producción y no hayan aumentado su personal en los últimos tres meses utilicen fondos públicos para despedir, readiestrar y transferir temporariamente a los trabajadores superfluos (The Nikkei Weekly, 8 de

---

<sup>21</sup> Se creó una empresa para prestar servicios de mantenimiento de equipos y programas de computadora, y se capitalizó en aproximadamente 300 000 dólares. La IBM de Japón es propietaria del 70% de las acciones, y comenzó sus operaciones en junio de 1993 con 210 funcionarios. Véase *The Nikkei Weekly* (7 de junio de 1993, p. 10; y 5 de abril de 1993, p. 11).

agosto de 1994, p. 2; 22 de marzo de 1993, p. 4). A pesar de los beneficios de esos programas, los gobiernos deberían reservarse el derecho de retirar los beneficios a los trabajadores desempleados que rechazan un puesto o programas de readiestramiento para evitar crear un grupo de personas con poco incentivo para trabajar, y deberían abstenerse de subvencionar puestos en el sector privado porque los empleadores suelen reemplazar a empleados que les significan un alto costo por trabajadores que reciben esos beneficios (*The Economist*, 20 de agosto de 1994, p. 55; 20 de marzo de 1993, p. 38; *The Nikkei Weekly*, 20 de junio de 1994, p. 7; *Lloyd's List*, 5 de julio de 1993, p. 3).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Véase la experiencia del Reino Unido con los pagos del gobierno a los trabajadores del sector privado en Deakin y Pratten (1982).

#### **IV. LOS PARÁMETROS OPERACIONALES DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA**

La diversidad de intereses de los gobiernos, la mano de obra portuaria y los exportadores, importadores y transportistas crea conflictos que, muchas veces, neutralizan cualquier plan, programa o actividad destinados a aumentar la productividad y regular los costos. Al no haber una base independiente para conciliar los aspectos políticos, económicos y sociales del puerto, los gobiernos han terminado por tolerar subespecialidades cada vez más pequeñas, sistemas de registro de estibadores, monopolios de manipulación de carga y la necesidad de las subvenciones. El presidente de la organización de empresarios marítimos de Marseilles-Fos Sur Mer, Jean-Pierre Jarre, procuró infructuosamente conciliar dichos aspectos con el peso de su oficina cuando pidió a los estibadores que pusieran término a su campaña de boicotear el nuevo régimen laboral portuario comercial (Lloyd's List, 7 de julio de 1993, p. 3). La incorporación de los mecanismos del mercado en el marco institucional reformado no sólo debería exigir que los estibadores respondieran a esos mecanismos al prestar servicios de manipulación de carga, sino también que los emplearan para conciliar los aspectos políticos, económicos y sociales. La utilización de los mecanismos del mercado de esta manera no es una opción; se impone ante la necesidad de eliminar personas innecesarias, que habitualmente son funcionarios públicos, abogados y otros, cuyos servicios se suelen requerir para interpretar los distintos niveles de complejidad regulatoria a fin de mantener sus privilegios.

La compra de insumos, el ensamblado y la distribución y venta de bienes a escala mundial presentan un cuadro comercial irreconciliable con el estado-nación semiautónomo, una zona de influencia cautiva de los puertos y el control monopolístico de los servicios de manipulación de carga por parte de los estibadores. Hoy la utilización del puerto más cercano a las fábricas no es tan decisiva como solía ser; lo que importa ahora son la calidad y el costo del producto, así como los plazos de fabricación y entrega. Dado que los gobiernos actúan como propietarios, operadores y empleadores portuarios, y participan directamente en las negociaciones

colectivas, los estibadores tienen un aliado fácilmente accesible y poco o ningún incentivo para responder a las exigencias de los mercados internacionales y nacionales. Si no se satisfacen esas exigencias, los puertos pueden perder el atractivo que ofrecen a los exportadores, importadores y transportistas, desalentar las inversiones e incluso provocar el abandono (The Journal of Commerce, 14 de octubre de 1994, p. 1B). Así pues, es preciso hacer una evaluación para determinar de qué manera la mano de obra portuaria podría contribuir mejor a i) las necesidades comerciales de exportadores, importadores y transportistas, ii) las bases para la participación de los estibadores en las decisiones relativas al lugar de trabajo, iii) la adquisición de nuevas tecnologías y habilidades del estibador, y iv) el mejoramiento de la eficiencia portuaria.

#### **A. LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS DEL PUERTO**

Entre los usuarios del puerto sería razonable incluir a todos aquellos que dependen de las actividades portuarias o deben coordinar sus tareas con las que allí se realizan. Sin embargo, a los efectos de este libro, el término se limita a los exportadores, importadores y transportistas, o los grupos principales que utilizan los servicios de manipulación de carga y almacenamiento que prestan los estibadores. Con la aparición de la fabricación y ensamblado mundiales y las entregas justo a tiempo, las necesidades de los usuarios desconocen el reloj, el calendario y hasta las condiciones climáticas, y se han sensibilizado a los costos y la productividad de puertos ubicados al otro lado del océano que manipulan mercaderías competidoras destinadas a los mismos mercados (Marinha mercante, 25 de mayo de 1994, p. 1). La competitividad del mercado globalizado obliga a invertir en buques de mayor tamaño y tecnologías avanzadas de manipulación de carga para reducir los costos de distribución. Eso significa que la demanda de servicios de manipulación de carga en puertos menores podría reducirse o incluso eliminarse, ya que las principales empresas navieras que van de oriente a occidente han comenzado a recalar sólo en un número limitado de puertos y a utilizar servicios de transporte terrestre de larga distancia, buques de enlace y centros interiores para recibir y distribuir los cargamentos. Los gobiernos sólo pueden preocuparse por que los estibadores superfluos reciban indemnización y readiestramiento para desarrollar otras tareas; ya no pueden sacrificar las metas comerciales de usuarios y empresarios marítimos ni los ingresos, aspiraciones de carrera y satisfacción en el empleo de los estibadores que quedan.

---

El entorno organizacional de los puertos debería permitir que los estibadores desarrollaran sus propias respuestas innovadoras a las necesidades de los usuarios. La importancia que se ha dado a la promoción del comercio en las economías orientadas a las exportaciones, considerando cada vez más el aumento de la productividad y rentabilidad de la mano de obra portuaria, ha puesto de relieve la necesidad imperiosa de que los servicios portuarios inflexibles y monopolísticos estén expuestos a las mismas presiones competitivas que encaran los usuarios. Luego los estibadores funcionarían en un entorno comercial determinado por las necesidades de servicio –costo y productividad– de los usuarios. Implícitamente, los gobiernos (ministerios de transporte y trabajo, y administraciones portuarias) abrigan el deseo de dejar atrás la vieja postura de no cooperar que asumía la mano de obra portuaria. Como las necesidades de los usuarios evolucionan constantemente, el marco institucional para la mano de obra portuaria debería dar a los empresarios marítimos suficiente flexibilidad en la asignación de tareas y horas de trabajo, por ejemplo, para responder a ellas; de lo contrario surgirán conflictos entre empleadores y empleados. A modo de ilustración, la Unión Marítima de Australia impuso una multa monetaria a nueve estibadores por acceder a la solicitud de un empleador marítimo de aumentar la productividad (Fairplay International Shipping Weekly, 3 de febrero de 1994, p. 28). Los salarios y prestaciones de los estibadores deberían subir o bajar según el éxito comercial de puertos, empresarios marítimos y usuarios, vale decir, el entorno en que se desempeñan y aquellos para quienes trabajan, porque ninguno de ellos puede prosperar por su propia cuenta.

La competencia a nivel de cada insumo y del producto final que impone la economía globalizada obliga a los usuarios a buscar más allá de los mercados y proveedores tradicionales. Los industriales sólo serán competitivos si fabrican y venden sus productos a escala mundial. Ningún proveedor de componentes o de servicios puede considerarse aisladamente, ya que cada uno contribuye o sustrae a la competitividad de los bienes y servicios de los usuarios en los mercados mundiales. Para los puertos, las instalaciones modernas, los equipos de manipulación de carga con uso intensivo de capital, las buenas ubicaciones respecto de las grandes corrientes comerciales y los servicios frecuentes y rentables de transporte de enlace oceánico y en el territorio brindan un incentivo para que los exportadores penetren nuevos mercados y alientan a los importadores a aprovechar otras fuentes de productos. Sin embargo, ese incentivo se podría perder a menos que usuarios, estibadores y empresarios marítimos colaboren para aumentar la productividad, la rentabilidad y la calidad del servicio. Los trabajadores que responden a las señales del mercado demostrando capacidad y motivación para aprender nuevas tareas, operar

tecnologías avanzadas y aceptar nuevos mecanismos institucionales son los que habitualmente se seleccionan para recibir capacitación adicional y luego se reasignan a puestos más especializados. Los sindicatos interpretan este proceso como un ataque a la solidaridad entre los trabajadores, pero los sindicatos portuarios no pueden robustecerse si hacen caso omiso de las necesidades de los usuarios.

Los usuarios del puerto requieren mejoras progresivas de la productividad y la rentabilidad en los servicios de manipulación de carga y almacenamiento a fin de aumentar la competitividad de sus bienes y servicios en los mercados internacionales. La mayor parte de estas mejoras son producto de tecnologías avanzadas y mecanismos institucionales modernos que pueden volver superfluas algunas habilidades y tareas. El movimiento laboral portuario ya no puede utilizar sus alianzas políticas y amenazas de disturbios civiles para preservar una demanda histórica de los servicios de los estibadores y asegurar que los requisitos de calificaciones permanezcan inalterados. La velocidad con que los regímenes laborales portuarios, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo traducen las señales del mercado en respuestas de los estibadores es la clave para el éxito comercial en un mercado globalizado. Por ejemplo, el director del puerto de Dunkerque, Hubert Dumesnil, señaló que antes de la reforma comercial de los puertos franceses en 1992, los clientes (usuarios) estaban allí no para recibir servicios prestados sino para ser objeto de explotación... Súbitamente se vieron inmersos en las reglas de la economía de mercado y empezaron a descubrir cómo se trataba a los clientes (The Journal of Commerce, 5 de abril de 1993, p. 5B).

El concepto económico de la utilidad se emplea para explicar el valor de los bienes con referencia a determinadas circunstancias. La utilidad de lugar asigna un valor a los bienes según su ubicación actual y futura, de manera que la disponibilidad, rapidez y costo de los servicios de transporte, puerto y almacenamiento conexos ejercen una influencia enorme. Los servicios de transporte y los sistemas de información electrónica altamente confiables parecen haber dado origen a una nueva faceta de la utilidad de lugar, la utilidad de flujo. Dichos servicios y sistemas permiten que los importadores tengan información sobre la ubicación y las fechas de llegada de los bienes, en lugar de la posesión física de estos. Así pueden contar los bienes que están en tránsito como parte del inventario, aunque no hayan llegado todavía (Containerisation International, junio de 1994, pp. 61-63). La productividad y rentabilidad de los servicios de los estibadores es un factor esencial que afecta a la utilidad de lugar y flujo de los bienes de los usuarios. Los regímenes laborales portuarios en función del mercado deberían estimular a los estibadores para que aumentaran la utilidad de lugar y flujo –o el valor– de los servicios que prestan a los usuarios. Tal como los precios de los bienes y servicios son mecanismos señaladores que

facilitan la asignación de recursos, la utilidad de lugar y flujo debería guiar a los estibadores para satisfacer las necesidades de los usuarios de un modo más comercial y oportuno. Así, todo puerto que lograra crear una mayor utilidad o valor para sus usuarios tendría una ventaja competitiva inmediata.

Muchas administraciones portuarias creen que los estibadores no responderán a la productividad ni a las necesidades en materia de costos de los usuarios a menos que se les ofrezca incentivos monetarios (Evans, 1966, pp. 167-171). Un marco institucional competitivo ofrecería a los estibadores el incentivo más importante para satisfacer las necesidades de los usuarios: la preservación de sus empleos y prestaciones. La demanda de servicios portuarios se deriva de la demanda de los bienes que se están manipulando, y habitualmente se manifiesta en los esfuerzos por atraer a los usuarios de otras empresas del terminal en el mismo puerto y en otros puertos que atienden la misma zona interior, y por captar a nuevos usuarios. En un entorno abierto y competitivo, la mano de obra portuaria acabará por darse cuenta de que no hay zonas interiores cautivas y que, por ejemplo, las importaciones de fruta para el sur de Francia no pasan por el puerto cercano de Marseilles-Fos Sur Mer, sino por Algeciras, España. Al exponer a los trabajadores portuarios a los mecanismos del mercado, se crea competencia en una amplia gama de renglones, como el número de trabajadores por cuadrilla, los requisitos de calificaciones, las horas de trabajo, la productividad y los costos, y este proceso comercial contribuye a satisfacer las necesidades de los usuarios (Ámbito financiero, 12 de enero de 1944, pp. 14 y 15). Los gobiernos excluían a los estibadores de la competencia porque se consideraba que los puertos tenían un papel estratégico en la defensa nacional y la seguridad económica, pero actualmente tanto los puertos como los trabajadores están saliendo de esa ecuación política y se están incorporando a un mercado globalizado en que las necesidades de los usuarios han pasado a tener una importancia capital.

Los gobiernos y estibadores de la región de la CEPAL apenas se han preocupado por la viabilidad comercial de los usuarios. Los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo tienen muy poco que ver con aumentar la productividad y rentabilidad. Lo que ocurre con más frecuencia es que las administraciones portuarias (gobiernos) acceden a las demandas de los sindicatos portuarios y no intentan determinar ni satisfacer las necesidades comerciales de los usuarios, en tanto los ministerios de trabajo (gobiernos) sólo piden mayores subvenciones a los departamentos del tesoro (gobiernos) para sufragar mayores gastos. Esta espiral ascendente de los precios se quebró con la aparición de la economía globalizada, la introducción de las políticas de crecimiento basado en las exportaciones, la participación de intereses privados en los puertos estatales y la utilización de tecnologías avanzadas. Para atender las

Recuadro 7

**UN AMPLIO TRATADO DE CALIDAD PARA EL  
PUERTO DE BARCELONA**

Ante la creciente competencia de los puertos vecinos del Mediterráneo y el Atlántico Norte, y las respuestas de un estudio de mercado que indicaron que los usuarios consideran que los puertos son mundos cerrados más bien insensibles a sus necesidades, el puerto de Barcelona firmó una carta de compromiso con los usuarios, los agentes marítimos, las aduanas, los consejos de usuarios, la cámara de comercio, los estibadores y los transitarios, por la que se obliga a cumplir con un plan de calidad del servicio.

El plan dispone el pago de una compensación si no se alcanzan los niveles de servicio garantizados. Los principales estándares de servicio incluyen: a) los contenedores descargados de los buques en el terminal principal vendrán equipados con sellos que, si no están intactos, conllevarán un pago de 70 dólares por unidad, b) los contenedores en tránsito serán despachados por la aduana el día de presentación o el siguiente día hábil, o se le pagará al propietario de la carga 70 dólares por unidad, c) los contenedores que transporten bienes importados pero no requieran inspección serán despachados por la aduana dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación o el propietario de la carga recibirá 106 dólares por despacho, d) los contenedores que transporten bienes importados que sí requieran inspección serán despachados por la aduana dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación o el propietario recibirá 106 dólares por despacho, y e) todos los contenedores que requieran inspección serán transportados a la zona de inspección sólo una vez y todo movimiento adicional redundará en un pago de 106 dólares.

---

Fuente: Sobre la base de información proporcionada por el profesor Joan Alemany de la Universidad de Barcelona, España; y Philip Damas, "Barcelona woos shipper power", *Containerisation International*, marzo de 1994, pp. 72 y 73.

necesidades de los usuarios, los gobiernos deben elaborar regímenes laborales portuarios comerciales que garanticen que todos los miembros de la comunidad comercial y portuaria estén sujetos a los mecanismos del mercado. Las medidas sociales, como el pago de indemnizaciones a trabajadores despedidos por exceso de personal, la reasignación de puestos y los programas de readiestramiento, no pueden hacer atractivos a los puertos, ni aun como entidades sociales, a menos que mejoren la viabilidad comercial de los usuarios en los mercados mundiales. Así pues, el movimiento laboral portuario ya no puede hacer caso omiso de las exigencias de los usuarios.



## **B. PARTICIPACIÓN DE LOS ESTIBADORES EN LAS UTILIDADES, LAS DECISIONES RELATIVAS AL LUGAR DE TRABAJO Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD**

Cada vez se reconoce más que la pericia, la experiencia y la inteligencia de los que realmente hacen el trabajo son un recurso que puede contribuir enormemente a la competitividad de una empresa, pero que no se aprovecha lo suficiente. Los estibadores pueden participar de muchas maneras y el objetivo general de cada una es darles un estímulo para que controlen sus propios destinos y crear una fuerza laboral dinámica e innovadora, que gradualmente mejore la productividad y la rentabilidad. Actualmente la participación de los estibadores en las decisiones de los empresarios marítimos se permite sólo en la medida en que concretamente se autoriza en los regímenes regulatorios pertinentes o en los acuerdos colectivos. Para los empresarios marítimos, la adopción de mecanismos institucionales de participación de los estibadores en las decisiones relativas al lugar de trabajo son una usurpación de sus prerrogativas de gestión; para los dirigentes laborales portuarios, son un intento de socavar la solidaridad del movimiento sindical mediante la reducción o eliminación de las negociaciones en pie de igualdad (OIT, 1981, pp. 29-35). Sin embargo, sin esa participación, los empleadores y estibadores continuarán sufriendo los malentendidos, la oposición, la falta de espíritu de trabajo y las sospechas recíprocas de las propuestas y decisiones de cada uno.

La dicotomía entre los que dan las órdenes (gobiernos, administraciones portuarias y empresarios marítimos) y los que las acatan (estibadores) es ineficiente y onerosa, y ya no puede tolerarse en una economía globalizada altamente competitiva. Se pueden advertir esfuerzos por eliminar esta dicotomía en otras industrias, que han establecido círculos de calidad que permiten que los trabajadores asuman ciertas funciones directivas relacionadas con la producción, la creación de consejos de trabajo que velan por que se tomen en cuenta las opiniones de los empleados respecto de la organización del trabajo, las técnicas de producción, las políticas económicas y financieras, la formulación de planes de compra de acciones por el personal, y la utilización de mecanismos de adopción de decisiones por consenso, que dependen de compromisos sobre la seguridad en el empleo y los salarios por parte de los empleadores hacia los trabajadores, y compromisos de costos, productividad, flexibilidad de las tareas y lealtad por parte de los trabajadores hacia los empleadores (Gould IV, 1993, pp. 131-136). Para respaldar esas actividades, habitualmente se les ofrece a los trabajadores una amplia gama de programas de capacitación en economía, finanzas y control de calidad del servicio y del producto. Dichos mecanismos deberían reducir la frecuencia e intensidad de los

Recuadro 8

**DECISIONES OBRERO-PATRONALES  
EN ALEMANIA**

El Gobierno de Alemania aprobó la Ley de Constitución del Trabajo en 1952, que fue enmendada por la Ley de Codeterminación de 1976. Estas leyes disponen que el funcionamiento de todas las empresas y sociedades limitadas con más de 2 000 empleados debe estar a cargo de juntas supervisoras integradas equitativamente por representantes de empleadores y empleados. De esta manera los obreros tienen un papel parejo al de la dirección al momento de tomar decisiones cruciales que afectan a las grandes empresas. El compañero fundamental de la codeterminación a nivel empresarial es el consejo de trabajo, institución que data de 1848. Estos consejos, integrados exclusivamente por trabajadores, se ocupan del asesoramiento y la negociación colectiva en cuanto a asuntos como las horas de trabajo, cómo encarar los casos de agravios, la introducción de nuevas tecnologías, el abandono de las plantas industriales y la determinación de indemnizaciones relacionadas con el desempeño. Además, tienen derecho a participar con la dirección en la estructuración y reestructuración del trabajo, así como en la capacitación de los recursos humanos y la planificación de su uso. Los consejos de trabajo pueden rechazar el despido de cualquier empleado, a menos que un tribunal invalide la objeción.

---

Fuente: Ray Marshall y Marc Tucker, *Thinking for a living: Education and the wealth of nations*, Nueva York, Basic Books, 1992, pp. 47-59.

conflictos entre los empresarios marítimos y los sindicatos portuarios, y alentar a los estibadores a aceptar cambios en las prácticas y tecnologías de manipulación de carga (International Herald Tribune, 31 de mayo de 1994, p. 11).

Se afirma que la autoridad decisoria de la dirección se deriva del principio de propiedad; por ende, los estibadores sólo tendrán esa facultad si también son propietarios de la empresa. Asimismo se sostiene que la participación de los estibadores en las utilidades y las decisiones de la dirección es consecuencia natural de que la mano de obra invierta su trabajo, como otras personas invierten su capital, en una empresa (OIT, 1981, pp. 14 y 20). Cada uno de estos argumentos procura justificar la participación de los estibadores en las utilidades y en las decisiones relativas al lugar de trabajo sobre la base de un atributo inicial (propiedad o inversión), pero la base no estriba en silogismo ni argumento circular alguno. Por el contrario, se trata de comprender que los estibadores tienen

un bagaje de experiencia útil que puede aprovecharse para mejorar la productividad, reducir los costos, aumentar las ganancias de los usuarios y los empresarios marítimos y satisfacer sus propias metas sociales orientadas hacia la oportunidad. Para que los empresarios marítimos sigan siendo competitivos en una exigente economía globalizada, deben intentar activamente abrir múltiples áreas de participación de la mano de obra portuaria. Una de las maneras de lograrlo es que los empresarios marítimos suministren información de gestión a los estibadores, incorporen cláusulas administrativas conjuntas en los acuerdos colectivos, establezcan comités obrero-patronales, aseguren que los trabajadores integren las juntas directivas y les ofrezcan oportunidades de autogestión.

Un ejemplo de este fenómeno es el puerto de Baltimore (Maryland, Estados Unidos), que en 1988 era conocido porque no trabajaba con lluvia. Hoy ese puerto, sus sindicatos y empresarios marítimos han decidido colaborar juntos para hacerlo atractivo para los usuarios. Con ese fin, actualmente se incluye a la International Longshoremen's Association (ILA) (Asociación Internacional de Estibadores) en las etapas de planificación de los cambios que se hacen en el puerto y el Vicepresidente del Distrito de la Costa Atlántica de la ILA, Richard Hughes Jr., es el vicepresidente del Comité Portuario para el Sector Privado del puerto (The Journal of Commerce, 12 de agosto de 1993, p. 1B; 11 de agosto de 1993, pp. 3 y 9). El trabajo en equipo entre estibadores y empresarios marítimos necesario para lograr este objetivo no puede materializarse con enfrentamientos o mandatos legislativos (World Wide Shipping, septiembre de 1993, p. 71). Los gobiernos deben garantizar que ni los trabajadores ni los empresarios marítimos utilicen los mecanismos del mercado para crear monopolios que limiten las opciones de los usuarios o aumenten las tarifas portuarias, y que esos mecanismos promuevan la colaboración entre ellos para resolver los problemas comunes con imaginación. Para crear un entorno en que los estibadores y los empresarios marítimos puedan responder a las variables señales del mercado, los gobiernos podrían considerar la posibilidad de elaborar regímenes laborales en función del mercado, en que el trabajo de equipo evolucionara y madurara gracias a la continua colaboración, y en que tales esfuerzos colectivos fomentaran la participación de los estibadores en las decisiones relativas al lugar de trabajo.

Muchos creen que el hecho de que los trabajadores sean propietarios de las instalaciones productivas creará una fuerza laboral dinámica dispuesta a lograr exigentes metas comerciales, pero la experiencia de la extinta Eastern Airlines es testimonio bien claro de que no basta con que los trabajadores tengan parte de las acciones. Las políticas empresariales y la postura antisindical del presidente de Eastern Airlines, Frank Lorenzo, provocaron tal repulsión entre los empleados que los hizo oponerse a todos sus esfuerzos, a pesar de la amenaza de quiebra y al hecho de ser

propietarios (Kassalow, 1988, pp. 573-592).<sup>23</sup> En cambio, los obreros de la empresa automovilística Saturn desarrollaron una cultura singular porque ayudaron directamente en el diseño de la planta, la aplicación de prácticas de trabajo, la selección de proveedores y la formulación de estrategias publicitarias. Sin embargo, cuando se contrataron trabajadores adicionales, Saturn sencillamente los incorporó en la fuerza laboral de planta sin tomar medidas para asegurar que aceptarían un mecanismo de trabajo hacia una meta común con sus empleadores. El error de Eastern Airlines y Saturn es que no ofrecieron programas de capacitación para crear y mantener una actitud de colaboración entre obreros y patrones. Así, la participación de los estibadores como dueños parciales de propiedades portuarias y en las decisiones de los empresarios marítimos es un incentivo poderoso, pero para ser fructífero debe complementarse con programas de capacitación que fomenten la colaboración obrero-patronal (The Economist, 11 de junio de 1994, pp. 61-63).

También se cree que los estibadores tendrán un incentivo para aumentar la productividad y reducir los costos si sus salarios se ajustan de acuerdo con la inflación y se les garantiza la seguridad en el empleo. Esas medidas comenzaron a utilizarse en el caso de los empleados de la administración pública en América Latina y se extendieron a las empresas estatales y luego a muchas empresas privadas durante la era de las políticas económicas de desarrollo hacia adentro. El hecho de que los estibadores compartan los ingresos está justificado sólo si éstos y los empresarios marítimos están sujetos ambos a los mecanismos del mercado y la mano de obra portuaria tiene voz y voto en las decisiones relativas al lugar de trabajo. Debe permitirse que los estibadores participen en los ahorros o reducciones de costos que se producen cuando se aplican cambios en las prácticas de trabajo mediante aumentos de salarios y beneficios. Así como los estibadores son empleados de los operadores de terminales, éstos son empleados de las empresas navieras. Sólo en la medida en que los operadores de terminales tengan una relación laboral segura con sus empleadores (empresas navieras) podrán ofrecer seguridad en el empleo a sus empleados (estibadores). La cuestión no es si los trabajadores portuarios deben participar o no en las utilidades, las decisiones relativas al lugar de trabajo y la propiedad; más bien se trata de saber si estos factores contribuirán a una mayor productividad y rentabilidad.

La participación en las utilidades y demás incentivos monetarios pueden aumentar la productividad y la rentabilidad sólo cuando los pagos están vinculados a los esfuerzos individuales. Los estibadores no tendrán

---

<sup>23</sup> Véase una situación similar entre Caterpillar Inc. y los *United Automobile Workers* (UAW) (Unión de Trabajadores de la Industria Automovilística) en *Business Week* (3 de octubre de 1994, p. 57; y 4 de julio de 1994, pp. 34-36).

#### Recuadro 9

#### COLABORACIÓN OBRERO-PATRONAL

En 1986, la *National Steel Corporation* (NSC) (Empresa Nacional Siderúrgica) de los Estados Unidos decide dar mayor voz y voto a los obreros en las actividades de la gerencia. Ello entraña darle al sindicato, los *United Steel Workers* (USW) (Unión de Trabajadores Siderúrgicos), garantías de trabajo, un acuerdo antidespidos para trabajadores con un año de antigüedad y poder de decisión, incluidos puestos en la junta directiva. Los trabajadores pueden actuar como capataces y contribuir en las decisiones, y los funcionarios de la USW reciben información de todo tipo, desde las utilidades hasta las condiciones del mercado. A cambio, la USW accede a reestructurar comercialmente las reglas laborales, permitir la creación de equipos de trabajo y reducir la amenaza de huelgas, al firmar un acuerdo colectivo por seis años. El cambio se aplica no sin dificultades. La USW informa que 20% de los 9 500 obreros de la Empresa todavía no ven con buenos ojos el acuerdo.

Sin embargo, la productividad en la planta principal de la NSC es una de las más altas del sector, a 2.95 horas de trabajo por tonelada de acero. Los beneficios más notables se producen en 1991, cuando la recesión provoca una pérdida de 101 millones de dólares en los primeros seis meses del año y la NSC está a punto de quebrar. Cuando pide ayuda a los obreros, hay cientos de propuestas. Por ejemplo, los obreros indican que hay equipos alquilados que no se están utilizando y pueden devolverse. Los costos de operación de la NSC bajan 100 millones de dólares y la productividad aumenta 11% en un año. Gracias a estas medidas, la NSC es la única gran empresa siderúrgica que registra ganancias durante la segunda mitad de 1991.

Fuente: Keith L. Alexander, "It's time for usx to take labor's outstretched hand", *Business Week*, 16 de agosto de 1993, p. 30; Keith L. Alexander y Stephen Baker, "The steelworkers vs. the 'Smiling Barracuda'", *Business Week*, 23 de mayo de 1994, p. 26; y Stephen Baker y Keith L. Alexander, "The owners vs. the boss at Weirton Steel", *Business Week*, 15 de noviembre de 1993, p. 38.

incentivo para aumentar la productividad o limitar los costos de actividades sobre las que no tienen control alguno. Los incentivos monetarios no funcionarán si los trabajadores realizan tareas tediosas. Con frecuencia se modifica el contenido de esas tareas o los trabajadores se turnan, para evitar la monotonía. Es importante que los estibadores comprendan que sus esfuerzos individuales pueden afectar a los objetivos globales de desempeño del terminal y que tales esfuerzos están relacionados directamente con los pagos de incentivos. Una buena

#### Recuadro 10

##### UNA EMPRESA MIXTA OBRERO-PATRONAL

En 1982 General Motors (GM) y los *United Automobile Workers* (UAW) (Unión de Trabajadores de la Industria Automovilística) inician una empresa mixta para concebir, diseñar y construir un nuevo automóvil llamado Saturn. En los acuerdos colectivos que se firman con los obreros de Saturn no se incluye la cláusula que figura en los acuerdos entre la GM y la UAW, que dispone las prerrogativas de la gerencia o la autoridad para tomar decisiones. El concepto de empresa en sociedad de Saturn se fortalece con la adopción de decisiones por consenso, los salarios anuales para los obreros y la ausencia de relojes de control. Los representantes sindicales participan a todo nivel, desde la selección de los proveedores, los métodos de producción, las tecnologías y los nuevos empleados, hasta la elaboración de nuevos productos, los programas de capacitación y las campañas publicitarias. El entusiasmo que genera este arreglo en el grupo inicial de 3 200 miembros de la UAW se considera un factor determinante que hace que Saturn sea uno de los automóviles de mayor calidad construidos en los Estados Unidos. Ante el alza de las ventas, la dirección y los obreros de Saturn aceptan a otros 1 800 trabajadores que habían sido despedidos de otras fábricas de GM. Cuando se celebra un referéndum el 13 de enero de 1993 para determinar si se mantiene el innovador mecanismo de trabajo de la empresa, 29% de los 5 000 obreros votan por volver a las tradicionales negociaciones obrero-patronales, como adversarios y en un pie de igualdad, porque sienten que los funcionarios sindicales elegidos no defienden sus intereses.

---

Fuente: David Woodruff, "Saturn: Labor's love lost?", *Business Week*, 8 de febrero de 1993, pp. 122 y 124; William B. Gould IV, *Agenda for Reform: The Future of Employment Relationships and the Law*, Cambridge, MIT Press, 1993, pp. 126-131; Richard Edwards, *Rights at Work: Employment Relation in the Post-union Era*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993, p. 9; y Barry Bluestone e Irving Bluestone, *Negotiating the Future*, Nueva York, Basic Books, 1992, pp. 24 y 191-201.

alternativa es la compensación grupal, cuando los esfuerzos individuales forman parte de un todo bien definido. Luego, para surtir efecto, los pagos de incentivos son necesarios al nivel más bajo de la producción del servicio, la cuadrilla de manipulación de carga. Una vez que los estibadores sienten algún tipo de control sobre el programa de incentivos y la cantidad de dinero que recibirán, pueden producirse mejoras muy positivas en la productividad y la rentabilidad. El programa de incentivos debe basarse en múltiples criterios comerciales, como la satisfacción del usuario, la



Recuadro 11

**SISTEMA DE "DESPLAZAMIENTO" DE COSTOS Y TRABAJADORES  
EN LOS PUERTOS DE ISRAEL**

La Dirección de Puertos y Ferrocarriles de Israel adoptó un sistema de incentivos para los estibadores conocido como sistema de "desplazamiento". Los objetivos de este programa son aumentar la productividad y reducir así los costos unitarios, motivando a los estibadores con incrementos salariales sobre la base de las economías que contribuyen a generar.

Habitualmente los salarios de la mano de obra portuaria están vinculados al volumen de carga movilizada. Se establecen normas de producción por turno de trabajo y se pagan bonificaciones por la producción que supere dichas normas. El sistema de desplazamiento reparte las economías de costos entre la Dirección de Puertos y los trabajadores. Cuando estos están ociosos, la Dirección de Puertos está facultada para cambiarlos de una función a otra y ofrecer compensación monetaria a aquellos estibadores que acepten jubilación anticipada. Con el tiempo, este sistema brinda a la Dirección de Puertos la oportunidad de prestar servicios más eficientes de manipulación de carga. Por ejemplo, es posible establecer regularmente un tercer turno o un turno de noche e impartir programas de readiestramiento. Así, el sistema alienta a los trabajadores a mejorar la productividad y rentabilidad del puerto.

**Fuente:** Sobre la base de información proporcionada por Ehud Hadar, de The Israel Ports and Railways Authority, y Zvi Ra'anani, de la División de Operaciones de Infraestructura y Energía del Banco Mundial; y Rodney Lanz, "Future potential", *Fairplay International Shipping Weekly*, 11 de noviembre de 1993, p. 45.

productividad del estibador y la creación de riqueza para los empresarios marítimos. Tales criterios también podrían incluir que los estibadores completen cursos de capacitación (Business Week, 14 de noviembre de 1994, pp. 62-64).

**C. ADQUISICIÓN DE TECNOLOGÍA MODERNA Y  
CAPACITACIÓN DE LOS ESTIBADORES**

La tecnología moderna y la capacitación de los estibadores constituyen los parámetros básicos que determinan los servicios que pueden ofrecerse, los mercados que pueden alcanzarse, los costos en que se ha de incurrir, los programas de adiestramiento necesarios y el marco institucional preciso. De hecho, tales factores contribuyen en forma crucial a la transición de

servicios especializados, o la manipulación y almacenamiento de unidades individuales de dimensiones y pesos variados, a servicios de procesamiento en que se manipulan de idéntica manera grandes volúmenes de bienes homogéneos o cargas unitarizadas. La adquisición de tecnología moderna es más probable cuando los volúmenes de carga son suficientemente grandes y estables para justificar las inversiones, cuando los costos de mano de obra son un factor importante en los gastos portuarios generales y los estibadores no rechazan dichas tecnologías. Para evitar ese rechazo y en contrapartida, los empresarios marítimos deben ofrecer una respuesta humana a la mano de obra portuaria, que en este trabajo se ha denominado equidad social orientada hacia la oportunidad. Para que los estibadores presten servicios adecuados a los usuarios, a fin de mejorar la competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales y conservar sus propios puestos, es imperativo que respondan a las señales del mercado, utilicen tecnologías modernas y acepten programas de capacitación.

Las operaciones portuarias deben reorganizarse a fin de velar por que se utilicen correctamente las tecnologías modernas. La reorganización de las actividades físicas o de manipulación y almacenamiento de carga es bastante sencilla y exige que todos aquellos que prestan y reciben servicios se esfuercen por que las instalaciones y los equipos se utilicen de manera tal que permita el movimiento rápido e ininterrumpido de los bienes entre los barcos y los dueños de la carga, sin mediar almacenamiento. La reforma del marco institucional que regula la mano de obra portuaria debería reflejar las necesidades de los usuarios, estimular a los estibadores a resolver los problemas, crear una fuerza de trabajo de habilidades múltiples, permitir la rotación de funciones y definir la equidad social en función de brindar oportunidades para los usuarios, los trabajadores portuarios y los empresarios marítimos (The Journal of Commerce, 11 de agosto de 1994, p. 7B). Desde el punto de vista humano, las limitaciones más importantes a la capacitación probablemente se encuentren en la capacidad de cada individuo de encarar mayores responsabilidades y requisitos de calificaciones. La multiplicidad de habilidades aúna muchas funciones portuarias y contribuye a eliminar rígidas subespecialidades y prácticas de perpetuación en los puestos. Así, con el tiempo las demarcaciones y la individualidad de muchas funciones de los estibadores podrían perder importancia y desaparecer.

Una de las definiciones de "aptitud" es "suficiencia o idoneidad para obtener y ejercer un empleo o cargo" (Real Academia Española, 1992, p. 175). En una economía globalizada los estibadores tienen que ser capaces de resolver problemas relacionados con la estructuración y reestructuración del trabajo, así como la formulación de políticas comerciales y programas de capacitación que den una ventaja competitiva



Recuadro 12

**MULTIPLICIDAD DE HABILIDADES EN EL PUERTO  
DE ROTTERDAM**

El Terminal Europeo de Contenedores tiene un acuerdo colectivo con los sindicatos portuarios que estipula que los operadores de grúas también pueden operar carretillas-pórticos y tractores de terminal. Es habitual ver a hombres entrenados y empleados como parte de un equipo integrado llenando o vaciando contenedores, operando una carretilla elevadora, apuntando el detalle de la carga, dando datos para la administración interna, contando y apilando mercancías, preparando la carga para que sea navegable, cerrando y sellando contenedores y manteniendo limpia el área de trabajo. Además, para que la rutina no resulte tan tediosa, los operadores de grúas trabajan cuatro horas de un turno en una grúa y luego pasan otras tres horas y media en una carretilla-pórtico.

Fuente: A.D. Couper, *New Cargo-Handling Techniques: Implications for Port Employment and Skills*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1986, pp. 97 y 98.

a los operadores de los terminales. La mayoría de los puertos de la región de la CEPAL capacitan a sus trabajadores en el empleo, con métodos que suelen llamarse peyorativamente “siga, mire, imite” y “el cerebro mejor que se lo quite”, y no hay sistemas bien desarrollados para la formación de aprendices ni se destaca la capacitación multifuncional (Fairplay International Shipping Weekly, 7 de julio de 1994, p. 40). Estos métodos de entrenamiento fueron heredados de la era de uso intensivo de mano de obra, cuando las faenas del puerto se consideraban una fuente de trabajo temporario y los requisitos de competencia técnica eran mínimos. Hoy los operarios del puerto manejan equipos sofisticados y necesitan el discernimiento y la capacidad para entender cómo la habilidad y la necesidad de una mayor productividad mejoran la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales, y cómo esa competitividad atrae a exportadores, importadores y transportistas y genera nuevas oportunidades de empleo dentro del puerto y fuera de él (Fairplay International Shipping Weekly, 7 de julio de 1994, p. 40).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Véase una situación similar en la industria británica del carbón, en *The Economist* (27 de marzo de 1993, pp. 39 y 40).

Las tecnologías modernas fomentan la expansión de las habilidades y conocimientos de los estibadores, de saber hacer funcionar una máquina a comprender todas las operaciones portuarias, y luego a tomar conciencia de cómo encajan los servicios portuarios en una perspectiva más amplia de las necesidades comerciales. Los sindicatos, empresarios marítimos y usuarios tienen la oportunidad de colaborar en la adquisición de equipo sofisticado y en la determinación de funciones y actividades que son o serán ineficientes o innecesarias. La manipulación de mayores volúmenes de cargas con cada vez menos estibadores es una realidad en la era de uso intensivo de capital de los puertos. Durante muchos años, en la región de la CEPAL, se ha afirmado que los sistemas de uso intensivo de mano de obra eran un medio de generar y preservar empleo más responsable desde el punto de vista social. Los gobiernos, como administraciones portuarias y empresarios marítimos, ya no pueden considerarse socialmente irresponsables por adquirir tecnologías que ahorran mano de obra, ya que fortalecen la competitividad de los bienes en los mercados mundiales, y las condiciones de seguridad en el empleo y beneficios de los estibadores en una economía abierta (Ámbito financiero, 3 de noviembre de 1993, p. 1). Así pues, al adoptar un régimen laboral que expone a la mano de obra portuaria a los mecanismos del mercado, se ayudará a los estibadores a considerar la inversión en tecnologías modernas como una forma de seguridad en el empleo por lo menos para algunos puestos, y la ausencia de esa inversión como una amenaza para todos.

Estos cambios de equipo y capacitación crean una situación estresante para la mano de obra portuaria. Los estibadores no tienen reparos en admitir que sufren desde ansiedad hasta miedo de no poder responder a las exigencias del nuevo puesto. Habitualmente manifiestan recelo diciendo que no aprenderán un nuevo trabajo con mayores responsabilidades por la misma remuneración, o que no saben nada de equipos controlados por computadora y ya no tienen edad para aprender. La utilización de tecnologías modernas en muchas industrias ha llevado a reclamos de que se está “descapacitando” a los trabajadores, pero sólo en los últimos cuatro decenios las actividades de los estibadores han pasado a ser calificadas (Marshall y Tucker, 1992, pp. 36 y 37; Burnes y Fitter, 1987, pp. 83-99). Los sindicatos tenían considerable fuerza cuando la mano de obra portuaria era una masa indiferenciada de personas necesitadas de representación, pero hoy un grupo mucho menor de trabajadores altamente calificados realiza las mismas operaciones con equipos muy sofisticados. Este fenómeno podría debilitar el movimiento sindical portuario si los estibadores no están dispuestos a aceptar nuevas tecnologías y a negociar acuerdos colectivos que permitan su utilización eficiente. En consecuencia, los gobiernos podrían considerar atender los temores de los trabajadores respecto del exceso de personal formulando un

paquete de programas de indemnización y readiestramiento para los trabajadores despedidos que asegure la aceptación de tecnologías modernas.

A modo de ilustración de la reducción de la demanda de estibadores, 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 de carga general. En cambio, a mediados del decenio de 1970, las cargas a granel 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 (The Journal of Commerce, 10 de septiembre de 1993, p. 8B; 31 de agosto de 1993, p. 1B). Con respecto a los contenedores marinos, en el siguiente cuadro se incluye una reseña de la experiencia de los sistemas de manipulación de contenedores en los puertos de la costa oeste estadounidense.

Cuadro 2  
EL IMPACTO DE LOS CONTENEDORES EN LA PRODUCTIVIDAD  
DE LOS ESTIBADORES

Año	Horas-hombre trabajadas (millones)	Toneladas de carga manipuladas (millones)	Productividad (tonelada/mh)
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.

Como se aprecia en el cuadro, gracias a los sistemas de manipulación de carga de los contenedores, entre 1960 y 1994 fue posible reducir 41.6% (29.1-17/29.1) las horas-hombre de estibadores necesarias, pese a que los volúmenes de la carga aumentaron 6.98 veces (199/28.5).

La utilización de equipo moderno de manipulación de carga no termina cuando se alcanza o se supera la capacidad de diseño en toneladas o unidades de carga por hora con trabajadores altamente calificados, sino que entraña un esfuerzo constante por aumentar la productividad y la calidad de cada insumo –operadores, reparación y mantenimiento–, de manera que el producto sea cada vez más rentable.

Las tecnologías modernas ofrecen enormes posibilidades para crear una base lucrativa para ciertas industrias y contribuir al establecimiento de otras apartadas de los puertos, pero nada de esto se materializará sin una fuerza de trabajo motivada y bien entrenada. De hecho, la utilización de esas tecnologías por parte de una fuerza laboral bien entrenada se ha transformado en el componente esencial de la competitividad de usuarios y puertos. Los regímenes laborales portuarios no deberían proteger a los estibadores de la competencia, de modo que tengan un incentivo para utilizar con eficiencia las tecnologías modernas y responder a las necesidades de los usuarios (Winston, 1993, pp. 1263-1289; *The Economist*, 6 de noviembre de 1993, p. 98). Los trabajadores portuarios ya no aumentan la productividad ni controlan los costos solamente con las manos, sino comprendiendo mejor los problemas y utilizando su intelecto para satisfacer las exigencias de los usuarios. Muchos creen que los estibadores que necesitan cursos de alfabetización no pueden aprender a operar sistemas de transmisión y procesamiento de datos electrónicos, pero no hay nada más lejos de la verdad. Unos 30 años atrás, por ejemplo, se realizaron esfuerzos en el puerto de Tampico (México) para empezar la transición a trabajadores calificados y se ofrecieron amplios programas de capacitación. Hoy los estibadores del puerto operan computadoras y clasifican cargas según lo dispone la Administración de Aduanas.

En gran medida, las tecnologías modernas establecen los límites de los salarios y beneficios, las calificaciones requeridas y los objetivos de carrera de los estibadores. Como las nuevas tecnologías alteran definitivamente esos límites, deberían introducirse de manera que motiven a los trabajadores y los preparen para inevitables cambios futuros. Es preciso que la mano de obra portuaria participe en cada una de las etapas que llevan a los cambios en las tecnologías, a fin de asegurar que el equipo antiguo se deje de usar gradualmente, en cuanto puedan emplearse los modelos más modernos en forma rentable. Por ejemplo, IBM, el fabricante de computadoras más grande del mundo, cometió el fatal error comercial de tratar de eliminar tecnologías antiguas lo más lentamente posible para no alterar las ventas (*Business Week*, 17 de octubre de 1994, pp. 88-90; *The Economist*, 18 de septiembre de 1993, p. 99). Esta práctica equivocada es común en la región de la CEPAL cuando las administraciones portuarias aceptan que los trabajadores rechacen esas tecnologías para mantener la paz industrial o, de lo contrario, permiten que los estibadores las utilicen siguiendo prácticas de trabajo de uso intensivo de mano de obra (*El Mercurio*, 9 de agosto de 1994, p. A5). La responsabilidad de haber adquirido las nuevas tecnologías recae en la gerencia, pero los sindicatos, usuarios y empresarios marítimos deberían velar por que se disponga de programas de capacitación y planes de indemnización cuando hay que modificar los salarios, prestaciones, calificaciones requeridas y aspiraciones de carrera.

La experiencia en innumerables sectores ha demostrado que las tecnologías modernas crean una base de integración de las tareas, un aumento de la productividad, una reducción de los costos, bajas de la demanda de trabajadores no calificados y un alza de la demanda de operadores altamente calificados y cuadrillas de mantenimiento (Rush y Ferraz, 1993, pp. 253-273). Si los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo son inapropiadas respecto de tales tecnologías, el marco institucional existente no soportará su utilización rentable. Dicho de otra manera, las inversiones en tecnología nueva son condiciones necesarias para que los puertos resulten atractivos para los usuarios en función de la productividad y la rentabilidad, pero para ser suficientes necesitan el apoyo de regímenes laborales portuarios sensibles a las señales del mercado y trabajadores altamente calificados. El entorno competitivo creado por tales regímenes alentará a los empresarios marítimos y la mano de obra portuaria a ser suficientemente flexibles para aceptar inevitables cambios futuros. Esto equivale a un cambio en la cultura portuaria –actitudes y convicciones– y sólo puede lograrse si los estibadores y los empresarios marítimos están sujetos a los mismos parámetros de eficiencia comercial: los mecanismos del mercado (Port Development International, enero/febrero de 1995, pp. 29 y 30; Fairplay International Shipping Weekly, 14 de julio de 1994, p. 35; Containerisation International, abril de 1994, pp. 43-47; Ports and Harbors, abril de 1994, p. 25).

#### **D. AUMENTO DE LA EFICIENCIA PORTUARIA**

El concepto de eficiencia habitualmente se define en términos vagos, como la satisfacción de necesidades dentro de limitaciones tecnológicas y de recursos (Eatwell, 1987, pp. 107 y 108). A los efectos de este trabajo, la eficiencia del puerto se refiere a la prestación de servicios de manipulación de carga y almacenamiento que satisfagan las necesidades de los usuarios de la manera más productiva y rentable posible. Se ve afectada por la habilidad y productividad de los estibadores, el equipo e instalaciones utilizados y el grado en que se integran esos factores. Como las necesidades de los usuarios del puerto están físicamente dispersas, varían mucho y evolucionan constantemente, sólo pueden satisfacerse coordinando las respuestas dentro de los puertos y fuera de ellos. De hecho, gran parte del tiempo improductivo en la manipulación de la carga se produce porque la estructura operacional de los puertos no conjuga las distintas funciones de esta operación de modo de crear un sistema integrado, sino que sólo las realiza en serie y exige que cada función sucesiva espere a que las anteriores se hayan completado. Este proceso redundante en costos que normalmente se recuperan con tarifas portuarias o subvenciones públicas, o ambas.

Eficiencia también significa que no existe ninguna otra manera de asignar los factores productivos –tierra, mano de obra y capital– que pudiera mejorar la situación de una persona sin deteriorar la de otra, lo que sugiere que los salarios, prestaciones y prácticas de trabajo de los estibadores se podrían considerar eficientes si no restringen ni afectan negativamente las actividades comerciales de usuarios y empresarios marítimos. Los incrementos de salarios y beneficios deben financiarse con aumentos de la productividad y reducciones de costos que mantengan o aumenten la competitividad de los bienes, los servicios de transporte y la infraestructura portuaria. Muy a menudo la baja productividad del puerto no obedece exclusivamente a la mano de obra; para evitar alquilar valioso espacio de almacenamiento de carga fuera del puerto de Montevideo (Uruguay), por ejemplo, los consignatarios de buques exigían que los estibadores descargaran lentamente las mercancías. Los incrementos de salarios y beneficios que se derivan de ejercer el poder monopolístico, restringir la productividad y limitar las opciones de los usuarios distorsionan los precios y asignan erróneamente los recursos. Los gobiernos pueden contribuir a aumentar la eficiencia portuaria formulando regímenes laborales que permitan el libre juego de los mecanismos del mercado para balancear sus propios intereses, los objetivos sociales de la mano de obra y las metas comerciales del sector privado.

El movimiento sindical está bien consciente de que la participación de intereses privados y el libre juego de los mecanismos del mercado eliminarán las ineficiencias que protegen sus empleos y los obligarán a aceptar tecnologías modernas e instituciones de apoyo. La antes mencionada “cuestión social” proporcionaba parámetros fácilmente definibles, como los aumentos de salario para mantener el poder adquisitivo, la participación en las utilidades de una empresa y la seguridad en el empleo, pero hoy la equidad social está orientada hacia la oportunidad y tiene en cuenta nuevas asignaciones de empleos, planes de indemnización y programas de capacitación, así como la posición competitiva y la viabilidad comercial de usuarios y empresarios marítimos. Para las naciones que han introducido políticas de crecimiento basado en las exportaciones, la eficiencia portuaria puede mejorar con la competencia interportuaria e intraportuaria, así como la competencia intersindical, intrasindical y extrasindical. Dicho de otro modo, la forma en que los gobiernos asignan los recursos y privilegios entre grupos rivales obedece a un estándar sociopolítico y no ha contribuido a la eficiencia de los puertos en la región de la CEPAL. Este universo competitivo de cinco partes responde a la necesidad de eficiencia de los usuarios, ya que los crecientes volúmenes de artículos no pueden seguir manipulándose en un sistema de uso intensivo de mano de obra, oneroso, lento y propenso a dañarse.

Para ilustrar este punto, la ILA del puerto de Filadelfia (Pennsylvania), en la costa este de los Estados Unidos, ha accedido a utilizar menos estibadores en turnos de nueve horas sin pago adicional al descargar buques que transporten fruta chilena y ha formulado un plan para continuar esas operaciones durante los conflictos laborales de modo que las empresas navieras no utilicen otros puertos (*The Journal of Commerce*, 4 de octubre de 1993, p. 1B; 6 de marzo de 1991, p. 8B; 4 de febrero de 1991, pp. 1B y 8B; *América economía*, marzo de 1993, p. 36; Benedict, 1990, pp. 28 y 29). Sin embargo, el puerto ha estado perdiendo cargas de fruta chilena frente al puerto vecino de Wilmington (Delaware) donde las tarifas son 40% menores aunque los estibadores son miembros del mismo sindicato (*The Journal of Commerce*, 18 de enero de 1995, p. 10B; 5 de diciembre de 1994, p. 7B; 21 de octubre de 1993, p. 1B; 27 de septiembre de 1993, p. 5B; 10 de junio de 1993, p. 8B; *Fairplay International Shipping Weekly*, 10 de junio de 1993, p. 27). Los trabajadores de la ILA del puerto de Filadelfia respondieron a esta competencia aceptando una reducción en sus salarios de 21 dólares a 18.50 dólares la hora para cargas fraccionadas, y a 16.50 dólares para la fruta chilena. Por su parte, el sindicato de conductores de camiones de los Estados Unidos (*International Brotherhood of Teamsters of America*), realiza el mismo trabajo por sólo 11 dólares la hora (*The Journal of Commerce*, 23 de diciembre de 1994, p. 1B; 12 de septiembre de 1994, pp. 3C y 4C; 12 de enero de 1994, p. 8B; 27 de octubre de 1993, p. 5B). El empleo de los camioneros para cargar y descargar buques en un puerto cercano de la costa este de los Estados Unidos en Nueva Jersey encontró una fuerte resistencia de la ILA, pero una orden judicial autorizó sus actividades y ha sentado un precedente de competencia entre sindicatos (*The Journal of Commerce*, 9 de enero de 1995, p. 8B; 29 de abril de 1994, p. 1B; 3 de enero de 1994, p. 1B; 15 de diciembre de 1993, p. 8B; 1 de diciembre de 1993, p. 1B; 30 de noviembre de 1993, p. 1B; 2 de septiembre de 1993, p. 5B).<sup>25</sup> Así pues, en la medida en que los estibadores enfrenten la competencia interportuaria e intraportuaria, e intersindical, intrasindical y extrasindical, habrá más probabilidades de que se atiendan adecuadamente las necesidades de eficiencia de los usuarios.

Los dirigentes de los sindicatos portuarios suelen decir que los salarios de los estibadores son insignificantes y no les alcanzan para cubrir sus necesidades básicas, mientras los usuarios y los empresarios marítimos disienten y declaran que las tarifas de manipulación de la carga superan con creces las de otras regiones. Ambas afirmaciones son ciertas. Ello parecería insinuar que los costos de mano de obra y manipulación de la

---

<sup>25</sup> Véase el tema de la competencia para atraer miembros entre la ILA y la *International Brotherhood of Teamsters of America* en *The Journal of Commerce* (29 de julio de 1994, p. 1B).

carga no responden a las señales del mercado, lo que impide una asignación eficiente de los recursos. La distorsión en la asignación de los recursos habitualmente obedece a la utilización de tecnología moderna con uso intensivo de mano de obra, los monopolios de manipulación de carga, el exceso de personal y los salarios y beneficios para indemnizar a los trabajadores por largos períodos de desempleo. Para corregir esa distorsión, los regímenes laborales reformados deberían exponer la oferta y demanda de mano de obra portuaria a las señales del mercado, a fin de lograr un equilibrio entre ambas, y la fuerza de trabajo resultante debería capacitarse y emplearse en forma permanente, por contrato y ocasionalmente. En este contexto, los salarios y beneficios de los estibadores no sólo aumentarían, sino que habría un incremento de la competitividad de las exportaciones nacionales en los mercados internacionales, del total de divisas recibidas y de la economía de costos de importaciones compradas por los consumidores internos. Así, el libre juego de los mecanismos del mercado en la oferta y demanda de estibadores contribuirá a mejorar progresivamente la eficiencia del puerto.

Los esfuerzos por aumentar la eficiencia del puerto fracasan cuando un grupo renuncia a ciertos privilegios y otro grupo se los adjudica o se permite que éstos caigan en sus manos. Eso fue lo que ocurrió en el puerto del Callao (Perú), cuando la mano de obra portuaria hizo importantes concesiones respecto de su remuneración. El error principal fue que la reducción de los salarios no se supeditó a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado. Por el contrario, se permitió que la reducción salarial cayera en manos de los consignatarios de buques, en tanto las tarifas portuarias y de los fletes marítimos no sufrieron cambios. Si la reducción de los salarios de los estibadores hubiera estado sujeta a los mecanismos del mercado, esa suma se habría prorrateado entre todas las partes de la comunidad portuaria, según sus respectivas estructuras competitivas y usuarios beneficiados. Una vez que esas ventajas, obtenidas por medios políticos, se liberan del control de un grupo, deben exponerse a las presiones abiertas y competitivas del mercado. Para que los estibadores contribuyan a aumentar la eficiencia portuaria, el régimen laboral debe utilizar mecanismos de mercado para balancear el poder de negociación de los empresarios marítimos y los sindicatos. Así se garantizará que esos mecanismos sean el árbitro definitivo de los objetivos comerciales de usuarios y empresarios marítimos y de las metas sociales de la mano de obra.



## **V. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA**

Con el advenimiento de la revolución industrial llegó a su término el antiguo procedimiento con arreglo al cual el maestro y sus aprendices realizaban todas las funciones de producción y asumían la responsabilidad respecto del costo y la calidad de los bienes. La necesidad de que los trabajadores tuvieran conocimiento de los productos y de la flexibilidad de las tareas era un aspecto superfluo, ya que los obreros recibían capacitación para realizar solamente una tarea. Esto reservaba para la gerencia la adopción de todas las decisiones, en tanto que la fuerza de trabajo debía seguir sus instrucciones. Sin embargo, con la aparición de las técnicas de producción a escala mundial, los sistemas electrónicos de información y la competencia de una economía mundial sin fronteras, los trabajadores han completado el ciclo y regresado al punto de partida inicial: responsabilidad individual por el costo y la calidad de los bienes y servicios. La mayoría de los gobiernos reconoce la necesidad de reformar los regímenes laborales para reflejar este cambio de escenario comercial, pero las presiones sociales y políticas son de tal magnitud que, a menos que se les preste la debida atención, impedirían lograr un resultado de índole comercial. En consecuencia, los gobiernos deben velar por que los sindicatos y los empresarios y usuarios marítimos no ejerzan control alguno sobre los legisladores, los funcionarios del sector público o los partidos políticos, salvo mediante el sufragio en las elecciones, lo que es común a todos los ciudadanos.

Un marco institucional reformado para los trabajadores portuarios que refleje este cambio no significa que los estibadores se verán privados de cualesquiera de sus derechos tradicionales, sino que tales derechos no serán superiores ni inferiores a los de otros trabajadores. Por ejemplo, el Gobierno Argentino liberalizó recientemente los servicios de salud, pero consintió en que los sindicatos conservaran sus monopolios en esa área. Los trabajadores sindicalizados sólo pueden elegir un plan de salud dentro de los que ofrecen las organizaciones sindicales. Estos planes constituyen el

fundamento del poder financiero de los movimientos sindicales (*Business Latin America*, 17 de abril de 1995, p. 3; *Ámbito financiero*, 8 de enero de 1993, p. 1).<sup>26</sup> En otras palabras, los servicios de salud proporcionados a los sindicalistas no compiten con los que recibe el público en general, y en un mercado separado y protegido podrían fácilmente volverse menos eficientes y más costosos. Una legislación laboral para los trabajadores portuarios debe garantizar que todos quienes suministran servicios e infraestructura operen en un entorno comercial único, sometidos a las mismas leyes de oferta y demanda, utilidades y pérdidas, libertad de ingresar y salir, economías de escala, preferencias y aversiones de los clientes y la amenaza de quiebra. De modo que los empresarios marítimos y la fuerza laboral portuaria tendrían el mismo poder de negociación, acceso irrestricto a los mecanismos del mercado y responsabilidad conjunta en materia de costo y calidad de los servicios.

El problema principal para la reformulación del marco institucional de la legislación laboral portuaria consiste, en síntesis, en que los sindicatos de obreros portuarios carecen de estrategia y de visión cuando se trata de determinar y definir funciones apropiadas para los estibadores en un entorno comercial que no permite la existencia de sistemas de registro, monopolios de manipulación de carga y subvenciones estatales. La solución de este problema sería menos complicada si aumentara la demanda de obreros para trabajar en los muelles, ya que la mano de obra excedentaria podría recibir readiestramiento y verse reasignada a otras funciones dentro de los puertos, pero los estibadores se enfrentan a una demanda decreciente de sus servicios, aun cuando aumenta el volumen de carga que se maneja (Handy, 1994, pp. 24-27).<sup>27</sup> La reforma laboral portuaria contribuirá a crear nuevas fuentes de empleo dentro y fuera de los puertos, al lograr que los estibadores mejoren la posición competitiva de los usuarios a quienes tratan de servir, de los empresarios marítimos que los contratan y de los puertos en los que trabajan. Para alcanzar este objetivo, es preciso evaluar las funciones de i) los mecanismos del mercado, ii) los gobiernos, iii) la legislación laboral aplicable a los puertos, iv) los convenios colectivos, v) el movimiento sindical portuario y vi) los empresarios marítimos.

---

<sup>26</sup> Se desconoce asimismo si se permitirá a los trabajadores elegir entre la pensión de jubilación proporcionada por los sindicatos o aquella suministrada por los fondos previsionales recién privatizados. Véanse *América economía* (noviembre de 1993, p. 13) y *Business Latin America* (22 de noviembre de 1993, p. 3).

<sup>27</sup> Véase una situación análoga en la industria automovilística en *The Economist* (26 de marzo de 1994, p. 82).

## A. EL PAPEL DE LOS MECANISMOS DEL MERCADO

Los mecanismos del mercado 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. Desempeñan una función clave en la creación de una base para las innovaciones en materia de servicios de manipulación de carga y las mejoras de la eficiencia portuaria. Los empresarios que responden a los mecanismos del mercado dan inicio a procesos competitivos interactivos que se traducen en avances en tecnología, productos, servicios y requisitos de idoneidad. Las políticas estatales ejercen una gran influencia en la oferta y demanda de fuerza laboral portuaria, pero los mecanismos del mercado constituyen los medios más eficaces para equilibrarlas en el plano comercial. El equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra con los mecanismos del mercado y las leyes antimonopolio ofrecen un parámetro independiente e imparcial, aplicable a estibadores y empresarios marítimos, para regular el tamaño de la fuerza de trabajo sin aumentar el gasto público, o ampliar el papel que cumplen los gobiernos, salvo en materia de gastos de readiestramiento e indemnización iniciales. El estímulo competitivo de los mecanismos del mercado equilibra el anhelo natural de los estibadores y empresarios marítimos de contar con prerrogativas no inherentes al mercado y obliga a ambas partes a aumentar progresivamente la productividad, disminuir costos, innovar y realizar las inversiones necesarias. El factor fundamental consiste en evitar el control monopolístico de los servicios portuarios, ya sea por parte de los trabajadores portuarios, los empresarios marítimos o los gobiernos, a fin de conservar un entorno competitivo abierto.

La influencia mundial de los mecanismos del mercado y la inserción de las economías nacionales en una estructura competitiva mundial se consideran una fuente de crecimiento y seguridad comerciales en el largo plazo, pero también significan la separación de las funciones de producción y consumo en el plano nacional. A lo largo de toda la historia ha predominado el eslabonamiento de la producción y el consumo, ya sea dentro de una ciudad, un Estado o un país. Henry Ford, por ejemplo, no pagaba a nadie en sus fábricas de automóviles menos de cinco dólares diarios, para que pudieran comprar su famoso modelo T (Piore, 1990, pp. 35-49).<sup>28</sup> Sabía que la producción en serie se basaba en el consumo masivo y que su prosperidad estaba ligada a la de los trabajadores. Ford trató de

---

<sup>28</sup> Véase una opinión contraria en Srinivasan (1990, pp. 63-70).

ampliar las fronteras del mercado automovilístico nacional mediante incrementos salariales a los trabajadores.<sup>29</sup> Actualmente, sin embargo, las empresas combinan mano de obra, capital e insumos materiales procedentes de distintos países y venden sus productos en terceros países (Handy, 1994, pp. 200 y 201; Reich, 1992, pp. 110-118; Marshall y Tucker, 1992, pp. 32 y 33; Porter, 1991). Se aseguran de que sus productos sean competitivos 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. Esto parece colocar a las empresas por encima del bienestar en relación con los mercados y las necesidades de los trabajadores, porque su suerte se vincula ahora a la de los consumidores internacionales que se hallan en husos horarios muy distantes, y esto ha llevado a concertar esfuerzos para crear nexos entre las normas laborales y el comercio (Seatrade Week Newsfront, 17-23 de junio de 1994, p. 13; South-North Development Monitor, 21 de junio de 1994, pp. 2-5; 10 de junio de 1994, pp. 4 y 5; 8 de junio de 1994, pp. 2 y 3; The Economist, 16 de abril de 1994, pp. 79 y 80).

El contacto de los estibadores con los mecanismos del mercado genera poderosos incentivos para que aumenten sus ingresos y la seguridad en el trabajo mediante nuevas ideas e innovaciones que incrementan la productividad en la manipulación de la carga y la posición competitiva de empleadores y usuarios del transporte marítimo en general. Por ejemplo, en 1987 la Goodyear de Chile tenía una deuda considerable y se enfrentaba a una fuerte competencia internacional, por lo que pidió ayuda a sus trabajadores. Después de que éstos asistieron a talleres de una semana de duración, recibieron la facultad de innovar y resolver problemas. Según el principio rector de “sencillamente hágalo”, la productividad ha aumentado 50% desde 1991, prácticamente sin inversión alguna de capital (América economía, 1993, p. 72).<sup>30</sup> Igualmente, los estibadores sentirán la intensa competencia creada por la economía globalizada a través de la liberalización de la oferta y la demanda de la mano de obra portuaria, la descentralización de todos los proyectos comerciales, la participación de inversionistas privados y la colaboración con los empresarios marítimos

---

<sup>29</sup> El crecimiento impulsado por los salarios se relaciona con la ley de Say: la oferta crea su propia demanda. Los salarios pagados a los trabajadores durante la producción de bienes y la prestación de servicios y lo que se paga a los accionistas en forma de dividendos proporcionan a los trabajadores y a los accionistas justamente los medios de adquirir lo que se produjo en primer lugar. Las reducciones de precios constituyen otra opción utilizada para ensanchar las fronteras del mercado. Véanse Reich (1992, pp. 43-45 y 304) y *The Nikkei Weekly* (14 de febrero de 1994, p. 18).

<sup>30</sup> Véase una evaluación a fondo de experiencias similares con la Xerox Corporation, Harrison Radiator y Trico Products Corporation, en Klingel y Martin (1988).

para aumentar la productividad y reducir costos (El Mercurio, 10 de julio de 1994, p. A3; The Journal of Commerce, 5 de julio de 1994). Esto evitará el enfoque sociopolítico inespecífico y centralizado de los problemas laborales que tradicionalmente ha dejado insatisfechas las necesidades comerciales de los usuarios (International Herald Tribune, 28 y 29 de mayo de 1994, p. 11). De modo que las dificultades comerciales que enfrentan los usuarios no pueden superarse sin exponer a los estibadores a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado.

Por ejemplo, en 1980 la ILA comenzó a negociar un contrato general para los estibadores de todos los puertos del Atlántico y de la costa estadounidense del Golfo de México (Ruben, 1980, p. 57). Seis años después, los puertos de la costa estadounidense del Golfo de México respondieron a las crecientes pérdidas en transporte de carga en provecho de instalaciones de organizaciones no sindicalizadas y sindicatos rivales con la rescisión del convenio y la eliminación del ingreso anual garantizado a los trabajadores (The Journal of Commerce, 28 de enero de 1994, p. 7B; 4 de diciembre de 1990, p. 8B; Brubaker, 1986, pp. 66 y 67). Estas iniciativas impulsaron a la ILA a aceptar la prórroga por dos años del convenio colectivo vigente con duración de cuatro años sin incrementos salariales (Fairplay International Shipping Weekly, 30 de septiembre de 1993, p. 10; The Journal of Commerce, 27 de septiembre de 1993, p. 1B). John Bowers, presidente de la ILA, declaró a los usuarios que deseaba tenerlos contentos porque podrían dirigirse a un puerto no afiliado al sindicato y que él no deseaba que tal cosa sucediera (The Journal of Commerce, 28 de octubre de 1993, p. 1B; 13 de agosto de 1993, p. 8B).

La ILWU de la costa oeste de los Estados Unidos sigue la iniciativa de la ILA para entablar negociaciones con la mano de obra local, tal como la Southern Pacific Rail Corporation (The Journal of Commerce, 21 de enero de 1994, p. 1B; 20 de enero de 1994, p. 8B; 24 de noviembre de 1993, p. 2B; 3 de noviembre de 1993, p. 2B; 2 de noviembre de 1993, pp. 1A y 2A; International Transport Journal, 8 de octubre de 1993, pp. 3467 y 3468). La estructura competitiva de una economía mundial exige a los gobiernos la descentralización de las negociaciones colectivas a fin de asegurar que se sometan a las influencias comerciales de los mercados locales (The Journal of Commerce, 19 de abril de 1995, p. 1B).

Casi huelga decir que el objetivo de la reforma laboral portuaria apunta a asegurar que los estibadores respondan a la competencia que enfrentan los usuarios.

La razón es que tal aseveración es, básicamente, una conclusión sin parámetros evidentes para hacerla funcional. Dichos parámetros incluyen: primero, que los gobiernos no pueden reformar en función del mercado la legislación laboral portuaria, los convenios colectivos y las prácticas laborales sin comprender que la demanda de estibadores se deriva de la

demanda de los bienes que manipulan. Segundo, que los gobiernos no pueden seguir permitiendo que los sindicatos portuarios utilicen sistemas de registro, monopolios de manipulación de carga y subvenciones para evitar las influencias competitivas que enfrentan los usuarios. Estos factores estructurarán el insumo de la mano de obra portuaria de manera competitiva, apoyarán a los usuarios en sus esfuerzos por sobrevivir en el plano comercial, crearán nuevas fuentes de empleo y ayudarán a los países a crecer. En caso de que no se tomen estas medidas, el precio de las exportaciones e importaciones será excesivo y los productores de otros países y regiones se apoderarán de los mercados que al parecer están en proceso de abandonar. Por ejemplo, el director de Japan Shippers' Council (Consejo de Usuarios de Japón) asevera que los puertos japoneses no son competitivos en el plano internacional debido a las disposiciones que prohíben trabajar en domingo (salvo en el puerto de Shimizu y en dos muelles de Yokohama), prohíben el libre arbitrio de los transportistas para seleccionar los operadores en los terminales, imponen cargos excesivos en materia de pesos y dimensiones y restringen la utilización de grúas privadas (Fairplay International Shipping Weekly, 17 de noviembre de 1994, p. 36; The Journal of Commerce, 28 de octubre de 1993, p. 1B).

Los usuarios se enfrentan a una amplia gama de diversos factores que influyen en sus curvas individuales de oferta y demanda, utilidades y pérdidas y consideraciones de economía de escala. Por ejemplo, es posible que los exportadores e importadores descubran que los bienes que tratan de vender enfrentan considerable competencia de otros empresarios que ofrecen mayor satisfacción a los consumidores, que los transportistas se percaten de que utilizan tecnología no competitiva frente a competidores que siguen otras rutas para transportar bienes hacia los mismos mercados, debido al menor volumen de carga, y que los puertos sean rentables en tanto que los empresarios marítimos en determinados terminales están en quiebra. Las señales del mercado servirían de base para la colaboración entre los empresarios marítimos y la fuerza laboral portuaria, a fin de que juntos formularan respuestas comerciales a tales problemas, vale decir, la variación de las preferencias de los consumidores, la necesidad de fomentar el comercio y la quiebra en medio de operaciones rentables. Una legislación laboral portuaria en función del mercado alentaría este proceso no sólo al exponer a los estibadores al estímulo de los mecanismos del mercado y autorizarlos a innovar y resolver problemas, sino también mediante la preservación de los puestos de trabajo y las prestaciones de los trabajadores a través de cambios que se traducen en un aumento de la eficiencia de los puertos (The Economist, 28 de enero de 1994, p. 69).

La realidad de los puertos –en los aspectos político, social, comercial, técnico, funcional, jurídico y ambiental– es inevitable, pero la importancia atribuida a cada uno de estos aspectos y su relevancia serán distintas en

una economía mundial. No es posible separar a los estibadores de la competencia que enfrentan los usuarios y empresarios marítimos y del riesgo de quiebra que corren. Los directores de las administraciones portuarias no pueden seguir ocupando la posición de jefes de un grupo familiar amplio y ser solícitos ante peticiones especiales en materia de salarios, prestaciones y ascensos. La participación de la iniciativa privada en los puertos administrados por el sector público no sólo debería eliminar a las empresas ineficientes sino también garantizar que la fuerza laboral portuaria acepte las innovaciones tecnológicas y el marco institucional que les sirve de fundamento. Por ejemplo, la Corte Suprema de Argentina recientemente reafirmó la validez de un decreto emitido por el Presidente de ese país en 1992 por el que se liberalizaron los servicios portuarios. El decreto causó la ira de los sindicatos porque eliminaba la contratación diaria de estibadores, creaba empleo permanente para ellos y anulaba partes de convenios colectivos que los empresarios marítimos habían concertado con los sindicatos portuarios (*The Journal of Commerce*, 14 de diciembre de 1993, p. 7B). Así pues, la meta fundamental de la reforma laboral portuaria apunta a aumentar el atractivo de los puertos para los usuarios y la competitividad de los bienes de exportadores e importadores, creando al mismo tiempo una base sociocomercial para los salarios y prestaciones de los estibadores.

Todos se ven afectados por los mecanismos del mercado y la idea de una economía nacional se hace cada vez más nebulosa en un mundo globalmente competitivo (Reich, 1992, p. 8). Un crecimiento económico auténtico, sin subvenciones ni protección, resulta de la respuesta a la competencia y no del aislamiento de empresas y trabajadores, y esta respuesta se basa en la disposición de ofrecer nuevos productos y servicios, transformar los sistemas de producción, readiestrar a los trabajadores y utilizar tecnología moderna. El flujo irrestricto de bienes, fondos, mano de obra, servicios, tecnología e información crea mercados competitivos a escala mundial (*The Wall Street Journal*, 28 de septiembre de 1993, pp. C1 y C20; *The New York Times*, 28 de septiembre de 1993). Por ejemplo, los mecanismos del mercado dan inicio a una serie de procesos comerciales interactivos que determinan los límites respecto de cuánto pueden cobrar los fabricantes por los productos, los transportistas marítimos por los servicios de transporte y los estibadores por los servicios de manipulación de carga. Los usuarios del puerto son clientes, en la medida en que adquieren insumos de mano de obra y materiales, y tienen sus propios clientes (aquellos que les compran bienes y servicios), lo que significa que cualquier costo de mano de obra o paro laboral superfluo los afectará a todos por igual (*The Journal of Commerce*, 10 de enero de 1994, p. 21). Al exponer a los estibadores a la influencia de los mecanismos del mercado,

se darán cuenta de que su futuro no reside en la generosidad de los gobiernos sino en la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

## **B. EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS**

La razón que aduce la mayoría de los gobiernos de la región de la CEPAL para justificar su papel decididamente intervencionista en la propiedad, explotación y administración de los puertos se basa en políticas de sustitución de importaciones, necesidades en materia de defensa nacional, seguridad económica y también en la necesidad de alcanzar objetivos industriales y sociales.

La mayor parte de los gobiernos ha establecido registros de estibadores, ha concedido monopolios en materia de manipulación de carga a la fuerza de trabajo portuaria, ha subvencionado actividades deficitarias y a menudo adjudica puestos ejecutivos a correligionarios leales, todo lo cual se ha traducido en puertos ineficientes, caros y con personal supernumerario (*Business Week*, 21 de marzo de 1994, pp. 2 y 3). La situación ha comenzado a cambiar con el surgimiento de la economía mundial, la introducción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, la participación de inversionistas privados y la adquisición de tecnología moderna. En este nuevo escenario competitivo, las ineficiencias y los costos que caracterizaban los regímenes portuarios laborales anteriores de pronto han saltado a la vista como cascos de naves hundidas en marea baja (Apolo, 1994, p. 39). Para la adopción de medidas correctivas, los gobiernos no pueden seguir aislando a los estibadores de las exigencias del mercado laboral internacional en materia de competitividad, porque las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones los han lanzado a la economía mundial, ni pueden seguir empleando estibadores sobre la base de arreglos burocráticos que los desincentivan, ya que para lograr los objetivos comerciales y sociales se necesitan sus conocimientos y capacidad para resolver problemas.

La mayoría de los administradores de puertos de la región de la CEPAL son empleados públicos que han cedido a los sindicatos sus responsabilidades en materia de explotación y planificación a fin de evitar problemas laborales. Tal concesión es engañosamente lógica, ya que presumiblemente la fuerza laboral portuaria conoce las prácticas de manipulación de carga que pueden ser modificadas, eliminadas o aprobadas para aumentar la productividad y reducir costos, los ministerios del trabajo poseen autoridad legislativa y normativa para regular toda demanda excesiva de los estibadores y el personal de las administraciones portuarias supuestamente está conformado por especialistas en materia de planificación y explotación a fin de garantizar el carácter productivo y



rentable de las actividades de manipulación y almacenamiento de carga. Probablemente la refutación más convincente de este engañoso razonamiento es que los sindicatos y los funcionarios públicos no reaccionan ante los mecanismos del mercado como lo hacen los usuarios y empresarios marítimos, lo que significa que sus demandas y reglamentaciones carecen generalmente de orientación comercial. El personal de los sindicatos y las administraciones portuarias de la región de la CEPAL rara vez comprende el fundamento de las operaciones portuarias en materia de mercados, servicios y aspectos jurídicos y técnicos, y la constante evolución de las fuerzas que las están modificando. De modo que los gobiernos deberían nombrar directores de administración portuaria que fueran profesionales en su ramo, con experiencia suficiente para garantizar que los puertos ofrezcan servicios productivos, eficientes en relación al costo y competitivos.

Desde la aprobación de los primeros códigos del trabajo a mediados de los años veinte, la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe consideró que los trabajadores portuarios necesitaban representación. Este propósito loable se ha distorsionado en la medida en que los candidatos políticos y sus partidos consideran a los trabajadores como una fuerza útil para ganar elecciones y dominar las actividades en los puertos, área de gran importancia comercial, política y social. En este contexto, los monopolios de la fuerza laboral portuaria, los sistemas de registro y los subsidios en la región de la CEPAL fueron creados por acción y omisión durante muchos decenios por los gobiernos de todo el espectro político y quienes detentan actualmente el poder no desean generalmente arriesgar su buena disposición hacia el electorado emprendiendo solos la reformulación de la legislación laboral portuaria. En una economía impulsada por las exportaciones no existe un medio más certero de socavar la posición competitiva de los usuarios y las posibilidades de crecimiento de un país que aislar parcial o totalmente a las personas que participan en la cadena productiva y distributiva de la influencia competitiva de los mecanismos del mercado. Así que los gobiernos pueden mejorar su buena disposición hacia los electores mediante la formulación de planes de indemnización y jubilación anticipada, así como programas de capacitación para los estibadores supernumerarios, que no deben sobrepasar los límites comerciales de la equidad social orientada hacia la búsqueda de oportunidades.

Los gobiernos constituyen una forma de contrato entre los funcionarios elegidos y los ciudadanos, en que aquéllos escuchan y reaccionan ante los grupos más poderosos y mejor organizados de éstos. Los sindicatos son una fuerza dominante en cuestiones portuarias y sus alianzas con funcionarios públicos elegidos y designados y partidos políticos otorgan a los dirigentes laborales una influencia considerable en los procesos legislativos, normativos y decisorios. Esto repercute

negativamente en la productividad y en los costos portuarios. Por ejemplo, los costos de la fuerza laboral portuaria en muchos puertos administrados por el sector público en la región de la CEPAL superan 80% de los gastos totales de explotación. En los puertos británicos, tales costos promedian entre 60% y 70% y en los neerlandeses alrededor de 60% (*The Journal of Commerce*, 21 de octubre de 1994, p. 7B; Turnbull y Weston, 1992, pp. 385-404; Risenbrij, 1983, p. 11). El elevado costo de la fuerza laboral portuaria disminuye la competitividad de los bienes en los mercados nacionales e internacionales, reduce los ingresos de divisas y limita las inversiones privadas. Los gobiernos deben estar atentos para no crear un paquete de prestaciones para los estibadores que neutralicen los mecanismos del mercado, asegurar que los estibadores sean libres de formar sindicatos e incluso múltiples sindicatos en el mismo lugar de trabajo y para funciones similares, y dar la mayor importancia a las necesidades de los usuarios cuando se trata de adoptar decisiones relativas a la reforma laboral portuaria. En el mundo comercial de los años noventa, caracterizado por comunicaciones electrónicas instantáneas, de alto rendimiento e integración total, los Estados no tienen otra opción que aprobar leyes laborales que pongan a los estibadores en contacto con los mecanismos del mercado.

Las cambiantes funciones que ejercen los gobiernos en los puertos en una economía mundial –que pasan de propietarios, inversionistas, reguladores, explotadores, empleadores y administradores a propietarios y reguladores con funciones limitadas en materia de inversiones y explotación– imponen respuestas comerciales y no sociopolíticas a las señales del mercado y preparan el escenario para luchas de abrumadora intensidad emocional entre usuarios, gobiernos y sindicatos portuarios. Por ejemplo, los usuarios exigen que los puertos utilicen equipos e instalaciones modernos, pero los administradores portuarios sostienen que no pueden competir con sectores prioritarios –salud, educación, energía y agricultura– para obtener el financiamiento del sector público a fin de efectuar tales inversiones ni utilizar la fuerza laboral portuaria de manera flexible para satisfacer las necesidades de los usuarios. En este contexto, a menudo se culpa a los gobiernos de todo, desde la incapacidad de resolver los conflictos laborales y determinar los cambios apropiados en los puertos, hasta la falta de equipos e instalaciones adecuados. Cada grupo portuario, según su punto de vista, considera a su gobierno correcto e incorrecto, competente e incompetente, así como inocente y responsable de todo. A fin de evitar consecuencias antagónicas de ese tipo, los gobiernos deben superar la profunda tendencia a resolver los problemas comerciales recurriendo a medios políticos, a suponer que las políticas y leyes nacionales son superiores a los mecanismos del mercado y a utilizar la fuerza laboral portuaria como instrumento político.

El objetivo primordial de los gobiernos al reestructurar el marco institucional de la legislación laboral portuaria consiste en crear un entorno en función del mercado en el que las personas y los grupos que necesitan cooperar entre sí, no obstante la existencia de intereses contradictorios o incompatibles, puedan concretar acuerdos auténticos y viables. Para alcanzar tales objetivos, los empresarios marítimos deben estar en condiciones de responder a las señales del mercado, la fuerza laboral portuaria debe tener acceso a la información administrativa y el derecho de participar en las decisiones de la empresa, y ambos necesitan liberarse de la influencia de grupos no sindicalizados y ajenos a la dirección de la empresa para negociar acuerdos colectivos. Estos factores exigen un marco reglamentario que permita a los estibadores organizarse en uno o más sindicatos en el mismo lugar de trabajo, obtener constancias de los organismos estatales pertinentes de su calidad de agentes legítimos de negociación cuando así lo desee un mínimo convenido de los estibadores –por ejemplo 10%–, pertenecer a un sindicato o desafiliarse de él y participar en las negociaciones colectivas en curso (Piñera, 1990, pp. 101-103; Schwieger, 1988, pp. 344-349). En estas circunstancias, ninguna legislación sobre fuerza laboral portuaria es definitiva: debe poder modificarse constantemente a medida que se utilizan nuevas tecnologías, aparecen nuevos usuarios y surgen nuevas prácticas en materia de manipulación de carga. Así pues, corresponde a los gobiernos asegurar que la legislación sobre fuerza laboral portuaria en función del mercado genere una base común de colaboración entre usuarios, sindicatos y empresarios marítimos.

Los gobiernos no pueden decretar la competitividad de los servicios portuarios ni aislar a la fuerza laboral portuaria de los mecanismos del mercado a un costo razonable en una economía abierta, pero pueden promulgar leyes que ofrezcan a los empresarios marítimos y los estibadores la oportunidad de hacerse competitivos a través de la eliminación de medidas que obstaculizan sus respuestas a los mecanismos del mercado. Por ejemplo, la decisión del Gobierno de Trinidad y Tabago de reducir en 2 600 el número de trabajadores de la Administración portuaria, la Administración de acueductos y alcantarillados y el servicio de transporte público, todos pertenecientes al sector público, es digna de elogio, pero su éxito depende mucho de las medidas adoptadas con anterioridad para explicar a los trabajadores la necesidad de efectuar los cambios y las disposiciones aprobadas para proteger sus derechos (The Economist Intelligence Unit, 1984a, p. 26). Los gobiernos deben preparar estudios, organizar seminarios y utilizar los medios de comunicación social para demostrar al movimiento sindical que la reforma laboral en función del mercado es inevitable, que habrá indemnizaciones y que en definitiva el beneficiario será el país. Deben formular y explicar los programas de

indemnización, jubilación anticipada, readiestramiento y negociación de derechos. Para llevar a cabo estas actividades el Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile halló en la televisión un medio sumamente útil, que le permitió presentar los elementos del nuevo régimen laboral directamente a los afiliados, en vez de hacerlo indirectamente por conducto de los dirigentes sindicales.

Los gobiernos no pueden seguir abrazando las metas del crecimiento impulsado por las exportaciones y apoyar al mismo tiempo la existencia de regímenes laborales monopolísticos, convenios colectivos y prácticas laborales que signifiquen mayor costo para los usuarios. Es preciso poner en tela de juicio la estructura actual de las relaciones laborales, porque se ha vuelto difícil conciliar en el plano comercial la posición de los gobiernos (administraciones portuarias y empresarios marítimos), los objetivos de los trabajadores y las exigencias comerciales de los usuarios en las negociaciones colectivas bipartitas (gobierno-trabajadores) (OIT, 1994, pp. 4, 33-40 y 104). El empeño de los gobiernos por crear una estructura laboral comercial para los puertos sólo tendrá éxito si los propios gobiernos se apartan de una injerencia directa en las relaciones laborales. Esto no afectará sus responsabilidades de formular un marco institucional sensible al mercado en que se esbocen las exigencias en materia de seguridad en el lugar de trabajo, salario mínimo, solución de conflictos, indemnización para trabajadores desplazados y capacitación (Ruiz-Tagle, 1991, pp. 99-124). De manera que si los gobiernos se abstienen de participar directamente en las relaciones laborales, se evitará que resulten rechazadas, por motivos políticos o falta de examen, propuestas técnicas, institucionales o salariales, y se alentará a los estibadores a profesionalizar sus actividades y dar un mejor apoyo a los objetivos del comercio.

### **C. EL PAPEL DE LOS REGÍMENES LABORALES**

La capacidad de los fabricantes de utilizar insumos y operaciones de producción y ensamblaje a nivel mundial significa que poseen la habilidad de instrumentar esos factores de una manera que crea ventajas competitivas: estabilizar el suministro de materias primas, emplear mano de obra barata o conseguir las destrezas necesarias, reducir costos de producción y distribución, mejorar la eficiencia y colocarse en posición de ingresar a los mercados finales (Business Week, 7 de noviembre de 1994, pp. 106 y 108). Los servicios de manipulación de carga constituyen una parte ineludible de estos factores en constante evolución y sumamente competitivos, y los regímenes laborales de los trabajadores portuarios

deben alentar a los estibadores a transformar progresivamente sus actividades para que reflejen las necesidades en constante evolución de los usuarios. Para realizar esta tarea, la legislación laboral no puede aislar a los estibadores del entorno competitivo de los mercados laborales internacionales.<sup>31</sup> La exposición de los trabajadores portuarios a los requisitos de ese mercado fortalecerá las posiciones competitivas de los usuarios que deben trabajar en el contexto de una estructura de utilidades y pérdidas para cumplir con sus objetivos comerciales. Desafortunadamente, los regímenes laborales portuarios en la mayoría de los países de la región de la CEPAL son criaturas políticas que utilizan sistemas de registro, monopolios de manipulación de carga y subvenciones estatales para eliminar la necesidad de depender de las ventajas naturales, de la eficiencia lograda con empeño y de la eficacia en relación al costo.

La principal interrogante que enfrentan los gobiernos consiste en determinar cuáles de los componentes de la legislación laboral motivarán a los trabajadores portuarios a satisfacer las necesidades de los usuarios. Robert Reich, Secretario del Trabajo del Gobierno de los Estados Unidos, respondió en parte a esa pregunta cuando anunció planes para establecer una comisión encargada de estudiar la necesidad de reformar la legislación laboral con miras a fomentar una nueva era de relaciones entre la patronal y los trabajadores basada en el respeto mutuo, la comunicación abierta, la participación en la adopción de decisiones y obligaciones conjuntas en las áreas de productividad, regulación de costos e innovación (The Washington Post, 17 de marzo de 1993, p. C3; Bluestone y Bluestone, 1992,

---

<sup>31</sup> El clima competitivo del mercado laboral internacional se pone de relieve mediante la comparación de los costos laborales y la productividad de los trabajadores entre los países. Por ejemplo, en la edición de octubre de 1993 de *International Investment Research*, publicada por Morgan Stanley, Nueva York, se señaló que tales costos variaban desde un máximo de 24.83 dólares por hora en Alemania hasta un mínimo de 2 centavos de dólar en Rusia, en tanto que en Brasil eran de 2.68 dólares y en México de 2.41 dólares. Véanse comparaciones análogas de costos laborales en *The Economist* (1° de octubre de 1994, pp. 16-22; 30 de julio de 1994, p. 63; y 25 de septiembre de 1993, p. 31). Respecto de la productividad, en un artículo titulado "Workers of the world unite" (*The Economist*, 23 de octubre de 1993, p. 88), se analizaba un estudio titulado "Manufacturing productivity" preparado por McKinsey Global Institute en octubre de 1993 y se señalaba que en 1990 la productividad de los trabajadores japoneses llegaba a 83% de la de los Estados Unidos, en tanto que la de los trabajadores alemanes sólo alcanzaba 79%. A causa de una compleja red de medidas proteccionistas, las industrias japonesas del acero, la electrónica y la automovilística van camino de perder el liderazgo mundial. En un artículo titulado "Death of an oxymoron" (*The Economist*, 25 de junio de 1994, pp. 77 y 78), que analizaba un estudio de seguimiento preparado por McKinsey Global Institute, titulado "Latin American Productivity", se señalaba que la baja productividad en la región de la CEPAL proviene de la falta de competencia. Al parecer, en el largo plazo, la percepción de Adam Smith sigue teniendo validez: la competencia mejora la productividad y la protección la empeora. A la larga, una economía protegida pierde validez comercial. Véase *Business Week* (27 de junio de 1994, p. 44).

pp. 5-8 y 17-19). Pero existen muchos obstáculos políticos para alcanzar esa meta. Por ejemplo, el Gobierno Argentino preparó un proyecto de ley para reformar su régimen laboral a fin de reducir los costos de distribución y mejorar la posición competitiva de los productos argentinos en los mercados internacionales. El proyecto de ley tolera la existencia de sindicatos múltiples en la misma actividad; permite la contratación de trabajadores por períodos de seis meses, 18 meses y dos años con menor indemnización en caso de despido a fin de dar a las empresas la flexibilidad de adaptarse a los cambios requeridos en materia de producción; deja fuera al gobierno en la solución de conflictos entre patrones y empleados y reestructura los salarios a fin de autorizar el pago de un sueldo básico e incentivos por productividad.<sup>32</sup>

Antes que el proyecto fuera enviado al Parlamento, la presión sindical se tradujo en la eliminación de 240 de los 344 artículos originales y luego se redujeron los artículos restantes a 18 normas laborales, de manera que la posición dominante de los sindicatos se fortaleció (Ámbito financiero, 25 de julio de 1994, pp. 5 y 12; 15 de febrero de 1994, p. 8; 17 de agosto de 1993, pp. 3 y 5; 12 de agosto de 1993, p. 4; 15 de mayo de 1993, p. 1; 12 de abril de 1993, p. 5; 24 de febrero de 1993, pp. 1 y 2; América economía, noviembre de 1993, pp. 36, 38 y 40; Latin American Regional Report - Southern Cone, 27 de marzo de 1993, p. 5; Business Latin America, 3 de marzo de 1993, p. 8). Sin embargo, los legisladores se enfrentaron a la urgente necesidad de estimular a los patrones para incrementar las contrataciones a fin de reducir a 12% la tasa de desempleo entre la población económicamente activa. Como resultado, se hicieron modificaciones adicionales para permitir la contratación de nuevos empleados durante períodos de hasta tres meses, de trabajadores por menos de las dos terceras partes de un día laboral normal, de hombres mayores de 40 años y mujeres de todas las edades por períodos de seis meses hasta dos años con la anuencia de los sindicatos y de personas de 14 a 25 años como aprendices, todos a tasas de remuneración reducidas, exención parcial o total del pago por concepto de jubilaciones y aportes a la seguridad social y dispensa de la obligación de pagar indemnización por despido. De modo que las autoridades rechazaron los cambios sugeridos por los sindicatos, aun cuando se mantuvieron los pagos de contribuciones de la patronal a los planes de salud de los sindicatos (Business Latin America, 17 de abril de 1995, p. 3).

Otra parte de la respuesta radica en la decisión de los gobiernos en cuanto a saber si continuarán sirviéndose de un marco que utiliza sistemas de registro, subvenciones y monopolios para regular las actividades de los

---

<sup>32</sup> También se han hecho propuestas para eliminar la injerencia del Estado en la solución de controversias de índole comercial entre empresas navieras y transportistas. Véase *Journal of Commerce* (7 de diciembre de 1993, p. 8B).

trabajadores portuarios o elaborarán un marco institucional que recurra a los mecanismos del mercado para asegurar la productividad y eficiencia en relación al costo de los servicios proporcionados por dichos trabajadores. Como ejemplo de esta disyuntiva, hay dos maneras en que las autoridades portuarias pueden especificar lo que se necesita para construir un nuevo muelle. La primera es dar a los licitadores las especificaciones de diseño con ilustraciones detalladas que indiquen los requisitos de los distintos componentes, los materiales que habrán de utilizarse y demás factores. La segunda consiste en suministrar normas de funcionamiento del muelle terminado; es decir, tipos y dimensiones de las naves y volúmenes máximos de la carga que habrán de manejar, requisitos en materia de carga concentrada y vida útil del muelle. Mientras la primera opción incentiva a los constructores a cumplir con las especificaciones mínimas para reducir costos, la segunda los alienta a elaborar diseños novedosos que sean eficientes en relación al costo, de conformidad con las normas de funcionamiento. Así pues, los gobiernos deben elaborar regímenes laborales portuarios con una visión comercial, que utilicen las señales del mercado emanadas de las necesidades de los usuarios para proporcionar normas de rendimiento para los trabajadores portuarios.

Un régimen laboral portuario en función del mercado debe restringir a la vez a la fuerza laboral portuaria y a los empresarios marítimos, pero esas restricciones son jurídicamente contrapuestas. Es decir, las obligaciones de los empresarios marítimos constituyen los derechos de la fuerza laboral portuaria, y los derechos de los empresarios marítimos son las obligaciones de los trabajadores portuarios. No debe permitirse que éstos perturben las actividades de manipulación de la carga, trabajen a reglamento, detengan el trabajo durante la vigencia de un convenio colectivo, eviten cumplir con las disposiciones de los regímenes laborales de los países que exigen la suspensión de huelgas, limiten la creación de otros sindicatos en el mismo lugar de trabajo o ejerzan un control monopolístico en los servicios de manipulación y almacenamiento de la carga. A la inversa, no debe permitirse que los empresarios marítimos despidan trabajadores sin causa justificada, pasen por alto las disposiciones de los regímenes laborales y convenios colectivos, concierten con otro empleador la no contratación de los trabajadores despedidos o limiten los incrementos en materia de sueldos y prestaciones. Por ejemplo, algunos empleadores de la región de la CEPAL han establecido la práctica de no responder sencillamente a las demandas de los trabajadores para entablar una negociación colectiva dentro de determinado plazo, para dar la impresión de indiferencia e inflexibilidad de su parte (The Journal of Commerce, 2 de septiembre de 1994, p. 1B; De Paula, 1993, pp. 94-103; Bluestone y Bluestone, 1992, p. 202; Piñera, 1990, p. 134).

### Recuadro 13

#### REFORMA LABORAL EN CHILE

En 1978, el gobierno militar de Chile dictó el decreto ley No. 2200 y al año siguiente los decretos leyes 2756 y 2758, que modificaron la legislación laboral de 1931 y transformaron las relaciones obrero-patronales. El nuevo régimen ofreció a los obreros nuevas y trascendentales libertades y modificó espectacularmente el papel del gobierno. Actualmente los trabajadores pueden organizarse en uno o más sindicatos en el mismo lugar de trabajo y para las mismas funciones, el reconocimiento por parte del Estado es un simple trámite burocrático, la negociación colectiva se realiza en cada fábrica y no a nivel nacional, los trabajadores tienen la libertad de aceptar cláusulas que prohíben la huelga, declararse en huelga, recurrir al voto secreto en todos los asuntos sindicales y entablar negociaciones sin la injerencia del Estado. En 1981 este régimen se amplió a los trabajadores portuarios mediante el decreto ley No. 18032.

La razón de esos cambios obedece al deseo de neutralizar las presiones políticas que durante decenios se han transmitido del movimiento laboral al gobierno y luego a los empleadores para que acepten algunas demandas, y eliminar los "arreglos colaterales" entre el gobierno y los patrones que otorgan subvenciones, aranceles u otras formas de protección para aislar a los empleadores de la competencia, de manera que puedan contar con suficientes ingresos para pagar los incrementos de salarios y prestaciones. La transmisión de presiones políticas y la concesión de prerrogativas tiene un costo para toda la economía nacional: mayores precios de bienes y servicios para pagar salarios y prestaciones que sobrepasan los incrementos de productividad, disminución de la competitividad internacional de los bienes y servicios del país, menores ingresos fiscales y menor cantidad de nuevos puestos de trabajo creados.

Fuente: José Piñera, *La revolución laboral en Chile*, Empresa Editora Zig-Zag, S.A., 1990, pp. 105-110 y 135 y 136.

Para que el marco institucional reformado sea viable, debe ser coherente y sencillo de entender. No se trata de una opción, porque asegurará que los estibadores, es decir las personas que realmente manejan los equipos y la carga, apliquen efectivamente estas disposiciones en sus actividades cotidianas. Esta reformulación supone asimismo la creación de una base para la participación del sector privado en los servicios e instalaciones portuarios. En el nivel práctico de las operaciones portuarias de manipulación de carga, significa que los estibadores tendrán que



adquirir nuevas destrezas y aceptar nuevas prácticas operacionales. Los riesgos que conlleva una reformulación de los regímenes laborales consisten en que los miembros de la comunidad portuaria y comercial apoyarán y se opondrán a distintos aspectos de cada modificación. Es decir, los empresarios marítimos quizá se opondrían a un entorno competitivo abierto porque les quitaría la rentabilidad garantizada de sus inversiones y los obligaría a contribuir para financiar programas de capacitación; los obreros portuarios podrían mostrarse igualmente renuentes porque tendrían que hacer frente a la inseguridad en materia de trabajo, salarios y prestaciones, en tanto que los gobiernos podrían considerar que la reforma laboral portuaria en función del mercado provocaría desencanto en el electorado. De modo que cualquier reformulación del régimen aplicable a los trabajadores portuarios debe incluir las dudas y los problemas de los estibadores, para que pueda responder a las necesidades de los usuarios de manera diligente, ingeniosa e imaginativa.

#### **D. EL PAPEL DE LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS**

Antes de que los sindicatos portuarios fueran legalmente reconocidos, la modalidad prevaleciente concedía a estibadores y empleadores amplia libertad para suscribir y rescindir contratos de trabajo. Los trabajadores portuarios podían participar en dichos contratos y darlos por terminados sin sufrir sanciones, y podían ser contratados y despedidos a voluntad por los empresarios marítimos. El bajo nivel de especialización que exigía el trabajo portuario significaba que los estibadores podían ser fácilmente reemplazados, lo que creaba un desequilibrio en el poder de negociación entre ellos y sus patrones (Edwards, R., 1993, pp. 13 y 14; Matos Mar, 1988, pp. 309-352; Brezzo y Vispo, 1988, pp. 423-442).<sup>33</sup> Los gobiernos comenzaron a participar en esas negociaciones para equilibrar la relación negociadora, administrar y validar los acuerdos consiguientes y resolver las controversias (Díaz Corvalán, 1993, pp. 114-121; Solimano, 1988, pp. 135-158). Asimismo, aprobaron regímenes laborales que aíslan a los estibadores de los mecanismos del mercado y utilizan sistemas de registro,

---

<sup>33</sup> Esto refleja también uno de los postulados más antiguos y fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo: la adopción de diversos convenios y recomendaciones que establecen normas laborales internacionales en las conferencias internacionales del trabajo de carácter tripartito: gobiernos, directivos empresariales y movimientos laborales. Véase OIT (1983, p. 1).

monopolios de manipulación de carga y subvenciones para corregir las distorsiones resultantes.

Las negociaciones colectivas se llevan a cabo para formular convenios que regulen la relación entre los empresarios marítimos y la fuerza laboral portuaria durante determinado lapso. La falta de una base común para juzgar las demandas de la fuerza laboral portuaria y la oferta de los empresarios marítimos estimula el enfrentamiento en las negociaciones colectivas, debido a que el movimiento laboral considera los temas desde una perspectiva social, en tanto que la patronal los ve según una dimensión comercial.

Las dificultades de conciliar los objetivos comerciales y sociales prescindiendo de los mecanismos del mercado pueden observarse en las diversas presiones que ejercen los sindicatos y los empresarios marítimos sobre las autoridades. Los empresarios marítimos se concentran en los objetivos comerciales de productividad, eficiencia con relación al costo y rentabilidad, en tanto que los sindicatos portuarios buscan la manera de obtener concesiones en materia de salarios, prestaciones y seguridad en el empleo en un contexto sociopolítico. Los gobiernos consideran esas negociaciones no sólo como una tarea comercial sino también como un medio de redistribuir la riqueza nacional y hacer realidad sus propias aspiraciones políticas. Durante décadas se ha recurrido a monopolios de manipulación de carga, sistemas de registro de estibadores y subvenciones estatales para salvar la diferencia entre objetivos comerciales y sociales, pero estas prácticas aíslan a la fuerza laboral portuaria de la competencia y crean servicios portuarios onerosos e ineficientes. Al no estar sujeta a las fuerzas del mercado, la fuerza laboral portuaria utiliza las negociaciones y los convenios colectivos para institucionalizar prácticas que inflan salarios y prestaciones y exageran las demandas de los trabajadores. La reforma de los regímenes laborales portuarios en función del mercado debería actuar de tal manera que los estibadores estuvieran más dispuestos a aceptar el cambio y permitir la inclusión en las negociaciones colectivas de temas que promuevan la modificación comercial de las prácticas laborales, la creación de destrezas multifuncionales y la reducción de la oferta de estibadores a fin de reflejar más fielmente la demanda.

Las negociaciones colectivas deben equilibrar los objetivos sociopolíticos y comerciales, permitir la utilización de tecnología moderna y motivar a los estibadores, pero la colaboración necesaria para el logro de tales objetivos es limitada debido a malentendidos entre los empresarios marítimos y los trabajadores portuarios y también entre directivos y afiliados sindicales. La discordia entre patrones y trabajadores portuarios surge de la creencia de que para que una de las partes obtenga algo, la otra debe ceder algo y esto ha contribuido a crear una relación

conflictiva entre ellos. La fricción entre directivos y afiliados se presenta cuando éstos comienzan a sentir que sus dirigentes se aprestan a responder a los objetivos comerciales de los usuarios, a las aspiraciones de los partidos políticos o a ambas cosas. Los sindicalistas creen que esas relaciones ejercen una influencia negativa en la eficacia negociadora de sus directivos para obtener acuerdos en materia de salarios, prestaciones y seguridad en el trabajo (The Economist, 2 de octubre de 1993, pp. 74 y 75). Los estibadores se muestran asimismo prudentes respecto de sus dirigentes sindicales porque muchos de éstos adquieren aparentemente ambiciones de carrera sin relación con el movimiento sindical después de abandonar el lugar de trabajo, ya que muy pocos reanudan sus funciones tradicionales en caso de no ser reelegidos (El Mercurio, 30 de abril de 1993, pp. A1 y A24; Piñera, 1990, pp. 34 y 68; Goldfield, 1987, pp. 71 y 111; Payne, 1965, pp. 198 y 215). Otro factor que intensifica la ruptura entre patrones y trabajadores portuarios son los subsidios monetarios que las organizaciones sindicales extranjeras otorgan a los sindicatos nacionales.<sup>34</sup> Tales subsidios significan que los dirigentes sindicales no dependen por completo de los aportes de los afiliados y a menudo pierden contacto con ellos.

Las negociaciones colectivas entre la fuerza laboral portuaria y los empresarios marítimos son más complejas que las de otras industrias, debido a que los puertos están situados donde confluyen las corrientes comerciales, el financiamiento y las oportunidades de trabajo y acusan fuertemente la influencia de las alianzas políticas. En la región de la CEPAL los gobiernos son también empresarios marítimos y administradores portuarios y esa estructura proporciona a los sindicatos la oportunidad única de influir en los funcionarios públicos a nivel ministerial, administrativo y patronal para obtener las concesiones que desean en materia de salarios y prestaciones. Los convenios colectivos

---

<sup>34</sup> La Federación Norteamericana del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) de los Estados Unidos fue creada en 1955 con 15.2 millones de trabajadores de 95 sindicatos distintos. Actualmente cuenta solamente con 13.3 millones de afiliados provenientes de 86 sindicatos. Se han producido bajas de afiliación en el sector manufacturero y aumentos en el sector de los servicios. Por ejemplo, los *United Steel Workers (USW)* (Unión de Trabajadores Siderúrgicos) de los Estados Unidos contaban en 1975 con más de un millón de afiliados y esa cantidad ha descendido a 421 000. De un máximo de 12 fábricas de acero que negociaron conjuntamente con la Unión en 1956, el número se había reducido a seis en 1983. En el período 1985-1986, las compañías que aún quedaban dieron por terminadas sus negociaciones conjuntas y todas negocian actualmente con la Unión por separado, con importantes variaciones entre ellas. Respecto del sector de los servicios, el *Service Employees International Union* (Sindicato Internacional de Empleados del Sector de los Servicios) cuenta actualmente con 919 000 afiliados, lo que representa un aumento respecto de los 881 000 que tenía en 1991. Véase *Business Week* (23 de mayo de 1994, pp. 70-82; y 20 de diciembre de 1993, pp. 34 y 35); *The Wall Street Journal* (7 de diciembre de 1993); Bluestone y Bluestone (1992, pp. 65 y 66, 102 y 142) y Kassalow (1988, pp. 573-592).

Recuadro 14

**SUBSIDIOS DE LAS ORGANIZACIONES EXTRANJERAS  
A LOS SINDICATOS**

La Federación Norteamericana del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) de los Estados Unidos apoya las actividades de sindicatos no estadounidenses a través del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD). La AFL-CIO financia las actividades del AIFLD, pero ha recibido también financiamiento considerable de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. La AFL-CIO ha acusado a los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Perú y República Dominicana, entre otros, de abusar de los derechos adquiridos por los trabajadores en virtud de diversos reglamentos internacionales del trabajo y eliminar el movimiento sindical mediante círculos de calidad obrero-patronales y consejos de fábricas. Si el Departamento de Comercio de los Estados Unidos comprueba esas acusaciones, los países implicados pueden ver suspendida su participación en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que figura en el tratado del GATT. La mayoría de los países antes mencionados ha dado pasos para salvaguardar los beneficios del SGP y ha procedido a modificar sus códigos del trabajo. Por ejemplo, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos consideró válida la queja contra Costa Rica y, a fin de evitar la pérdida de su condición preferencial en materia de comercio, ya que más de 55% de sus exportaciones se dirige hacia los Estados Unidos, se promulgó una ley que declaró que las asociaciones obrero-patronales no son sindicatos. La determinación acerca de si los Estados Unidos y cualquiera de los países objeto de investigación han adoptado las leyes sociales internacionales pertinentes, como para estar sometidos a su jurisdicción, y si la AFL-CIO ha tomado esta iniciativa para proteger los puestos de trabajo de sus afiliados en los Estados Unidos, constituyen al parecer cuestiones esenciales. Sin embargo, aparentemente el factor decisivo es la influencia política que la AFL-CIO ejerce sobre el Gobierno Estadounidense, así como un fallo de la Junta nacional de relaciones laborales de ese país, que declaró que las comisiones conjuntas obrero-patronales en los Estados Unidos constituyen un impedimento a las actividades sindicales normales, las debilitan y deben ser disueltas.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Labor disputes threaten MNF trade status*, tercer trimestre de 1994, p. 12; *The Economist*, "Lessons from America", 29 de enero de 1994, p. 60; William B. Gould IV, *Agenda for Reform: The Future of Employment Relationships and the Law*, Cambridge, MIT Press, 1993, pp. 136-147, 183 y 261; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Costa Rica, Panama*, cuarto trimestre de 1993, p. 13; Frank Swoboda, "An economy remakes itself; fewer wear the union label", *The Washington Post*, 6 de octubre de 1993, pp. F1 y F3; Praginato, "U.S. labor investigation stirs bitter outburst in Jakarta", *The Nikkei Weekly*, 4 de octubre de 1993, p. 27; *World Wide Shipping*, "Continued modest growth", septiembre de 1993, pp. 4 y 5.

resultantes crean a menudo obstáculos que impiden a otros miembros de la comunidad portuaria –usuarios, empresarios marítimos, embarcadores, agentes de aduana, bancos y compañías de seguros– alcanzar objetivos comerciales. No es posible que los dirigentes sindicales, en una economía impulsada por las exportaciones, sigan permitiéndose el lujo de tratar solamente de salarios y prestaciones, sino que deben considerar la productividad, el costo y las exigencias tecnológicas de los usuarios. Los empresarios marítimos y los sindicatos portuarios, al entablar negociaciones colectivas, no deben recelar principalmente los unos de los otros; el temor debe ser la creación de un puerto que carezca de interés comercial para los usuarios y que no pueda competir en una economía mundial.

La injerencia directa del Estado en las negociaciones colectivas se ha vuelto impráctica debido a que la competencia de una economía mundial intensifica las diferencias entre objetivos comerciales, políticos y sociales y limita los medios que pueden utilizar los gobiernos para conciliarlos. Los estibadores tratan de mantener sus salarios y prestaciones al amparo de las presiones competitivas que enfrentan los empresarios marítimos y los usuarios; los empresarios marítimos muchas veces logran que los gobiernos se comprometan a garantizarles la rentabilidad de sus inversiones, y los gobiernos desean robustecer su popularidad política de manera de volver al poder en las siguientes elecciones. Ello conduce a los gobiernos y partidos políticos a apoyar la demanda de los sindicatos en favor de la existencia de monopolios, sistemas de registro y subvenciones, todo lo cual produce una sobredotación de personal, operaciones ineficientes y prestaciones que no reflejan el aporte de la productividad de los estibadores. Ni los sindicatos portuarios ni los gobiernos pueden pasar por alto la repercusión negativa que tales medidas ejercen sobre la viabilidad comercial de los usuarios, ya que los estibadores representan un insumo fundamental en los sistemas de distribución de bienes que actualmente están sujetos a una competencia a nivel mundial. A comienzos de los años ochenta, por ejemplo, el Gobierno de Corea revisó el código del trabajo y prohibió toda injerencia de terceros en materia de negociaciones colectivas y huelgas (You, 1990, pp. 97-124).

Los gobiernos quizá deseen estudiar alternativas que pudieran disminuir su receptividad a las influencias que anulan las señales del mercado. Por ejemplo, las negociaciones colectivas tripartitas se concibieron originalmente como un medio de equilibrar los intereses de los empresarios marítimos y los sindicatos mediante la participación directa del sector público. Ese objetivo rara vez se alcanzó, debido a que los gobiernos constituyen una especie de contrato social y responden a los deseos de las personas que

representan. Sin embargo, con el surgimiento de una economía mundial existen medios más eficaces de evitar la transmisión de presiones económicas, políticas y sociales de los grupos dominantes, de motivar a los estibadores y equilibrar esos intereses. Estos objetivos –equilibrar los intereses de las partes negociadoras, motivar a los trabajadores portuarios y evitar las presiones políticas– pueden lograrse mediante un marco regulador que someta a las partes negociadoras a los mecanismos del mercado y leyes antimonopolio que aseguren que tales mecanismos se utilicen solamente para competir. El régimen laboral reformado eliminaría al gobierno como participante directo en las negociaciones colectivas y lo reemplazaría por los mecanismos del mercado. De modo que los gobiernos seguirían participando indirectamente como reguladores y propietarios en las negociaciones colectivas, pero con mucho menores posibilidades de imponer puntos de vista parciales o sesgados.

Los convenios colectivos, en su mayoría, contienen disposiciones relativas únicamente a las condiciones de empleo –contratación, salarios, procedimientos de queja, beneficios en materia de vacaciones y licencias por enfermedad y procedimientos de despido–, mientras que las prestaciones de desempleo están generalmente sujetas al código del trabajo del país en general (Business Week, 19 de abril de 1993, p. 87). Los puertos poseen una situación única, en el sentido de que muchos convenios colectivos tratan no sólo del trabajo de los estibadores, sino también de la falta de trabajo remunerado para ellos. Este hecho se explica porque la demanda de estibadores es sumamente incierta, debido a la influencia de la estacionalidad de los cultivos, los ciclos de producción, las modificaciones en las preferencias de los consumidores, los retrasos en la llegada de las mercancías y los cambios en los itinerarios y rutas de las naves, así como de las condiciones meteorológicas, las controversias laborales y los cambios tecnológicos. El carácter incierto de la demanda de estibadores es responsable, más allá de cualquier otra razón, de las presiones que el movimiento sindical portuario ejerce sobre las autoridades para que legislen a fin de estabilizar la demanda de sus servicios y adopten programas especiales de indemnización para estibadores subempleados y desempleados. Por ejemplo, durante muchos años los estibadores del Reino Unido tuvieron derecho a tres días de indemnización de desempleo por tres días de trabajo continuo: “tres días en planilla, tres días en la silla” (Turnbull y Weston, 1992, pp. 385-404).

A falta de un convenio colectivo que exponga la fuerza laboral portuaria a los mecanismos del mercado y, por lo tanto, a la competencia, los estibadores no tendrían razón alguna para aumentar la productividad o reducir los costos. Por ejemplo, la General Motors

Corporation (GM) anunció recientemente planes para trasladar la producción de 70 000 a 100 000 Chevrolet Cavaliers desde su planta en Ramos Arizpe (México) hacia Lansing (Michigan, Estados Unidos). Tal desplazamiento no obedecía a la mayor productividad y los menores costos de los obreros estadounidenses en relación con sus homólogos mexicanos, sino a que el último convenio colectivo entre la GM y los United Automobile Workers (UAW) (Unión de Trabajadores de la Industria Automovilística) contiene disposiciones concretas que permiten a las instalaciones de Lansing equiparar la productividad y los costos laborales a los de sus rivales en Japón (The Wall Street Journal, 22 de junio de 1993). Igualmente importante es lo que esto significa para los trabajadores de GM en Ramos Arizpe: deben superar los niveles de productividad y calidad de los trabajadores estadounidenses y japoneses para recuperar la producción de los Chevrolet Cavaliers. Por su parte, el sindicato más importante de Alemania, I.G. Metall, que representa a 3.3 millones de trabajadores en los ramos de fabricación de motores, ingeniería, maquinaria eléctrica y acero, ha recibido una solicitud de la más grande federación de empleadores, Gesamtmetall, pidiendo un congelamiento de salarios y menores prestaciones debido a que los costos laborales superan en 25% los de Estados Unidos y en 33% los de Japón (The Journal of Commerce, 2 de marzo de 1994; The Economist, 19 de febrero de 1994, pp. 11 y 12; 23 de octubre de 1993, pp. 18, 20 y 81; The Wall Street Journal, 16 de febrero de 1994; Business Week, 18 de octubre de 1993, pp. 46 y 47). De modo que las negociaciones colectivas pueden contribuir de manera positiva a la productividad y eficiencia en relación al costo de la fuerza laboral si se tienen en cuenta las demandas de un mercado mundial cada vez más competitivo.

### **E. EL PAPEL DEL MOVIMIENTO LABORAL PORTUARIO**

La historia del movimiento sindical en muchos países ha ido a la par con la historia de los partidos políticos predominantes. A modo de ilustración, la transformación de Trinidad y Tabago de colonia británica en país soberano en 1962 se tradujo en el surgimiento de muchos políticos. Uno de ellos, el Dr. Eric Williams, respondió a las necesidades del movimiento sindical, incluidas las de Puerto España, que dio su colaboración al dirigente y a su partido político para conservar un papel en la política nacional. El Dr. Williams se convirtió en ministro principal en 1956 y, a raíz de la independencia del país, en Primer Ministro. Se concedió casi toda demanda formulada por los

estibadores durante ese período, y particularmente después del alza del petróleo en 1973, lo que provocó una sobredotación de personal y salarios y condiciones laborales que no reflejaban la situación del mercado. Después de la muerte del Dr. Williams en 1981, la recesión causada por la caída del precio del petróleo en 1983 y el creciente reconocimiento por parte de la población de los excesos cometidos por el gobierno contribuyeron a que su partido político no volviera al poder en 1986.<sup>35</sup>

El movimiento sindical portuario pasó a ser dominante al ofrecer a los estivadores de pocas calificaciones una voz común y asegurarles un tratamiento idéntico (Gould IV, 1993, p. 18). Con el cambio a sistemas de uso intensivo de capital, que exigen que los estivadores posean sofisticadas destrezas y funciones, éstos se han convertido en especialistas técnicos y deberían ser objeto de un trato más personalizado. El criterio previo permitía exonerar de responsabilidad a los estivadores a causa de prácticas laborales ineficientes que aumentaban cada vez más los costos, pero en un mundo comercial implacablemente competitivo, en que la fabricación de un bien comprende todas las etapas del proceso de producción, desde la adquisición de cada uno de los insumos hasta el producto final, no hay cabida para que se produzcan daños a la carga, hurtos, entregas tardías, dotación excesiva de personal, lentitud en las labores para dejar trabajo al próximo turno, mantención deficiente del material o prácticas peligrosas por parte de los estivadores. Los dirigentes de la fuerza laboral portuaria deberían cuestionar seriamente su enfoque colectivista para este escenario comercial distinto. En efecto, deberían intentar dar un trato personalizado a los afiliados en materia de sueldos, pensiones, prestaciones de salud, seguro de vida, programas de capacitación, objetivos laborales y vacaciones, a fin de dar a cada trabajador un incentivo para superarse y mejorar su contribución al funcionamiento eficiente del puerto (The Nikkei

---

<sup>35</sup> Otro ejemplo de alianza entre un político y el sindicalismo sería Juan Domingo Perón (1895-1974). Perón apoyó el movimiento sindical y ascendió del rango de general de ejército a Ministro del Trabajo (1943-1945) y, finalmente, a Presidente de la Nación (1946-1955 y 1973-1974). Estableció el partido de los trabajadores de Argentina, al que se conoce como partido justicialista. Su nombre se convirtió en doctrina política, el peronismo, y sinónimo de un gobierno populista. Durante su último período como Presidente, se dio a los sindicatos el derecho de "coadministrar" las empresas del Estado. Gran parte del código del trabajo existente se promulgó durante el tiempo en que fungió como Ministro del Trabajo y Presidente; se creó la mayoría de los sindicatos y juntos establecieron uno de los mercados laborales más costosos e inflexibles de América Latina. No obstante las numerosas medidas adoptadas para modernizar la economía del país durante la presidencia de Carlos Menem, los costos de la mano de obra en Argentina son 70% más caros que los de Brasil o México para los mismos sectores. Varios industriales aplicaron rebajas de sueldos brutos hasta de 25% en diciembre de 1993, algo sin precedentes en ese país. Véanse *América economía* (enero de 1994, pp. 18-24, y noviembre de 1993, p. 38); *Business Latin America* (13 de diciembre de 1993, p. 8) y Sebreli (1992).



Weekly, 28 de noviembre de 1994, p. 12; Heldman, Bennett y Johnson, 1981, pp. 135 y 136).

Las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones han insertado los servicios portuarios en la economía mundial y los estibadores y empresarios marítimos no pueden seguir al margen de la competencia internacional que enfrentan los usuarios. El desafío fundamental que encara la fuerza laboral portuaria en esta coyuntura consiste en determinar su orientación estratégica. Cabe preguntarse si la disminución del número de trabajadores afiliados a sindicatos en Chile de 33.7% de la fuerza de trabajo en 1973 a 11.2% en 1985, y a 13.7% en 1994 es un síntoma de lo que le espera al movimiento sindical en la región de la CEPAL (ILADES, 1995, pp. 1-4). En el cuadro que figura a continuación se señala una disminución similar en la afiliación sindical de los trabajadores privados no agrícolas de los Estados Unidos, en tanto que el incremento de los trabajadores del sector público puede estar relacionado con el empeño a largo plazo de los gobiernos de los Estados y la Federación por reducir su cantidad.<sup>36</sup> Cabe preguntarse también si la disminución de la afiliación sindical es un indicio de que es preciso cambiar el papel que desempeña el movimiento sindical portuario y si los regímenes laborales deberían permitir que el sector público y el movimiento sindical portuario se especializaran en las actividades para las que poseen ventajas intrínsecas.

El movimiento sindical portuario en la región de la CEPAL se preocupa actualmente de la sobrevivencia (The Journal of Commerce, 15 de abril de 1994, p. 12B; Glassman, Berger y Cummings, 1988, pp. 35-69). Para que el movimiento sindical portuario sobreviva en una economía globalizada, es preciso que fortalezca su influencia en cuestiones comerciales con los

---

<sup>36</sup> Los siguientes factores se mencionan generalmente como explicaciones posibles de la importancia decreciente de los sindicatos en los Estados Unidos: los sindicatos se orientan al parecer hacia industrias que presentan elevadas concentraciones de trabajadores; el entorno jurídico se ha vuelto cada vez más hostil hacia la organización de sindicatos; los patrones han comenzado a utilizar consultores para crear un entorno desfavorable a la organización de sindicatos, y muchos trabajadores consideran que los sindicatos no son agentes eficaces para representarlos. Por ejemplo, en 1977, aproximadamente 61% de las personas que trabajaban en empresas con 1 000 empleados o más estaban protegidas por cláusulas de escala móvil del costo de vida, pero diez años más tarde sólo 38% gozaban de esa protección. Por último, en Japón, 33.9% de los trabajadores estaban afiliados a sindicatos en 1974, en 1992 esa cifra había disminuido a 24.4% y se estima que para el año 2000, menos de un trabajador japonés de cada cinco estará afiliado a un sindicato. Véanse *The Nikkei Weekly* (20 de diciembre de 1993, pp. 1 y 8); *The Journal of Commerce* (5 de diciembre de 1994, p. 3B; y 8 de julio de 1993, p. 5B); *Business Week* (23 de mayo de 1994, pp. 70-82; y 12 de abril de 1993, p. 45); Edwards (1993, pp. 89-90 y 215); *World Wide Shipping* (septiembre de 1993, pp. 4 y 5); *The Economist* (14 de enero de 1993, p. 69); Gould (1983, pp. 2 y 3); Reich (1992, pp. 6, 212 y 294); Marshall y Tucker (1992, p. 8); Matos Mar (1988, pp. 309-352); Kassalow (1988, pp. 573-592); Goldfield (1987, p. xiv); y Cabot (1986, pp. 79-82).

Cuadro 3  
AFILIACIÓN SINDICAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

Año	Sector privado <sup>a</sup>		Sector público	
	Nivel (000)	Porcentaje de empleo	Nivel (000)	Porcentaje de empleo
1983	11 933	16.8	5 735	36.7
1984	11 647	15.5	5 654	35.8
1985	11 227	14.6	5 740	35.8
1986	11 051	14.0	5 888	36.0
1987	10 826	13.4	6 055	36.0
1988	10 674	12.9	6 298	36.7
1989	10 520	12.4	6 422	36.7
1990	10 227	12.1	6 484	36.5
1991	9 909	11.9	6 627	36.9
1992	9 703	11.5	6 650	36.7
1993	9 557	11.2	7 018	37.7
1994	9 620	10.9	7 094	38.7

Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales, Departamento del Trabajo.

<sup>a</sup> Trabajadores privados no agrícolas.

empresarios marítimos, a fin de salvaguardar sus propios salarios y prestaciones (The Economist, 2 de octubre de 1993, pp. 37, 38, 40 y 102). Por ejemplo, en octubre de 1991 el puerto de Nueva Orleans (Louisiana, Estados Unidos) trataba de reconquistar el interés comercial de la U.S. Steel Corporation (Empresa Siderúrgica de los Estados Unidos). La ILA aseguró a la administración portuaria que sus afiliados superarían la producción de los puertos rivales e igualarían los precios contractuales de cualquier otro puerto (Port of New Orleans Record, noviembre de 1992, pp. 4 y 6). Asimismo, un año después, el puerto de Seattle (Washington, Estados Unidos) y la compañía American President Lines (APL) suscribieron un convenio que se traduciría en una inversión de 200 millones de dólares a fin de ampliar el terminal de 83 acres de dicha empresa a 160 acres en 1996, con opción a otros 190 acres, y construir un terminal ferroviario en el muelle. El contrato entre la administración portuaria y la empresa APL se concluyó solamente después de que la unidad local 19 de la ILWU aceptó reducir la plantilla de personal y modificar las normas vigentes para las instalaciones ferroviarias en el muelle (Fairplay International Shipping

Weekly, 30 de junio de 1994, p. 22; Seatrade Week Newsfront, 17-23 de junio de 1994, p. 5; Cargoware International, marzo de 1994, p. 19; Cargo Systems International, diciembre de 1992, pp. 13 y 14). De manera que el colectivismo social de la fuerza laboral portuaria, en tanto que razón organizadora de los trabajadores, puede ponerse en tela de juicio en un escenario laboral sumamente individualista, pero no así la necesidad de contar con un centro de coordinación para trabajadores y empresarios marítimos a fin de responder a la competencia de otros puertos y terminales (Bluestone y Bluestone, 1992, pp. 150-152).

El movimiento sindical portuario, los gobiernos y los partidos políticos de la región de la CEPAL son instituciones sociopolíticas sin metas comerciales y representan la fuente principal de oposición a la adopción de regímenes laborales portuarios concebidos en función del mercado. El cambio de políticas de desarrollo hacia adentro a políticas de crecimiento basado en las exportaciones crearía un enfoque comercial si se apuntalara con la eliminación de los sistemas de registro, los monopolios de manipulación de carga y las subvenciones oficiales. El costo y la ineficiencia innecesarios inherentes a tales medidas constituyen una clara manifestación de que el movimiento de la fuerza laboral portuaria debe ser más receptivo a las exigencias de los usuarios. La relación entre la competitividad de una economía mundial, el movimiento sindical portuario y la tecnología moderna sigue siendo un área gris escasamente comprendida, porque se trata de especialidades distintas de economistas, abogados e ingenieros. Tal separación impide que se hagan esfuerzos por discernir causas, consecuencias y relaciones más amplias entre usuarios, empresarios marítimos, fuerza laboral portuaria y autoridades. Al exponer a los estibadores a los mecanismos del mercado y eliminar los sistemas de administración de la demanda como los registros y los monopolios, los estibadores deberían terminar por comprender los problemas más generales que presenta el cambio en las políticas económicas y se sentirán estimulados para formular respuestas comerciales a las necesidades de los usuarios.

Los gobiernos deberían emprender actividades tales como el fomento de las exportaciones, la elaboración de disposiciones reglamentarias que sirvan de base para la participación de la iniciativa privada en los servicios, instalaciones y equipos portuarios, la prohibición del contrabando y la protección del medio ambiente marino. Respecto del movimiento sindical portuario, en un estudio reciente de la CEPAL se señaló que,

“Los representantes laborales tendrán que ampliar sus actividades, más allá de salarios, condiciones de trabajo y jubilaciones y beneficios médicos, a la capacidad de obtener un esfuerzo concertado de los trabajadores para elevar la productividad y reducir los costos

mediante la adopción de nuevas tecnologías de manipulación de la carga y de nuevas reglas de trabajo" (CEPAL, 1991a, p. 135).<sup>37</sup>

Las actividades de los empresarios marítimos y los sindicatos portuarios son interdependientes, ya que ambas afectan a la productividad, la regulación de costos y las innovaciones, y deberían permitirles superar sus respectivos reparos para aceptar la responsabilidad conjunta de aumentar el atractivo comercial del puerto y crear una base más amplia para la armonía laboral.

Recientemente se congregaron representantes de la ILWU de los Estados Unidos y el National Council of Dockworkers' Unions (Consejo Nacional de Sindicatos de Estibadores) de Japón en la primera conferencia de estibadores de toda la cuenca del Pacífico, para analizar problemas comunes. El tema principal en la agenda de la conferencia fue que el movimiento sindical no puede limitar sus esfuerzos al frente interno porque los empleadores portuarios se están internacionalizando.<sup>38</sup> Por su parte, la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios de Chile (FNTF), del sector público, proyecta convocar una reunión similar a la de la ILWU para todas las organizaciones sindicales de las administraciones portuarias del sector público de Sudamérica. Del mismo modo que los gobiernos pueden responder a presiones políticas y aprobar medidas que desincentiven el comercio en beneficio de grupos influyentes, la colaboración intersindical podría tener consecuencias análogas. Por ejemplo, la National Labor Relations Board (Junta Nacional de Relaciones Laborales) de los Estados Unidos emitió recientemente un mandato de cese de actividades ilegales en el caso de un boicot secundario en que la ILA persuadió a su homóloga del Japón a que amenazara con no descargar pomelos de buques atracados en puertos japoneses, que habían sido cargados por estibadores no sindicalizados en Puerto Cañaveral (Florida, Estados Unidos). La amenaza motivó a los exportadores de pomelos a abandonar Puerto Cañaveral para trasladarse al puerto vecino de Tampa y los volúmenes de carga descendieron en aquél de 19 895 toneladas en el ejercicio fiscal de 1991 a aproximadamente 4 260 toneladas al año siguiente (The Journal of Commerce, 26 de abril de 1994, p. 1B; 15 de diciembre de 1993, p. 1B; 3 de diciembre de 1993, p. 5B; 16 de noviembre de 1993, p. 5B; 5 de octubre de 1993, p. 8B).

---

<sup>37</sup> Véase también *The Journal of Commerce* (21 de septiembre de 1994, p. 1B).

<sup>38</sup> A la conferencia asistieron dirigentes sindicales de 16 países: Australia, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Fiji, Honduras, Indonesia, Japón, México, Nueva Zelandia, Nicaragua, Panamá, Singapur, Tahití y Viet Nam. Véanse *The Journal of Commerce* (20 de abril de 1994, p. 7B; 15 de abril de 1994, p. 1B; 14 de abril de 1994, p. 8B; 26 de abril de 1993, p. 1B y 30 de marzo de 1993, p. 5B); y *Business Week* (4 de abril de 1994, p. 50).

Los dirigentes sindicales tienen por delante la formidable tarea de hacer que los sindicatos se transformen de alianzas sociopolíticas en empresas mixtas sociocomerciales. Por ejemplo, la Asociación naviera latinoamericana, que es una conferencia marítima, informó a la administración portuaria del puerto centroamericano de Santo Tomás de Castilla (Guatemala) que podía imponer una sobretasa de 200 dólares para protegerse contra robos si no se ponía coto a la elevada incidencia de hurtos de carga (International Transport Journal, 9 de septiembre de 1994, p. 2837). Los dirigentes sindicales de dicho puerto se percataron de que no contaban con respaldo cuando señalaron a los afiliados que había algunos de ellos que no debían ser apoyados porque simulaban enfermedad y se dedicaban a hurtar la carga. Los dirigentes sindicales no pueden mostrarse renuentes a aplicar medidas disciplinarias de carácter comercial a sus afiliados, que se traduzcan en aumentos de productividad y reducción de costos, o a poner en evidencia a grupos de trabajadores que utilizan los puertos para su enriquecimiento personal. No hay papel más válido para los dirigentes sindicales que el de agentes del cambio, pero a menudo éstos se transforman en defensores del statu quo a fin de asegurarse su propia reelección (Port Development International, octubre de 1994, pp. 34-37). Ambos tienden a eludir decisiones que puedan significarles pérdida de votos y tratan de obtener ventaja política recurriendo a la crítica de innovaciones impopulares pero sensatas. El movimiento sindical portuario puede tener ante sí un largo período de decadencia si no se logra revertir esta tendencia, porque sus dirigentes no podrán generar ideas nuevas que demuestren a los usuarios que su futuro comercial está en sus manos.

## **F. EL PAPEL DE LOS EMPRESARIOS MARÍTIMOS**

Los empresarios marítimos pueden aportar el mayor beneficio a los usuarios cuando se guían por una profunda comprensión o visión estratégica de las fuerzas que gobiernan el mercado, los servicios y los aspectos tecnológicos y jurídicos que transforman el funcionamiento de los puertos. Esto les permitirá efectuar inversiones oportunas, negociar convenios colectivos favorables a los usuarios, a ellos mismos y a la fuerza laboral portuaria y contribuir a la formulación de regímenes reguladores responsables en el plano social. Tales factores constituyen condiciones necesarias para lograr el éxito comercial, pero no bastan. Para que sean suficientes, los empresarios marítimos necesitan una fuerza de trabajo motivada y especializada que sea sumamente productiva. Esa fuerza de trabajo sólo puede crearse si los regímenes laborales portuarios exponen a los estibadores a los mecanismos del mercado. Los gobiernos deben asegurar que las legislaciones laborales permitan a los empresarios

marítimos la contratación y capacitación de los estibadores que seleccionan, así como la eliminación de exigencias inflexibles y cada vez más costosas que emanan de restricciones para conservar puestos de trabajo, monopolios para la manipulación de la carga, sistemas de registro y subvenciones. La capacidad de prever las necesidades de los usuarios, ajustarse al cambio, efectuar inversiones y seleccionar, capacitar y motivar a los estibadores señalará claramente las características de los empresarios marítimos que tienen éxito en una economía mundial altamente competitiva.

Los empresarios marítimos se enfrentan a la vez a señales políticas y del mercado que a menudo son contradictorias; generalmente optan por observar las primeras y piden a los gobiernos una mayor protección y un incremento de los subsidios para indemnizarlos debido a las ineficiencias y los costos adicionales incurridos. Los regímenes jurídicos existentes y el sistema uniforme de clasificación de puestos en los puertos administrados por el sector público han contribuido de hecho a despersonalizar la relación entre la fuerza laboral portuaria y los empresarios marítimos mediante el establecimiento de un sistema de categorías laborales inflexible y excesivamente reglamentado que no otorga ningún incentivo a los estibadores para aumentar la rentabilidad o ampliar sus habilidades. Los empresarios marítimos y la fuerza laboral portuaria descubrirán que no están muy al tanto de las ideas de servicio en función del cliente, comercialización y participación en la adopción de decisiones en su empeño por dejar atrás muchos decenios de laborar en empresas monopolísticas, subvencionadas e inflexibles del sector público (*The Journal of Commerce*, 17 de octubre de 1994, pp. 7A y 11A). Los estibadores reaccionarán de la mejor manera cuando exista un sentimiento de obligaciones y ventajas recíprocas respecto de los empresarios marítimos. Es decir, los empresarios marítimos tienen que evaluar a los trabajadores especializados y estar dispuestos a compartir la autoridad decisoria en el lugar de trabajo y hacer sacrificios para conservarlos y adiestrarlos, en tanto que los estibadores deben ofrecer servicios novedosos, productivos y eficientes en relación al costo y estar dispuestos a aceptar aquellos cambios en sus funciones que respondan a las necesidades de los usuarios (Watts, 1984, p. 34).

Los regímenes laborales portuarios concebidos en función del mercado deben proporcionar a los empresarios marítimos la suficiente flexibilidad para responder a las realidades de una demanda decreciente de estibadores, la necesidad de contar con trabajadores capacitados en múltiples especialidades y la índole sumamente variable de la demanda de servicios de manipulación de carga.

Esto les permitirá contratar la cantidad de trabajadores realmente necesaria durante períodos determinados, en vez de contar con un número excesivo por tiempo indefinido. Para ilustrar este punto, durante muchos años la compañía Northwest Airlines y la firma Eastman Kodak de Japón

adhirieron a la cultura social de ese país y ofrecieron empleo vitalicio al personal contratado. Sin embargo, últimamente ambas empresas comenzaron a contratar empleados por períodos anuales. Esta medida obedece a que Northwest Airlines tuvo que absorber un déficit operativo de 339 millones de dólares en 1992 y registrará un déficit total de aproximadamente 1 000 millones de dólares una vez que se incluyan las sanciones por concepto de cancelación de contratos de compra de aeronaves. Eastman Kodak pagó casi 150 millones de dólares de indemnización por la cancelación de promesas de empleo hechas en 1992. Se trata de una situación completamente novedosa para ambas empresas y refleja el empeño por reestructurar totalmente sus operaciones (The Journal of Commerce, 17 de marzo de 1993; The Nikkei Weekly, 29 de marzo de 1993, p. 11). Así pues, los empresarios marítimos necesitan una estructura de empleo flexible para los estibadores, de manera que puedan alcanzar simultáneamente objetivos sociales de índole comercial y orientados hacia las oportunidades de empleo.

La reforma comercial de los regímenes laborales portuarios creará un escenario en el que los empresarios marítimos compiten resueltamente y sin esperanza de contar con protección, subsidios o fianzas oficiales. Para los que logran sobrevivir, ese inconveniente puede convertirse en ventaja competitiva: los empresarios marítimos gastarán menos tiempo y dinero porque disponen de ambos factores en menor cantidad para efectuar inversiones, capacitar a estibadores y proporcionar servicios eficientes en relación al costo. Después de decenios en que los gobiernos utilizaban sistemas de registro, monopolios y subvenciones, ineficientes y cada vez más caros, deberían estar conscientes de que los acuerdos en materia de salarios y seguridad en el trabajo proporcionados a los estibadores deben reflejarse en la posición competitiva del puerto y del terminal en los que se desempeñan. Las prerrogativas de los empresarios marítimos y la fuerza laboral portuaria que no están sujetas a los mecanismos del mercado solamente crearán obstáculos para lograr aumentos en materia de productividad y regulación de costos. Los estibadores terminarán por aceptar un papel principal en cuanto a aumentos de productividad y reducciones de costos, ya que ambos constituyen la base para beneficios salariales y seguridad en el empleo de carácter comercial y no político. Los empresarios marítimos acabarán por admitir que una mano de obra capacitada, motivada y bien remunerada es la clave para aumentar el atractivo comercial de los puertos, su competitividad internacional y sus propias utilidades.

Los gobiernos (administraciones portuarias y empresarios marítimos) no pueden seguir respondiendo a las demandas de la mano de obra portuaria y utilizar subvenciones para cubrir costos adicionales ni debe permitirse que los ministerios de gobierno obliguen a los empresarios marítimos a contratar una cantidad excesiva de personas. Los puertos son

más bien empresas comerciales que exigen que los empresarios marítimos respondan a los mecanismos del mercado para evitar la espiral monopolística ascendente de los costos portuarios. Debería establecerse una base jurídica para que la iniciativa privada participara en los servicios de manipulación y almacenamiento de la carga y el régimen laboral portuario reformado debería proteger a los empresarios marítimos de las influencias políticas que limitan sus esfuerzos por aumentar la productividad y la eficiencia en relación al costo. En esta situación, los empresarios marítimos deberían poder negociar convenios colectivos que sean un reflejo de la realidad comercial que enfrentan los usuarios. Por ejemplo, el convenio colectivo recién suscrito en el puerto de Gante (Bélgica) permite a los empresarios marítimos reducir la fuerza de trabajo de 700 a 550 en los próximos 30 meses, modificar el tamaño de las cuadrillas según las necesidades de la carga que se manipula y limitar las bonificaciones por trabajo nocturno a cambio de garantizar la seguridad laboral de los estibadores restantes (Fairplay International Shipping Weekly, 20 de enero de 1994, p. 10). Sean del sector público o privado, los empresarios marítimos no pueden funcionar como si fueran parte de burocracias gubernamentales y aislarse de las realidades comerciales que enfrentan los usuarios.

El cambio más importante que pueden introducir los empresarios marítimos en los puertos de la región de la CEPAL consiste en alentar a los estibadores a que cultiven la predisposición de mejorar progresivamente la productividad y la regulación de costos. En una economía impulsada por las exportaciones, los puertos son empresas competitivas de carácter internacional, y no entidades nacionales protegidas. Los empresarios marítimos no pueden seguir respondiendo a las demandas formuladas por los sistemas políticos. Las exigencias competitivas de una economía mundial obligarán a los empresarios marítimos a invertir en tecnología avanzada y capacitar trabajadores, para que puedan reducir costos y aumentar la productividad. La demanda decreciente de servicios de la fuerza laboral portuaria es una tendencia de largo plazo que resulta de que la productividad de los equipos de manipulación de carga aumenta a un ritmo mucho más rápido de lo que podría compensar el crecimiento de los volúmenes de carga. La respuesta más evidente a esa demanda decreciente es el ofrecimiento de cursos de capacitación y planes de indemnización para los trabajadores supernumerarios. Así pues, los empresarios marítimos deben trabajar a la par de los gobiernos y los sindicatos portuarios para aprobar programas que resuelvan los problemas sociales generados por las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, la participación privada, los equipos e instalaciones modernos y los regímenes laborales portuarios concebidos en función del mercado (The Journal of Commerce, 11 de julio de 1994, p. 3B).



## **VI. LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA**

Las transformaciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas han obligado al movimiento sindical portuario de la región de la CEPAL a exigir que los gobiernos adopten medidas que protejan sus salarios, prestaciones y prerrogativas, pero el tema de la garantía de esas prerrogativas difícilmente es nuevo. La utilización de sistemas de registro, monopolios, subvenciones, alianzas políticas y una estrategia de mantener a los usuarios como "rehenes" por parte del movimiento sindical portuario para establecer y aplicar esos derechos se ha vuelto cada vez más ineficiente, costosa e inclusive contraproducente. Ya no pueden adoptarse medidas que concedan derechos a la fuerza laboral si éstos perjudican en el largo plazo la carrera y los intereses en materia de seguridad laboral de los estibadores, el interés comercial de un puerto, la competitividad de los bienes y servicios de los usuarios en los mercados internacionales o se traducen en la creación de monopolios. Aunque parezca paradójico, los gobiernos deben adoptar regímenes laborales portuarios con un enfoque de mercado para eliminar las medidas políticas utilizadas para proteger los salarios y prestaciones, de modo que los estibadores, usuarios y empresarios marítimos puedan crear conjuntamente salvaguardias comerciales para ese fin. De hecho, las rigideces políticas y los vínculos institucionales y tecnológicos obsoletos pueden eliminar la necesidad de entender la competencia mundial e impedir el progreso real hacia la reforma laboral portuaria.

Los puertos utilizan una amplia variedad de insumos disponibles en todo el mundo para sus procesos de servicios, como equipos para manipular la carga y sistemas computacionales, pero sólo recientemente las administraciones portuarias y los empresarios marítimos de la región de la CEPAL han comenzado a comprender el hecho de que la fuerza de trabajo constituye también un insumo global con su propia estructura de mercado internacional (Marshall y Tucker, 1992, p. 63). La aparición de una economía mundial sumamente competitiva, la exposición de los estibadores a los mecanismos del mercado y la participación de la iniciativa

privada en los puertos del sector público los convierten en parte del mercado laboral internacional, de modo que no pueden seguir valiéndose de alianzas políticas para obtener los objetivos sociales que desean. Los usuarios tienen un incentivo para buscar otras fuentes de bienes y servicios y utilizar otros puertos. Los industriales han comenzado a trasladar sus instalaciones productivas de un país a otro, para disminuir el costo de los materiales y la mano de obra que necesitan o emplear trabajadores más productivos y más calificados. Esta búsqueda mundial, impulsada por el mercado, de insumos más baratos y productivos estimula a los estibadores a hacer frente a la competencia, contribuyendo a la transformación comercial de los regímenes laborales, los convenios colectivos y las prácticas vigentes.

Las tareas que actualmente enfrentan los gobiernos desde el punto de vista de la necesidad de responder a la competitividad de una economía mundial, la participación del sector privado en los servicios portuarios, la utilización de tecnologías avanzadas y la reforma de la legislación portuaria en función del mercado son inevitables. En el futuro previsible, entonces, la vida de los estibadores se hallará inmersa en una transición turbulenta, que irá desde regímenes laborales monopolísticos, sistemas de registro y subsidios oficiales que les permiten pasar por alto los mecanismos del mercado, crear un sobreempleo evidente y rechazar las nuevas tecnologías, a otros que los expongan a los mecanismos del mercado. Por ejemplo, la asociación de usuarios de puertos del Ecuador reveló recientemente en un estudio que los puertos de ese país son ineficientes debido al control que los sindicatos ejercen sobre la fuerza de trabajo y a la utilización excesiva de trabajadores informales. Esto agrega innecesariamente 18%, o sea 38 millones de dólares, a los costos anuales de carga (The Economist Intelligence Unit, 1993b, p. 20). Para responder a estos desafíos, los empresarios marítimos no pueden seguir considerando a los estibadores como insumos no exclusivos e intercambiables fácilmente reemplazables de los procesos de servicios, ya que sus conocimientos y experiencias les permiten innovar, aumentar la productividad y asegurar la eficacia de los servicios en relación al costo. Algunas de las consecuencias más importantes de esta transición son de carácter i) económico, ii) político y iii) social.

#### **A. CONSECUENCIAS DE CARÁCTER ECONÓMICO**

La incorporación de las actividades del comercio nacional en mercados internacionales exigentes y el paso de una competencia de productos terminados a otra a nivel de cada insumo y del producto final han desarraigado el equilibrio de poder orquestado en el plano político entre

sindicatos portuarios, empresarios marítimos y gobiernos. La adopción de regímenes laborales portuarios basados en el mercado creará un nuevo equilibrio comercial en que los estibadores estarán sujetos a la competencia sin fronteras de una economía mundial y la demanda de sus servicios se derivará de la demanda de los bienes que se están manipulando (The Journal of Commerce, 17 de octubre de 1994, p. 10B). Los estibadores serán reconocidos como el instrumento más valioso que tienen los empresarios marítimos para crear un entorno comercial interesante para los usuarios y tendrán autoridad real para influir en una amplia gama de decisiones en materia de inversiones y operaciones. En este contexto, las negociaciones colectivas y las huelgas se volverán menos importantes o inclusive serán reemplazadas por la colaboración progresiva y por procedimientos informales de solución de conflictos, y las prácticas laborales se modificarán constantemente para reflejar las demandas de los usuarios, las nuevas tecnologías y el marco mucho más amplio de la competencia interportuaria, intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical (The Journal of Commerce, 22 de julio de 1994, p. 12B). Así pues, la aprobación de regímenes laborales orientados hacia el mercado garantizará que los estibadores tengan en cuenta en sus demandas los objetivos de crecimiento en función de las exportaciones del país, la competencia que enfrentan los usuarios y los parámetros de costo y productividad del mercado laboral internacional.

En una industria de servicios de uso intensivo de capital como los puertos, con una producción normal que compite en una economía mundial, la eliminación de la protección obtenida por medios políticos en materia de puestos de trabajo y mercados obligará a las personas que prestan servicios a garantizar el interés comercial. Los estibadores deberán competir fuertemente por la carga y serán motivados para responder a las necesidades de los usuarios a fin de conservar sus propios puestos de trabajo (Vernon-Wortzel y Wortzel, 1988, pp. 27-35). Si se desea que los estibadores y los empresarios marítimos alcancen ese objetivo –y esto es un asunto de éxito o fracaso conjunto–, deberán colaborar para asegurarse de que los servicios de manipulación de carga satisfagan las necesidades de los usuarios a precios que les sean asequibles y que los puertos y los empresarios marítimos generen ingresos suficientes para que continúen las inversiones. Asimismo, se evitarán los interminables problemas que surgen de la opinión según la cual los servicios de manipulación de carga constituyen sencillamente un factor de costo que debe minimizarse y no se puede pedir a los sindicatos que hagan una contribución válida para un funcionamiento eficiente con relación al costo. No será preciso que los gobiernos sigan absorbiendo la falta de productividad de los estibadores y la incapacidad de regular costos a través de medidas que modifican los resultados del mercado. Así pues, 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.

Una legislación laboral portuaria reformada que elimine subsidios, monopolios y sistemas de registro y que limite la participación de los gobiernos al ejercicio de funciones reguladoras, promocionales y de solución formal de controversias dejará sin efecto las medidas que aíslan a los estibadores de los mecanismos del mercado. Los estibadores pueden hallarse en una posición de monopolio en determinados puertos o zonas interiores, pero forman parte de la economía mundial y se han visto arrastrados ineludiblemente al mercado laboral internacional y están obligados a competir con sus homólogos del otro lado del océano si efectúan operaciones de carga de determinados bienes para los mismos mercados (Reich, 1992, pp. 120-122). Los gobiernos deben considerar la competencia que enfrentan los usuarios como medio de establecer parámetros para una reforma de la legislación laboral portuaria en función del mercado. Muchos gobiernos temen el costo social y político que supone una reforma comercial de los regímenes laborales portuarios. Que algunos gobiernos cederán ante las presiones de los sindicatos portuarios y no reformarán esos regímenes es algo que resulta inevitable, pero esos países perderán oportunidades clave de obtener ventajas competitivas para sus productos en los mercados internacionales. De modo que los logros en materia de salarios, prestaciones y seguridad laboral que puedan obtener los estibadores dentro de los límites de los mecanismos del mercado reforzarán la competitividad de los bienes de un país en los mercados internacionales.

El advenimiento de una economía mundial, la introducción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones y la participación del sector privado en los servicios portuarios han contribuido al debilitamiento de las fronteras convencionales político-económicas. Los mercados, productores, objetivos laborales y objetivos estratégicos nacionales no ocupan ya la posición predominante que una vez tuvieron, porque han comenzado a surgir del recinto cerrado en que "producimos lo que consumimos" de una economía política. Con la puesta en marcha de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado, los estibadores estarán expuestos a las fuerzas del mercado laboral internacional y los empresarios marítimos no tendrán que pagarles por el valor político de sus servicios. Pagarán los salarios que determine el mercado: ni más, ni menos (El Mercurio, 10 de julio de 1994, p. A2; Standing, 1992, pp. 327-354). Los mecanismos del mercado evitarán asimismo la utilización de fórmulas influidas por los gobiernos que, por ejemplo, limitan los incrementos salariales a un porcentaje máximo que los empleadores pueden trasladar a los usuarios mediante el incremento de precios (Brezzo y Vispo, 1988, pp. 413-443; Rial,

1988, pp. 511-591). Ello alentará a los empresarios marítimos y a la fuerza laboral portuaria a satisfacer las necesidades de los usuarios mediante una mayor productividad, en vez de la protección y los subsidios del mercado. El libre juego de los mecanismos del mercado y las leyes antimonopolio aseguran que el ahorro generado por esos regímenes se asigne a cada protagonista de la cadena de producción y distribución según la competitividad relativa. Todo puerto que pueda trasladar ese ahorro a los usuarios será más interesante para éstos y tendrá una ventaja comercial inmediata.

En 1981, el Gobierno de Chile amplió la reforma de la legislación laboral a los puertos. La reforma eliminó los monopolios en materia de manipulación y almacenamiento de carga e hizo que cada puerto tuviera que competir por esos servicios. En un estudio de esa experiencia, efectuado por la CEPAL, se estima la distribución del ahorro entre los usuarios y la autoridad portuaria del sector público, con base en la comparación de los recursos empleados en 1980 y 1986 (CEPAL, 1989, pp. 39 y 40).<sup>39</sup> Aun cuando los datos de ese estudio no se desagregaron, en el cuadro siguiente se demuestra que el ahorro real que obtuvieron los usuarios es considerable.

Con la exposición de los estibadores a la competencia del mercado laboral internacional, las negociaciones colectivas deberían sobrepasar el marco de las cuestiones tradicionales de salarios, prestaciones, seguridad y capacitación en el lugar de trabajo. Se trata no sólo de responder a la competencia interportuaria, intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical, sino también de que el período desde que se hace el pedido a los fabricantes hasta el momento de la entrega final se hace progresivamente más breve. Muchos productos que antes se fabricaban para surtir inventarios, actualmente se hacen para satisfacer pedidos, y los sistemas confiables de transmisión de datos electrónicos permiten a los importadores reemplazar mediante la información la posesión real de los bienes y considerarlos parte de sus inventarios (*Containerisation International*, junio de 1994, pp. 61-63). Los empresarios marítimos y la fuerza laboral portuaria estudiarán conjuntamente las necesidades de los usuarios en materia de servicios de manipulación de carga, tecnologías e instalaciones modernas y cambios en las prácticas laborales que eliminan los retrasos y aseguran una entrega rápida. Ambas partes se interesarán asimismo en el costo y la productividad de sus actividades recíprocas, porque su viabilidad comercial en una economía mundial se relaciona con el valor que cada una de ellas agrega o sustrae a los productos. Este tipo de factores llevará a una mayor armonía entre los objetivos comerciales y

---

<sup>39</sup> Respecto de los puertos franceses, véase *Containerisation International* (diciembre de 1993, p. 25).

Cuadro 4  
DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DEL AHORRO DESPUÉS DE LA  
LIBERALIZACIÓN EN EL ÁMBITO COMERCIAL  
PORTUARIO EN CHILE

Producto	Unidad	Ahorro <sup>a</sup>		
		Dueño de la carga o del barco	EMPORCHI	Total
Frutas	Dólares por caja	0.14	0.14	0.28
Barras de cobre	Dólares por tonelada	6.70	-4.05	2.66
Harina de pescado en sacos	Dólares por tonelada	4.61	1.57	6.18
Madera aserrada	Dólares por m <sup>3</sup>	2.81	1.63	4.44
Troncos	Dólares por m <sup>3</sup>	2.73	0.63	3.36
Carga importada fraccionada	Dólares por tonelada	3.55	3.22	6.77

Fuente: Ingenieros y Economistas Consultores Ltda. (INECON).

<sup>a</sup> El signo negativo indica pérdida.

sociales de usuarios, empresarios marítimos y estibadores y obligará a la mano de obra portuaria a responder rápidamente a las señales del mercado.

Un régimen institucional para los estibadores que sea receptivo a las señales del mercado no significa que el movimiento sindical portuario perderá su fuerza negociadora, sino que el origen de esa fuerza cambiará. La posición negociadora de los sindicatos portuarios ha provenido de sus alianzas políticas y su posición en la encrucijada del comercio, las finanzas y el empleo, pero con la adopción de un régimen laboral de esa índole su origen estará en la esfera comercial. Es decir, empresarios y usuarios del transporte marítimo considerarán la fuerza laboral portuaria como un instrumento singular de prestación de servicios que puede aumentar sus utilidades y sus posiciones competitivas. La fuerza laboral portuaria verá su suerte ligada a la de los empresarios y usuarios del transporte marítimo y se empeñará en lograr buenos resultados para éstos y para sí misma. En este contexto, la reforma de la legislación laboral portuaria se traducirá en una estructura industrial más eficiente y grandes economías para los usuarios. Por ejemplo, en 1982, los usuarios de los puertos chilenos se beneficiaron con un ahorro de 40 millones de dólares a consecuencia de la reforma de la legislación laboral, que para 1994 había aumentado a 131 millones de dólares (Cámara Marítima de Chile, 1994). Así pues,

estibadores y empresarios marítimos buscarán conjuntamente la manera de mejorar la eficiencia de los servicios de manipulación de carga y aumentar los salarios, prestaciones y seguridad en el empleo de la fuerza laboral portuaria porque persiguen el mismo objetivo económico: aumentar el atractivo económico de los puertos para los usuarios.

## **B. CONSECUENCIAS DE CARÁCTER POLÍTICO**

Si se quisiera tipificar el entorno comercial del siglo XIX como exento de regulación, en que la fuerza laboral y el capital se enfrentaban en un conflicto irreconciliable, y el siglo XX como sumamente reglamentado para limitar este conflicto, quizá el atributo característico de una economía mundial en vísperas del siglo XXI sería la unión de la mano de obra y el capital en un esfuerzo de colaboración para alcanzar objetivos a la vez comerciales y sociales. Una empresa de esta índole no significa que la mano de obra portuaria y los empresarios marítimos no utilizarán procesos políticos, sino que los gobiernos se sumarán a todos los asociados comerciales para elaborar un marco institucional que les permita conciliar los objetivos comerciales y sociales en pro de los usuarios. Tales esfuerzos sólo tendrán éxito si en dicho marco se emplean los mecanismos del mercado para equilibrar las metas laborales con las de los usuarios y empresarios marítimos y fomentar la corrección de las distorsiones estructurales causadas por grupos dominantes que recurren a procedimientos políticos para satisfacer sus propios objetivos. Así pues, la adopción de una legislación laboral portuaria en función del mercado hará que los gobiernos, en lugar de participar directamente en las relaciones laborales portuarias, tengan un papel regulatorio y catalizador, que contribuya a la resolución de conflictos, y creará una necesidad de colaboración entre estivadores y empresarios marítimos de manera que puedan responder a la competencia.

Los gobiernos de la región de la CEPAL han realizado muchos intentos por sentar las bases de una colaboración entre la fuerza laboral y el capital. El de mayor envergadura fue probablemente el que concibió el Gobierno del Perú en 1970, que entrañaba la reestructuración de la economía nacional en tres sectores: público, privado y social, en los que los trabajadores, organizados en "comunidades laborales", participarían en la administración, los ingresos y la propiedad de las empresas para las que trabajaban. En el caso de la comunidad minera, por ejemplo, fue necesario que el sistema distribuyera 10% de los ingresos netos a los trabajadores, 4% directamente a los obreros y 6% destinado a la compra de acciones. Las acciones de cada empresa debían ser patrimonio común de todos los trabajadores hasta que hubiesen recibido el 50% de ellas. Una vez alcanzado

ese porcentaje, las acciones se transferirían individualmente a los trabajadores. A finales de 1977 existían 3 801 comunidades laborales con 207 543 integrantes. Los empresarios se oponían a esas comunidades porque no estaban dispuestos a compartir prerrogativas en materia de administración y propiedad de sus actividades comerciales con los trabajadores, y los dirigentes sindicales condenaban a los empresarios calificando dicha oposición como maniobra para debilitar el poderío sindical.<sup>40</sup> El fracaso de esas comunidades era inevitable, porque tanto empleadores como trabajadores participaban en actividades comerciales al amparo de la política, de modo que ambos podían pasar por alto la base independiente que proporcionan los mecanismos del mercado para la adopción de decisiones conjuntas, y cada quien buscaba sus propios objetivos particulares.

En muchos casos los gobiernos toman decisiones que al momento de su adopción son políticamente equilibradas, pero dejan escaso margen para el logro de objetivos comerciales.

Por ejemplo, el tratado de paz y amistad suscrito entre Chile y Bolivia en 1904 permite que las importaciones de Bolivia permanezcan durante un año en el puerto de Arica (Chile) y las exportaciones 45 días, pero no menciona el pago de tasas por concepto de bodegaje. El Gobierno de Chile paga esos cargos a su empresa portuaria (EMPORCHI). Se estimula a los exportadores e importadores bolivianos a utilizar el puerto para almacenamiento y no como plataforma de transferencia para el movimiento de bienes entre las modalidades de transporte marítima y terrestre. Como se dijo anteriormente, en 1981 el Gobierno de Chile liberalizó la legislación laboral portuaria con el objeto de crear un entorno más comercial, pero el almacenamiento de bienes en las condiciones antes descritas impide alcanzar plenamente ese objetivo. La falta de instalaciones y equipos para manipulación de la carga puede suplirse mediante inversiones, pero será preciso hallar una solución alternativa a ese tipo de modalidad de almacenamiento para crear un escenario comercial atractivo para los inversionistas privados.

Con el cambio de mercados protegidos en economías semiautónomas a la competencia a nivel de cada insumo y del producto final de las economías abiertas, los gobiernos deben evaluar las consecuencias a largo plazo de sus arreglos políticos sobre los objetivos comerciales de usuarios y empresarios marítimos, y las metas sociales de la mano de obra portuaria.

Tradicionalmente, el éxito comercial se basaba en la propiedad de los procesos manufactureros y el control de los mercados internos, pero actualmente tal éxito no proviene tanto de esos factores, sino de la

---

<sup>40</sup> Decreto Ley 1880 de 1970. Véase también Matos Mar (1988, pp. 309-352); Iguíñiz (1988, pp. 353-409); y Neffa (1986).



posibilidad de movilizarlos en el plano mundial para estructurar una combinación viable de productos y servicios que pueda competir en los exigentes mercados internacionales. Las fronteras políticas ya no establecen los límites de la competitividad y el potencial de ingresos de los productores (Reich, 1992, pp. 3-9). Una legislación laboral portuaria concebida en función del mercado crearía una base para que los estibadores y empresarios marítimos respondieran a los mecanismos del mercado, pero los gobiernos deberían proteger a los legisladores de las presiones ejercidas por los grupos dominantes y limitar sus funciones a establecer, reforzar y proteger la competencia, así como a resolver formalmente las controversias. Tal estructura transformaría a los sindicatos de actores políticos que se sirven de los procedimientos gubernamentales para beneficio exclusivo de sus afiliados en socios de novedosas "empresas mixtas" obrero-patronales, en las que el sindicalismo se ayuda a sí mismo a mejorar salarios, prestaciones y seguridad en el empleo y a los usuarios a alcanzar los objetivos comerciales.

De tal manera, los regímenes laborales portuarios concebidos en función del mercado unirán a los empresarios marítimos y a la fuerza laboral portuaria y les proporcionarán una posición común desde la cual podrán ayudar mejor a los gobiernos a comprender las consecuencias comerciales y sociales de sus decisiones políticas.

Los estibadores tratarán de establecer y mantener sus prerrogativas monopolísticas en una economía mundial a través de alianzas con funcionarios gubernamentales elegidos y designados y con partidos políticos. Para limitar la influencia de tales alianzas, los gobiernos deberán adoptar reglamentos que regulen sus actividades y tengan en cuenta los siguientes factores. En primer lugar, dichas alianzas permiten a los dirigentes sindicales ejercer una enorme influencia en los legisladores, con la doble amenaza de causar disturbios civiles y pérdida de votos de los sindicalistas en futuras elecciones, aunque estos dirigentes no hayan recibido autoridad legislativa del electorado (El Mercurio, 10 de julio de 1994, pp. C2 y A3). En segundo lugar, esas alianzas deforman el funcionamiento normal de los mecanismos del mercado a través de medidas como sistemas de registro de estibadores, monopolios de manipulación de carga y subvenciones estatales. En tercer lugar, tales alianzas dejan a los estibadores a merced de las maniobras de partidos políticos, dirigentes políticos y gobiernos, y a la inversa. Por último, esas alianzas adquieren fondos, incurren en gastos y emprenden actividades que no están sujetas a fiscalización pública, y dan lugar a conductas corruptas. De manera que en tales reglamentos se debería velar por que las alianzas no distorsionen los procesos comerciales o políticos a fin de mantener la presencia constante de políticos y partidos políticos en los asuntos nacionales, conceder incrementos en materia de salarios y prestaciones a los estibadores o ampliar el número de posiciones.

Es preciso que disminuya el número de puertos administrados por el sector público en la región de la CEPAL, en vista de que la competencia de una economía mundial comienza a poner en tela de juicio la viabilidad comercial de los usuarios. Puesto que los usuarios no se interesan en puertos caros e ineficientes, los administradores portuarios y los empresarios marítimos –cargos que generalmente ocupa el mismo organismo gubernamental– probablemente se sumarán a las organizaciones sindicales portuarias para pedir que los legisladores creen una base normativa que permita la participación de inversionistas privados en los servicios de manipulación y almacenamiento de carga, y aplicar una reforma de índole comercial a los regímenes legales que gobiernan el funcionamiento del movimiento sindical portuario. Tal reforma deberá eliminar los beneficios políticos como los monopolios de manipulación de carga, los registros de estibadores y las subvenciones oficiales, utilizar programas de capacitación y planes de indemnización para crear una fuerza de trabajo más profesional y fortalecer las funciones reguladora y normativa de los gobiernos. De esta manera deberían disminuir las controversias entre el movimiento sindical portuario y los empresarios marítimos, porque los principales recursos que ambas partes pueden utilizar para resolver los problemas ya no serán políticos, sino sociales y comerciales. Los objetivos del movimiento sindical portuario y los empresarios marítimos estarán sujetos a los mecanismos del mercado y su prosperidad se entrelaza en un mundo globalizado, impulsado por las exportaciones y la iniciativa privada.

La competencia a nivel de cada insumo y del producto final, inherente a una economía mundial, el enfoque competitivo de las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, la competencia interportuaria, intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical para la prestación de los servicios de manipulación de carga y de mano de obra portuaria y la exposición de los estibadores a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado en los regímenes laborales portuarios orientados hacia el aspecto comercial contribuirán a eliminar el uso de las influencias políticas como medio de resolver los conflictos laborales. Con restricciones de carácter político cada vez menores respecto del acceso a los mercados, la competencia se convertirá en el medio principal para alcanzar objetivos comerciales y sociales. Este escenario comercial fomentará la colaboración y la confianza entre los sindicatos portuarios y los empresarios marítimos y los gobiernos eliminarán sus alianzas políticas con los sindicatos. Por ejemplo, el Gobierno de Singapur exige a sindicalistas y empresarios marítimos la renuncia de sus vínculos con la industria portuaria cuando aspiran a ser elegidos en cargos públicos (El Diario, 30 de junio de 1994, p. 8; Lim, 1990, pp. 73-95; Arriagada, 1988, pp. 75-115; Reich, 1988, pp. 511-591). En 1990, la Unión General de Trabajadores

de España (UGT) disolvió oficialmente sus vínculos con el partido socialista y en 1992 los socialdemócratas de Suecia cortaron sus relaciones con los sindicatos del país (The Economist, 16 de octubre de 1993, pp. 30 y 33; 11 de septiembre de 1993, pp. 32 y 33).

### C. CONSECUENCIAS DE CARÁCTER SOCIAL

A menudo la justicia social para la fuerza laboral portuaria se equipara erróneamente con regalos paternalistas de los gobiernos en forma de salvaguardias en materia de poder adquisitivo, arreglos para la seguridad en el empleo, prestaciones médicas y programas de jubilación que se pagan con cargo a la hacienda pública y se justifican como un medio equitativo y humanitario de redistribuir la riqueza de un país. La economía mundial sumamente competitiva en la que se hallan inmersos los puertos de la región de la CEPAL con la introducción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones ya no permite que los gobiernos impongan programas de esa índole a empresarios marítimos sin tener en cuenta el entorno comercial que enfrentan los usuarios y tales empresarios, ni que deformen los mecanismos del mercado asumiendo el peso financiero de tales privilegios destinados a la fuerza laboral portuaria. Exige que las administraciones portuarias y los empresarios y usuarios del transporte marítimo se vean libres de obligaciones sociopolíticas y que el sistema de sanciones y recompensas del mercado se aplique a los objetivos comerciales y sociales. De otra manera, el costo de satisfacer las demandas de los grupos laborales puede convertirse en un lastre inclusive para los puertos más fuertes.

La existencia de instituciones sensibles a los vaivenes del mercado, tecnología avanzada e instalaciones modernas son una condición necesaria para alcanzar los objetivos comerciales y sociales, pero no bastan si no se acompañan de una fuerza laboral portuaria bien capacitada, altamente productiva y eficiente en relación al costo. Douglas Marchand, director ejecutivo de la Dirección de Puertos de Georgia (Georgia, Estados Unidos), hizo ver en una oportunidad que todos los puertos disponen de tecnologías modernas, pero que es la manera como la mano de obra las utiliza lo que distingue a los triunfadores de los perdedores. Debido a la abrumadora importancia de los recursos humanos en los servicios portuarios, los empresarios marítimos deberían reconocer que les beneficiaría formar estibadores especializados y motivados, que el mejoramiento de la eficiencia exige la colaboración entre trabajadores y patrones y que su éxito comercial se relaciona estrechamente con el trabajo arduo, la lealtad y el bienestar de los estibadores. Así pues, el éxito comercial tiene una base social que obliga a los empresarios marítimos a ir más allá de la eficiencia

Recuadro 15

**PRESTACIONES MÉDICAS**

El número de lesionados entre los trabajadores portuarios ocasionales en los puertos chilenos se incrementó cerca de 40% en la última etapa de la temporada de exportación de fruta (noviembre a mayo).

Se contrata a muchos trabajadores portuarios ocasionales durante un breve período cada año para hacerse cargo de las exportaciones de artículos perecederos. Algunos de estos empleados tratan de ampliar las prestaciones de su empleo infligiéndose lesiones o uniéndose a otros trabajadores para causarles lesiones, de manera de recibir atención médica y subsidio de desempleo, así como, tal vez, prestaciones por incapacidad. Esta práctica se ha presentado anualmente y de manera tan evidente que los asistentes sociales que prestan servicio a los trabajadores portuarios han comenzado a analizar las medidas que pueden adoptarse para eliminar el incentivo a que los trabajadores se lesionen deliberadamente. Una de las propuestas consiste en que los trabajadores portuarios estarían excluidos de recibir cualquier forma de indemnización monetaria a menos que demuestren que el accidente y la lesión no habrían podido evitarse mediante el ejercicio de un cuidado razonable.

---

Fuente: Sobre la base de información proporcionada por el Instituto de Seguridad del Trabajo de Chile.

y los ingresos de las empresas para capacitar y motivar a los empleados, fomentar la lealtad, sentar bases para la colaboración y ofrecer una estructura de tareas y de carrera que brinde satisfacción en el empleo.

La definición de justicia social orientada hacia las oportunidades de trabajo que se presentó en la introducción al presente libro trasciende los debates tradicionales relacionados con las fórmulas y cantidades de indemnización y trata de velar por el desarrollo de los recursos humanos mediante programas de capacitación y nuevas asignaciones laborales. Los regímenes laborales paternalistas conceden prácticamente prioridad irrestricta a los objetivos sociales y aíslan a los estibadores de los mecanismos del mercado, mientras que aquéllos que se basan en el mercado tratan de utilizar esos mecanismos para conciliar los objetivos empresariales y sociales. Esto crea un concepto mucho más progresivo de la justicia social, en virtud del cual los gobiernos velarían por que todos los grupos que prestan y reciben servicios se hallen en un mismo pie institucional, que los programas de indemnización y jubilación anticipada no recompensen ni priven injustamente a los trabajadores supernumerarios

de sus derechos adquiridos, que las negociaciones colectivas se realicen en un ambiente libre de influencias políticas y que la mano de obra excedentaria tenga acceso a programas de capacitación, de manera que pueda reincorporarse rápidamente a la fuerza de trabajo del país. De modo que no es preciso que la reforma laboral portuaria en función del mercado se traduzca en duras condiciones para los estibadores.

Las consecuencias en el largo plazo de la interdependencia entre los objetivos comerciales y sociales consisten en que los empresarios marítimos y la fuerza laboral portuaria tratarán de evitar la intensificación de sus controversias en los sistemas litigiosos de arbitraje y tribunales porque ambos deben trabajar juntos para alcanzar objetivos orientados hacia el consenso que requiere de intangibles como los mejores esfuerzos dinámicos y la buena voluntad de ambas partes (Cabot, 1986, pp. 14 y 15). Del mismo modo que se pidió a la Iglesia Católica que resolviera una controversia territorial entre Argentina y Chile después que fue rechazado un fallo de la Corte Internacional de Justicia, y que el Gobierno de Venezuela se ofreció para mediar en la controversia bananera entre productores del Caribe y América Latina respecto del acceso a los mercados europeos, la utilización de los procedimientos oficiosos podría convertirse en el medio preferido de zanjar controversias (The Journal of Commerce, 19 de octubre de 1993).<sup>41</sup> Los gobiernos deben promover la formación de comités integrados por sindicatos y empresarios marítimos y concederles una ampliación gradual de su jurisdicción para la resolución informal de las controversias (The Journal of Commerce, 18 de mayo de 1994, p. 76; Fairplay International Shipping Weekly, 21 de abril de 1994, p. 3). Sólo los juristas sugieren seriamente que los procedimientos formales, inclusive los tribunales laborales especializados, constituyen la mejor vía para resolver controversias.<sup>42</sup>

La justicia social es amplia e incluye disposiciones de alcance público que sobrepasan los mecanismos del mercado y tratan de lograr el mayor bienestar posible.

---

<sup>41</sup> Existen muchos otros casos de arbitraje no institucional a cargo de la Iglesia Católica. Por ejemplo, el Cardenal católico Miguel Obando y Bravo aceptó servir de árbitro en un conflicto de rehenes entre los contras y los sandinistas en Nicaragua. Véanse *The Washington Post* (24 de agosto de 1993) y *The Economist Intelligence Unit* (cuarto trimestre de 1993, p. 12). Además, el líder militar haitiano, general Raoul Cédras, solicitó la mediación del Vaticano en una controversia entre el Presidente Jean-Bertrand Aristide y las fuerzas armadas. Véase *The New York Times International* (28 de octubre de 1993).

<sup>42</sup> Los transportistas y embarcadores marítimos llegan a la misma conclusión, y el Tratado de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos creó un mecanismo para resolver controversias que podría reemplazar la revisión judicial en algunos casos en cualquiera de ambos países. Véanse *Fairplay International Shipping Weekly* (2 de junio de 1994, p. 19); *The Washington Post* (7 de marzo de 1994, p. 9); *The Journal of Commerce* (5 de noviembre de 1993, p. 1B) y Richardson (1993, pp. 42-48).

Las fuerzas del mercado alientan a los usuarios a elegir puertos eficientes en relación al costo y a los empresarios marítimos a invertir en equipos modernos y programas de capacitación para los estibadores, pero no fomentan automáticamente la ejecución de programas de alcance público que protegen el ambiente, crean lugares de trabajo seguros ni se traducen en la promulgación de leyes que prohíben la utilización de mano de obra infantil, establecen salarios mínimos y excluyen prácticas discriminatorias en materia de empleo. De hecho, la historia demuestra con claridad que las empresas se abocarán a esas actividades a menos que en los regímenes reguladores que rigen sus empeños figuren prohibiciones concretas. Por ejemplo, los gobiernos pueden aprobar reglamentaciones que ofrezcan incentivos –como evitar sanciones conjuntas– a la colaboración entre la fuerza laboral portuaria, los empresarios y usuarios del transporte marítimo para detectar contrabandos y ofrecer mayor protección al entorno marítimo. Tales empresas les permitirían tener una visión mucho más compartida o de equipo de sus actividades y contribuirían a conciliar las metas comerciales y sociales.

Las metas comerciales y sociales de las negociaciones colectivas ya no se considerarán más como una pugna del tipo “o lo obtenemos nosotros o lo consiguen ellos”, puesto que ni los empleadores del transporte marítimo ni los estibadores pueden aislarse de la competencia de una economía mundial a un costo razonable (Business Week, 2 de agosto de 1993, p. 30). Cuando los gobiernos adopten legislaciones laborales portuarias con base en el mercado, los empresarios marítimos y los estibadores responderán a esa competencia porque las cuestiones comerciales y sociales se resolverán en el mismo contexto (Fairplay International Shipping Weekly, 2 de septiembre de 1993, p. 4). Los empresarios marítimos y los estibadores se necesitan mutuamente para enfrentar esa competencia de manera adecuada. El bienestar de los trabajadores portuarios y de los empresarios y usuarios del transporte marítimo está tan estrechamente vinculado que no puede obtenerse uno sin el otro y cualquier daño a una de las partes repercutirá en definitiva en la otra. Un cambio en las negociaciones colectivas, del enfrentamiento a la búsqueda de objetivos comunes, se traducirá en una mayor conciencia comercial de parte de la fuerza laboral portuaria y una mayor conciencia social de parte de los empresarios marítimos. La colaboración entre ambos se incrementará asimismo mediante la participación conjunta en la información y la adopción de decisiones en común. De modo que la “cuestión social” expresada al comienzo del presente siglo respecto de los estibadores ha pasado a ser una “cuestión competitiva” para los empresarios del transporte marítimo y los trabajadores portuarios.

Para buscar respuestas a la “cuestión competitiva”, será necesaria la colaboración entre empresarios marítimos, estibadores y usuarios.<sup>43</sup> Se creará una amplia gama de valores compartidos en que cada uno considerará a la otra parte como una fuente de innovación, aumento de la productividad y reducciones de costo. Los estibadores están vinculados a los usuarios porque la demanda de servicios portuarios proviene de la demanda de los bienes que ellos manipulan, y a los empresarios marítimos porque sus salarios y prestaciones dependen del éxito comercial de la empresa que maneja la carga. Los empresarios marítimos y los estibadores sólo podrán sobrevivir en una economía mundial altamente competitiva con medidas conjuntas y sacrificios comunes. La determinación de si los sindicatos portuarios y los empresarios marítimos aceptan estos valores compartidos y responden a ellos no depende de su buena voluntad, sino de los recursos políticos que poseen los gobiernos para formular un marco institucional que asegure que ambos se sometan a los mecanismos del mercado. La reformulación del marco institucional que rige el trabajo en los puertos eliminará numerosos impedimentos sociopolíticos para una explotación eficiente y les permitirá, a la postre, compartir las ventajas que resultan de una mayor productividad y eficiencia en relación al costo. Habida cuenta de esa realidad, los sindicatos portuarios y los empresarios marítimos dejarán de lado sus tradicionales rivalidades sociopolíticas y fijarán un rumbo que les permita desempeñar un papel conjunto y de respaldo recíproco en los puertos.

A pesar de la importancia de la “cuestión competitiva”, el empeño en responder a la “cuestión social”, en lo que respecta a la determinación de salarios mínimos y condiciones de empleo, ha sido elevado a nivel internacional. Los gobiernos de Francia y los Estados Unidos se negaron a firmar el Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales en una reunión de las partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) celebrada en Marrakesh (Marruecos) en el mes de abril de 1994, a menos que se obligara a la Organización Mundial del Comercio (OMC) –institución recién constituida y de mayor envergadura que reemplazará al GATT– a examinar los nexos entre normas laborales y comercio. Robert B. Reich, Secretario de Comercio de los Estados Unidos, sostuvo que las normas laborales mínimas en una economía mundial ya no constituyen un asunto interno para cada país y deben incluirse en los convenios comerciales internacionales. Por el contrario, los gobiernos de numerosos países en desarrollo consideran que la propuesta era una medida proteccionista destinada a preservar puestos de trabajadores

---

<sup>43</sup> Véase una situación análoga en la industria del transporte marítimo en *The Journal of Commerce* (15 de agosto de 1994, p. 1B).

excesivamente remunerados en los países industriales. El vínculo entre normas laborales mínimas y comercio se aceptó como punto de un futuro programa de trabajo de la OMC, pero todavía queda por dilucidarse la interrogante fundamental de si tal vínculo aumentaría la contribución de los trabajadores a la competitividad de los bienes y servicios (Seatrade Week Newsfront, 17-23 de junio de 1994, p. 13; South-North Development Monitor, 21 de junio de 1994, pp. 2-5; 10 de junio de 1994, pp. 4 y 5; 8 de junio de 1994, pp. 2 y 3; The Economist, 16 de abril de 1994, pp. 79 y 80).

Con la adopción de regímenes laborales portuarios con orientación de mercado, el movimiento sindical portuario de la región de la CEPAL se despojará de muchas de sus prerrogativas que son contraproducentes para el comercio y, por ende, para la demanda de servicios portuarios. Luego los estibadores prometerán lealtad a usuarios y empresarios marítimos y no a funcionarios elegidos o designados, de manera que las instalaciones y el terminal portuarios tengan atractivo comercial y puedan mejorar sus propios salarios y prestaciones. Al no tener nexos con funcionarios gubernamentales, los sindicatos portuarios no contarán ya con los recursos políticos para crear puestos de trabajo ficticios para los estibadores, exigir el pago de prestaciones no devengadas y crear clases de trabajadores privilegiados (inscritos en registros) y desfavorecidos (los demás). Los puertos se volverían más eficientes y la creación de alianzas políticas para alcanzar metas sociales sería mínima, porque los objetivos comerciales ya no se tratarían despreocupadamente (The Journal of Commerce, 7 de noviembre de 1994).<sup>44</sup> Los estibadores reconocerán que las prestaciones sociales no pueden superar en costo las que ofrecen los puertos competidores ni disminuir la competitividad de los bienes y servicios de los usuarios en los mercados internacionales y que no pueden pretender arreglos en materia de seguridad laboral de mayor alcance que los que poseen los empresarios marítimos.

---

<sup>44</sup> Véase una evaluación de los fundamentos coloniales, sociológicos y morales que originaron la evitación generalizada de las normas jurídicas en la Argentina en Niño (1992).



## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es casi imposible imaginarse al movimiento sindical portuario en una situación más difícil: ha sido incapaz de producir un plan que ayude a los estibadores a pasar de un marco monopolístico a uno competitivo; los adelantos técnicos disminuyen la demanda de estibadores, los hacen más productivos y obligan a quienes se quedan a actualizar sus habilidades mediante cursos de capacitación; y las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones los han puesto en contacto con la competencia sin fronteras de una economía mundial. Ha disminuido la eficacia de las alianzas políticas, los sistemas de registro de estibadores, los monopolios de manipulación y almacenamiento de carga y las subvenciones oficiales para lograr las metas sociales, pero siguen siendo una amenaza importante para los objetivos comerciales de los usuarios. Hay una creciente desilusión con el movimiento sindical, ya que los trabajadores portuarios parecen alejarse de un enfoque colectivista en favor de cierta forma de autonomía protegida. Los gobiernos reconocen que son instituciones sociopolíticas que no tienen la especialización ni la motivación de lucro necesarias para operar los puertos y han comenzado a adoptar las primeras medidas para crear las bases para la participación del sector privado en los servicios e instalaciones portuarios. Finalmente, la privatización y la reforma de la legislación laboral en función del mercado son la primera opción para usuarios y empresarios marítimos, pero la última opción de los gobiernos y el movimiento laboral portuario, debido a los supuestos costos sociales y políticos.

Es notable la manera como se han transformado, entre los decenios de 1930 y 1990, los problemas fundamentales que enfrentan los trabajadores portuarios. En vez de sólo hacer frente a la cuestión social, la fuerza laboral portuaria debe responder a una cuestión competitiva; en lugar de aislarse de los mecanismos del mercado, debe responder a éstos; en vez de prometer lealtad a funcionarios elegidos y designados, los trabajadores portuarios deben salvaguardar la viabilidad comercial de usuarios y empresarios marítimos; en lugar de considerar las tecnologías intensivas en mano de obra como medios apropiados para generar fuentes de empleo, los trabajadores deben abocarse a tecnologías intensivas en capital para atraer

usuarios; en vez de que los trabajadores supernumerarios se enfrenten a un futuro sin empleo, los gobiernos y empresarios marítimos deben crear planes de indemnización, programas de capacitación y utilizar servicios de colocación para ubicar puestos de trabajo para ellos en otros sectores; en vez de controversias inconciliables y destructivas entre el sindicalismo portuario y los empresarios marítimos, deben colaborar para alcanzar objetivos sociales y comerciales; y en vez de que los incentivos monetarios sean el medio principal de aumentar la productividad, debe permitirse a la fuerza laboral portuaria que participe en las decisiones adoptadas en el lugar de trabajo. Sólo si se resuelven estos problemas desde una perspectiva comercial, los puertos podrán disfrutar de un período de constante crecimiento y los estibadores de un empleo satisfactorio y perspectivas promisorias de carrera.

Estos factores crearían aparentemente controversias y obstáculos insalvables para proceder a la reforma de la legislación laboral portuaria, pero cabe recordar que la evolución comercial, al igual que su homóloga biológica, es progresiva, sinérgica, innovadora e influye no sólo en los usuarios y empresarios marítimos, sino también en los administradores portuarios, los legisladores y los sindicatos para la adopción de decisiones que se traducirán en aumentos graduales de la eficiencia de los puertos. En una economía mundial sumamente competitiva, habrá una búsqueda constante de la supervivencia comercial, ya que usuarios y empresarios marítimos tratan continuamente de mejorar sus productos y servicios, con lo que el mercado laboral portuario y las necesidades en materia de destrezas son factores absolutamente dinámicos. Para abordar un mercado laboral dinámico, los gobiernos deben recuperar los procesos normativos, reguladores y decisorios que entregaron al movimiento sindical y someter los objetivos de los trabajadores portuarios y los empresarios marítimos a los mecanismos del mercado a fin de crear una base común para conciliar las metas sociales y comerciales. Los aspectos más pertinentes para esa tarea son: i) las nuevas funciones de los gobiernos; ii) el proceso de reforma laboral portuaria; iii) la elaboración de un marco institucional receptivo a los mecanismos del mercado, y iv) una estrategia de ejecución.

## **A. NUEVAS FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS**

Durante muchos decenios, los gobiernos de la región de la CEPAL han basado sus legislaciones laborales portuarias, convenios colectivos y prácticas laborales en los falsos supuestos presentados en la introducción del presente libro. Estos supuestos dan fundamento a los gobiernos para establecer monopolios de manipulación de carga, otorgar subvenciones y restringir la oferta de estibadores mediante sistemas de registro, pero han

perdido gran parte de su validez, cuando no toda, con el advenimiento de una economía mundial, una competencia a nivel de cada insumo y del producto final y la introducción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones. Cada hipótesis cuenta con el apoyo de varios grupos de intereses poderosos que tratarán de influir en los gobiernos para que no efectúen modificación alguna a fin de preservar sus prerrogativas. Probablemente el problema más importante en cualquier empeño por enfrentar esta situación es la repercusión que tendrá la eliminación de esos supuestos en el papel del gobierno en los puertos. Un problema paralelo consiste en que los estibadores constituyen la fuente primordial de un insumo básico de los servicios portuarios y una fuerza predominante en la elaboración de su propio régimen regulador. A fin de resistir la presión de los trabajadores portuarios para fortalecer los regímenes laborales existentes, los gobiernos deben percatarse de las transformaciones económicas, técnicas y normativas que les sirven de sustento y que han anulado esos supuestos, para determinar los elementos constitutivos de los regímenes laborales portuarios sensibles al mercado que permitirán el logro de objetivos comerciales y de metas sociales orientadas hacia las oportunidades de trabajo.

Los regímenes laborales portuarios existentes institucionalizaron muchas prácticas que incrementaban los costos y crearon la necesidad de que el sindicalismo portuario tuviera estrechos vínculos con los gobiernos a fin de proteger sus prerrogativas. Las regulaciones gubernamentales no pueden eliminar el desempleo en las ciudades portuarias, como tampoco la demanda siempre variable de los servicios que presta la fuerza laboral portuaria, pero esto no significa que no haya otras opciones que puedan utilizarse para limitar el efecto de esos factores. Con la introducción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones se ha producido una variación de las medidas que los gobiernos pueden aplicar para amortiguar el impacto desde la esfera política –sistemas de registro, monopolios y subsidios– al campo comercial. Por ejemplo, las actividades de capacitación de estibadores, cuando se combinan con programas de indemnización para la fuerza laboral supernumeraria en los puertos, se traducirán en mayor productividad y menores costos, todo lo cual debería atraer a los usuarios y contribuir a aumentar los volúmenes de carga movilizada. Así pues, los gobiernos deben aceptar un papel catalizador y utilizar la justicia social orientada hacia las oportunidades de trabajo para alentar a los estibadores a que acepten la reforma de una legislación laboral portuaria que margina los objetivos comerciales, aísla de los mecanismos del mercado a estibadores y empresarios marítimos, restringe el control que ejercen dichos empresarios sobre las operaciones de manipulación de carga y limitan el potencial exportador de los productores nacionales.

Los gobiernos deben eliminar su propia injerencia directa en las relaciones laborales, así como la de partidos políticos, organizaciones internacionales, sindicatos extranjeros, universidades, fuerzas armadas y familiares de los estibadores, como medio de evitar presiones que tratan de modificar los resultados del mercado. Deben velar por que los regímenes laborales reformados permitan que los mecanismos del mercado generen oportunidades comerciales para usuarios y empresarios marítimos, así como la asignación de labores más satisfactorias y flexibles y mayores beneficios para los estibadores. La tarea a que se enfrentan los gobiernos no es solamente la eliminación de registros, monopolios, subsidios y alianzas, porque siempre existe alguna manera de restablecerlos, sino la creación de un marco institucional que utilice los mecanismos del mercado para armonizar los intereses de los empresarios marítimos y los trabajadores portuarios en provecho de los usuarios, y estimular la inteligencia de los estibadores y su capacidad de resolver problemas a fin de mejorar la competitividad. Esto fomentará la competencia interportuaria e intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical por mercados, cargamentos y puestos de trabajo y alentará a los trabajadores portuarios a aumentar progresivamente la eficiencia de los puertos. De modo que los gobiernos no están sujetos a los mecanismos del mercado, pero tampoco están al abrigo de las realidades comerciales que enfrentan los usuarios y empresarios marítimos y de los ingresos fiscales que sus actividades comerciales generan.

Las estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones asignan a los gobiernos un papel capital en la formulación de políticas y la reglamentación de las empresas comerciales. Muchos gobiernos de la región de la CEPAL han formulado esas políticas y reglamentaciones, pero siguen actuando como propietarios, inversionistas, administradores y patrones. Las funciones e influencias generalizadas de los gobiernos y sindicatos en los puertos, la carencia de una base común para determinar los objetivos comerciales por parte de quienes reciben y prestan servicios y la falta de participación del sector privado en los puertos han permitido que subsistan tecnologías e instituciones anticuadas, aun cuando adolecen de incoherencia y buscan objetivos conflictivos. La opción que enfrentan los gobiernos consiste en abocarse a la reforma normativa y reguladora o mantener un statu quo que deprime el comercio. A fin de evitar esta última alternativa, los gobiernos deben reformar los regímenes laborales portuarios a fin de eliminar los límites a la competencia, de manera que las demandas de usuarios, empresarios marítimos y trabajadores portuarios serán contrapesadas y armonizadas por la influencia de los mecanismos del mercado. De manera que la formulación, puesta en práctica y administración de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado es una empresa totalmente política, pero corresponde a los

gobiernos velar por que las metas comerciales y sociales sean primordiales y que los procesos políticos no impidan su realización.

Existe un nexo directo entre la introducción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, la participación del sector privado en los servicios portuarios, la reforma de la legislación laboral portuaria receptiva a los mecanismos del mercado y el cumplimiento de objetivos comerciales y sociales. La reestructuración de los regímenes laborales portuarios por parte del gobierno que exige la economía mundial sólo puede evitarse asumiendo el riesgo de que los bienes de un país quizá no sean viables desde el punto de vista comercial en los mercados internacionales y que sus importaciones pueden resultarles más caras de lo necesario a los consumidores nacionales. Ya sea que se trate de una pequeña isla del Caribe o de un país de la cuenca amazónica, es imposible escapar a las consecuencias de una competencia a nivel de cada insumo y del producto final en una economía mundial. Si cualquiera de los insumos en los procesos de prestación de servicios portuarios es excesivamente caro o ineficiente, el atractivo comercial del puerto podría desaparecer para los usuarios, hecho que no fomentaría las oportunidades comerciales para los inversionistas privados ni contribuiría a generar nuevas fuentes de empleo. Las medidas concebidas por los gobiernos para aislar la fuerza laboral portuaria de la competencia y estabilizar sus ingresos han disminuido la productividad y generado fuentes artificiales de empleo, y señalan las causas de deficiencias y costos que debería eliminar la legislación laboral portuaria basada en los mecanismos del mercado. De modo que la obligación de cambiar la atmósfera sociopolítica en los puertos recae sobre los gobiernos.

La subcontratación de insumos en terceros países a nivel mundial se reflejará en los próximos años a través de la utilización de arreglos institucionales en materia laboral que permitan una relación más equilibrada entre oferta y demanda de mano de obra, flexibilidad empresarial y seguridad laboral, y objetivos comerciales y justicia social. Un elemento esencial de esos arreglos es que los gobiernos tienen la obligación de definir el marco de negociación para la fuerza laboral portuaria y los empresarios marítimos que especifique sus respectivos derechos y deberes. Por ejemplo, los sindicatos portuarios tienen derecho a: a) liberarse de la influencia de funcionarios gubernamentales y partidos políticos; b) ir a la huelga o negociar convenios que prohíben la huelga y prevén el arbitraje obligatorio; c) organizarse en sindicatos múltiples en el mismo lugar de trabajo; d) ser reconocidos como agentes legítimos de negociación por los ministerios gubernamentales pertinentes, y e) participar en la modificación de los regímenes y políticas laborales. Al mismo tiempo, los sindicatos portuarios tienen la obligación de: a) evitar paros laborales durante la vigencia de los convenios colectivos; b) aceptar las asignaciones de trabajo y los programas de capacitación especificados por los empresarios marítimos, y c) cumplir responsablemente con el horario de trabajo.

Con la incorporación de los factores nacionales de producción en los mercados mundiales, la tendencia a la colaboración entre empresarios marítimos y trabajadores portuarios será el fundamento en materia de viabilidad comercial y seguridad laboral. La colaboración es un proceso lento y acumulativo que se construye gradualmente. No dispone la solución de controversias y desacuerdos sin importar el resultado, sino que utiliza los mecanismos del mercado como herramienta independiente para compartir costos y beneficios en un plano comercial. La colaboración expone a los estibadores a diferencias de costo y productividad entre sus puertos y los de los principales competidores. Por ejemplo, para aumentar las perspectivas de atraer carga adicional hacia el puerto de Houston (Tejas, Estados Unidos), la ILA aceptó recientemente un paquete de medidas para rebajar costos que incluye reducciones en las garantías laborales mínimas y en la tasa del salario básico, así como la eliminación de algunos feriados reconocidos (Port of Houston Authority, 1993, pp. 9 y 16). Así que los gobiernos deben velar por que los regímenes laborales portuarios reformados conjuguen los intereses de la fuerza laboral portuaria y de los empresarios marítimos mediante la creación de obligaciones conjuntas a fin de aumentar la productividad, la regulación de costos, las oportunidades de capacitación y carrera, y fomentar la colaboración.

Los gobiernos tienen conocimientos especializados sustanciales para formular políticas, elaborar y administrar regímenes jurídicos y resolver controversias, pero no persiguen una finalidad de lucro ni se enfrentan a la amenaza de quiebra para guiar sus decisiones en asuntos comerciales. Esto quiere decir que los gobiernos deben involucrarse en esas actividades solamente si el sector privado no puede o no está dispuesto a hacerlo. Los regímenes normativos y reguladores deben utilizar los mecanismos del mercado para mejorar la posición competitiva de usuarios, empresarios marítimos y puertos, así como el bienestar general de la comunidad portuaria. Por ejemplo, los gobiernos pueden sumarse a los esfuerzos desplegados por empresarios marítimos, estibadores y usuarios para asegurarse de que el puerto cuente con las instalaciones necesarias para recibir la basura, los desechos grasos y otras sustancias nocivas. Los estibadores pueden utilizar su proximidad a los cargamentos y el conocimiento que tienen de las operaciones portuarias para colaborar con los funcionarios aduaneros y la policía en sus esfuerzos por incautar contrabandos y otras sustancias ilícitas. El éxito comercial, la justicia social y el interés público constituyen los mecanismos básicos de unión entre los usuarios, estibadores, empresarios marítimos y la ciudad portuaria circunvecina. De modo que los gobiernos deben velar por que en el marco de la legislación laboral portuaria reformada se alcancen no sólo objetivos comerciales y sociales, sino también metas más amplias de interés público (The Nikkei Weekly, 8 de marzo de 1993, p. 18).

En síntesis, los gobiernos ocupan un lugar de vanguardia para la elaboración de regímenes laborales portuarios concebidos en función del mercado. Así como la competencia de una economía mundial establece límites severos a las medidas políticas que los gobiernos pudieran adoptar para resolver los problemas comerciales, el juego libre de los mecanismos del mercado establece límites competitivos igualmente rigurosos a aquellas medidas que pudieran adoptar para salvaguardar los salarios y prestaciones de los trabajadores portuarios. Tales salarios y prestaciones deberán basarse en la diligencia que muestren para realizar las operaciones de manipulación de carga, enfrentar nuevas situaciones con innovaciones y modificar las prácticas laborales a fin de que sean compatibles con las tecnologías modernas de manipulación de carga, en vez de depender de alianzas políticas, regulaciones monopolísticas y largueza gubernamental. Los regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado deben satisfacer las necesidades de los usuarios, pero también velar por que no haya impedimentos para el logro de los objetivos comerciales de los empresarios marítimos ni para las exigencias de la justicia social orientada a las oportunidades de trabajo para la fuerza laboral portuaria. Más que de técnicos y economistas portuarios, los gobiernos tienen necesidad de políticos que entiendan el funcionamiento de los puertos y reconozcan que la reforma de la legislación laboral portuaria con base en los mecanismos del mercado es indispensable para que el comercio del país sea competitivo. De modo que los gobiernos pueden proporcionar un apoyo fundamental para alcanzar las metas de un crecimiento impulsado por las exportaciones mediante la aceptación de un papel dirigente en la reforma laboral portuaria con base en los mecanismos del mercado.

## **B. EL PROCESO DE LA REFORMA LABORAL PORTUARIA**

El proceso de la reforma laboral se inicia reiteradamente, partiendo de una fuente o una combinación de tres de ellas: la competencia de otros puertos, la plataforma política de un gobierno o una protesta popular contra las prácticas laborales vigentes. En primer lugar, la competencia es el estímulo más fuerte para la reforma laboral portuaria porque suele ser a largo plazo y progresivamente más potente en una economía globalizada. El inicio de las labores de manipulación de carga general en el puerto de Point Lisas (Trinidad y Tabago) creó competencia para Puerto España, que indujo a este último a negociar un convenio colectivo con los sindicatos portuarios que modificó las escalas de dotación de personal y de salarios de los estibadores. Ambos puertos negocian con los mismos sindicatos de estibadores y observan las mismas regulaciones gubernamentales, pero la

competencia ha hecho que cada uno de ellos aplique ese marco común para crear entornos comerciales totalmente distintos (CEPAL, 1991a, pp. 36 y 37). En segundo lugar, el cumplimiento de las plataformas políticas no es obligatorio y éstas son relativamente fáciles de debilitar. El 25 de febrero de 1993 Itamar Franco, Presidente del Brasil, siguió la política de su predecesor y firmó una ley para modernizar los puertos de ese país que exigió a los sindicatos, administradores y propietarios de carga la negociación de nuevos convenios colectivos en un plazo de 90 días (América economía, mayo de 1993, p. 42). No se cumplió con ese plazo ni con otros sucesivos y la ley fue impugnada ante el Supremo Tribunal Federal (STF) (Gazeta Mercantil, 27 de agosto de 1993, p. 10). Con numerosas enmiendas constitucionales en estudio, no se tomarán al parecer medidas adicionales hasta tanto no se resuelvan estas modificaciones.

Tercero, la protesta pública es una iniciativa de corto plazo de la que se desvía fácilmente la atención cuando se tratan los síntomas del reclamo, no necesariamente las causas subyacentes. En 1981 el Gobierno de Chile respondió a la protesta popular contra constantes conflictos laborales que prácticamente paralizaban las operaciones de manipulación de carga aprobando la ley 18 032 para poner término a los monopolios de manipulación de carga de los trabajadores a bordo de buques y en tierra, consolidar ambos grupos de trabajadores, poner coto a la subcontratación de actividades de trabajadores ocasionales por parte de estibadores inscritos en registros y acelerar las operaciones de carga y descarga de buques. Este cambio ha permitido que la comunidad portuaria y comercial de Chile disfrutara de un decenio de constante crecimiento del comercio, pero este éxito y el vacío en materia de reglamentación antes mencionado han creado enormes obstáculos para continuar con el proceso de reforma (CEPAL, 1991a, pp. 36-41). Desde entonces, las causas fundamentales de los problemas que dieron lugar a la aprobación de la ley 18 032 siguen vigentes; vale decir, el papel preponderante de los trabajadores y el gobierno en los puertos, la ausencia de inversiones privadas, la centralización de las decisiones comerciales y laborales, las subvenciones cruzadas, la injerencia del Estado en las negociaciones colectivas, la falta de leyes antimonopolio que se apliquen por igual a inversionistas privados y a trabajadores portuarios, el supuesto de que los operadores de terminales privados y estatales pueden competir y la necesidad de transformar a la EMPORCHI en un organismo regulatorio (El Mercurio, 23 de abril de 1995, p. D14).

Si el advenimiento de una economía mundial y la aplicación de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones han demostrado algo, es precisamente que las plataformas políticas y las respuestas de las autoridades a las protestas públicas han impedido el logro de las metas sociales y comerciales. Aunque esto no se manifiesta a primera vista, no se logró alcanzar las metas sociales debido a que el apoyo estatal a la fuerza



laboral portuaria fomentó un incremento en la oferta de estibadores que superaba la demanda, aumentó los salarios y prestaciones totales de los trabajadores portuarios más allá de su aporte a la productividad y creó un ambiente de trabajo ineficiente y altamente politizado.

No hay incentivos para que los dirigentes laborales comprendan la relación entre comercio y competitividad, oferta y demanda de mano de obra, productividad, eficacia en relación al costo y metas sociales. La respuesta de los usuarios a este ambiente no comercial es la búsqueda de fuentes alternativas de bienes, lo que reduce la demanda de estibadores y, a su vez, lleva a exigir un número garantizado de días laborales cada mes y mayores subsidios para estabilizar sus ingresos. La mayor parte de las prestaciones concedidas a la fuerza laboral portuaria en estas circunstancias no contribuyen en nada a mejorar la eficiencia y se hacen insostenibles en el largo plazo. Para garantizar que los acuerdos laborales tengan una orientación comercial, el proceso de reforma de la legislación laboral portuaria exige que se prepare un análisis minucioso del costo de cada una de las prestaciones que se han de otorgar a los estibadores y el valor de su contribución a la productividad y eficiencia en relación al costo de los puertos.

Ante la necesidad de responder a la competencia de una economía mundial, los gobiernos no pueden seguir utilizando los puertos como una fuente de trabajo para los desempleados, como medio de responder a los problemas sociales ni como base de influencia política (Blackburn, Bloom y Freeman, 1990, pp. 31-76). Salvo por exigencias de índole técnica y física, como capacitación, experiencia, salud y edad, el mercado laboral portuario debe estar sujeto a una competencia irrestricta y no debe estar aislado de las realidades comerciales que enfrentan los usuarios. Las organizaciones sindicales portuarias no deben regular la selección de trabajadores ni impedir que los empresarios marítimos los empleen sobre una base permanente, contractual u ocasional. Los estibadores profesionales con perspectivas de carrera deberían acoger este cambio con agrado, porque la participación de aquellos que poseen las habilidades y experiencia requeridas será relativamente fácil, así como su readiestramiento en nuevos puestos de trabajo cuando esas habilidades dejan de ser necesarias. Los gobiernos deben recurrir a los mecanismos del mercado y no a sistemas de registro, monopolios y subsidios para asignar recursos a la fuerza laboral portuaria.

El proceso de la reforma laboral portuaria exige que los gobiernos eliminen ciertas disposiciones de la legislación laboral, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo existentes, que limitan o restringen la oferta y demanda de mano de obra, su libertad de ingreso y salida, el efecto de las preferencias y aversiones de los usuarios, las restricciones sobre la productividad y medidas que se traducen en la creación de monopolios.

Los gobiernos deberán determinar los medios que pueden utilizarse para satisfacer las aspiraciones sociales y de carrera de los estibadores. Si

las metas sociales y los objetivos comerciales están sujetos a los mecanismos del mercado, ninguno de ellos impedirá el logro de los otros. Las señales del mercado ayudarán a los trabajadores portuarios y a los empresarios marítimos a reacomodar las prioridades comerciales y sociales y eliminarán arreglos en materia de salarios, prestaciones y seguridad laboral obtenidos por medios políticos o los fortalecerán si tienen una base comercial. Los trabajadores portuarios y los usuarios y empresarios marítimos no pueden alcanzar sus objetivos comerciales y sociales respectivos a menos que garanticen que ninguno de ellos pondrá restricciones para el logro de las metas de los otros. Esto no significa que alcanzarán todos sus objetivos comerciales y sociales, sino que los mecanismos del mercado –y no las influencias políticas– determinarán qué objetivos tienen mayor pertinencia, las contraposiciones entre ellos y cuáles deberán prevalecer en determinado momento. Los regímenes laborales portuarios concebidos en función del mercado deben alentar la utilización conjunta de los mecanismos del mercado por parte de los trabajadores portuarios y los empresarios marítimos, a fin de que puedan ayudarse mutuamente a competir por mercados, carga y puestos de trabajo. Así pues, el proceso de la reforma laboral portuaria tiene dos principios rectores: la creación de una fuerza de trabajo calificada y motivada y la utilización comercial de instalaciones y equipos.

El proceso de la reforma laboral portuaria puede reforzarse mediante las plataformas políticas y las protestas públicas, pero sólo la competencia creará una base para la colaboración, la adopción de decisiones compartidas en el lugar de trabajo y la aplicación de programas de capacitación que motiven a los trabajadores portuarios y a los empresarios marítimos a realizar nuevas y más amplias tareas. El principal obstáculo al proceso de la reforma laboral portuaria consiste en que los trabajadores deben dejar de recibir órdenes para convertirse en profesionales automotivados y, en vez de eludir responsabilidades laborales, acepten mayores obligaciones en materia de innovaciones, productividad y eficiencia en relación al costo. Esto deberá crear obligaciones y beneficios conjuntos para estibadores y empresarios marítimos, pero la dependencia constante de relaciones laborales conflictivas impedirá mejorar la productividad y la eficiencia en relación al costo, desalentará la solución de problemas y estimulará la creación de monopolios y alianzas políticas. Muchos gobiernos pasan por alto tales riesgos porque centran la atención en la reducción del desempleo en vez de crear el máximo número de puestos de trabajo altamente especializados que generen otros empleos dentro y fuera de los puertos. Si no hay un enfoque orientado a los mecanismos del mercado, la justicia social, la colaboración, la indemnización, el readiestramiento y las leyes antimonopolio en el proceso de reforma de la legislación laboral portuaria, las instalaciones y los equipos existentes pueden fácilmente utilizarse de manera subóptima a un costo considerablemente mayor que el necesario.

### C. ELABORACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL RECEPTIVO AL MERCADO

Las prácticas, instituciones y acuerdos en materia laboral difícilmente pueden entenderse y no pueden reformarse de manera inteligente sin una comprensión profunda de los orígenes de los sistemas actuales. Históricamente, los empresarios marítimos han tratado de evitar la suscripción de convenios colectivos con las organizaciones de trabajadores portuarios porque los sindicatos podían sencillamente dejar de existir si no tenían interés en acatar estos convenios, y porque nuevos trabajadores podían afiliarse a los sindicatos sin tener ninguna obligación jurídica de observar los acuerdos existentes y abandonar el empleo con igual impunidad. Con la adopción de leyes que legalizaron las actividades organizacionales y los derechos de representación del movimiento sindical portuario, los estibadores y dirigentes sindicales se percataron de que los gobiernos y los partidos políticos estaban muy dispuestos a escuchar sus demandas a fin de obtener el apoyo de los trabajadores en causas no laborales. En ese entonces, los sindicatos portuarios tenían una orientación sociopolítica basada en la doctrina del “mejoramiento social mediante el trabajo” y constituían fuerzas importantes en la política nacional. Sin embargo, la fortaleza del movimiento sindical portuario en la actualidad depende cada vez más de la capacidad de los trabajadores portuarios de agregar valor a los bienes y servicios de los usuarios y rentabilidad a las actividades de sus patrones.

La doctrina del “mejoramiento social mediante el comercio” no tendrá mayor éxito que su homóloga anterior a menos que los trabajadores portuarios y los empresarios marítimos entren en contacto con los mecanismos del mercado. No hay nada intrínsecamente malo en los sistemas de registro de estibadores, las semanas laborales garantizadas, las prestaciones de desempleo y los programas de jubilación y salud, salvo que, en gran medida, el movimiento sindical portuario obtuvo todos estos derechos fuera de los límites establecidos por los mecanismos del mercado. Una legislación laboral portuaria concebida en función del mercado debe tener en cuenta la experiencia recogida con esas medidas. En primer lugar, desde una perspectiva comercial, a) cualquier anulación legislativa de los mecanismos del mercado sólo es temporal y las ventajas sociales obtenidas mediante la distorsión de su funcionamiento costarán en definitiva mucho más al país que los beneficios que recibe la fuerza laboral portuaria; b) los efectos negativos de los mecanismos del mercado provienen en gran medida de la injerencia de intereses públicos y privados y no de defectos intrínsecos, y c) los mecanismos del mercado son de carácter supranacional y tienen capital importancia para los gobiernos, las constituciones, los regímenes laborales, los empresarios marítimos, la fuerza laboral portuaria

y los convenios colectivos. En segundo lugar, desde una perspectiva humana o social, los empresarios marítimos y los trabajadores portuarios con frecuencia a) se oponen a cualquier cambio del statu quo; b) tratan de establecer monopolios, y c) piden subsidios estatales para paliar el costo de toda ineficiencia resultante.

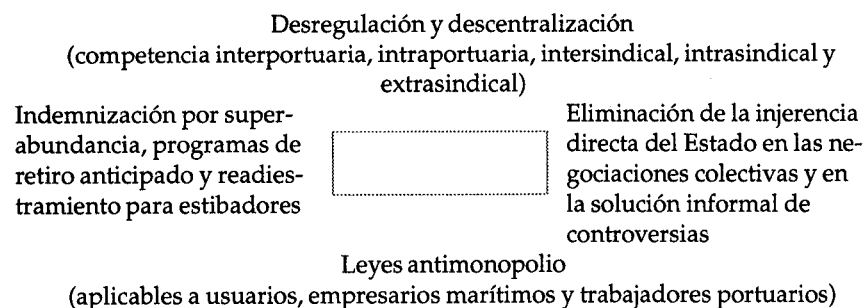
Si se tiene en cuenta esta experiencia en los regímenes laborales portuarios, se creará un ambiente que desincentivará la injerencia directa de los gobiernos, los monopolios y las prerrogativas en base a méritos políticos, y se sentarán las bases de la colaboración. La única respuesta válida para asegurar su inclusión consiste en ampliar la participación y la responsabilidad en la formulación de esos regímenes a fin de incorporar a usuarios, trabajadores portuarios y empresarios marítimos. La participación de esos grupos no garantiza que los regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado serán perfectos, sino que deberán centrar más su atención en el aspecto comercial y dar a los estibadores mayor capacitación y oportunidades más amplias en materia de empleo y satisfacción en el trabajo de las que hasta ahora se han dado. Esto evita asimismo la situación en que se hallan los grupos marginados, ante la imposibilidad de hacer valer sus necesidades durante el proceso de elaboración de esos regímenes, de manera que la única opción práctica es su total eliminación. Los sindicatos portuarios argumentarán que las reformas propuestas tendrán graves consecuencias, como por ejemplo la creación masiva de mano de obra supernumeraria y la autorización para que los empresarios marítimos se valgan del nuevo énfasis en las metas comerciales para incrementar sus ganancias a expensas de los trabajadores portuarios. Nada más lejos de la verdad, si se produce la desregulación y descentralización por igual de la fuerza laboral portuaria y los empresarios marítimos, se los somete por igual a las leyes antimonopolio y se cuenta con el respaldo de programas de indemnización y readiestramiento.

Estos programas no sólo benefician a los trabajadores portuarios, también crean una fuerza de trabajo leal, especializada y motivada, que apoya las metas comerciales de los usuarios y empresarios marítimos. Mediante el disfrute en común de estos beneficios se crearía un incentivo para reformular los regímenes laborales portuarios, los convenios colectivos y las prácticas laborales, se posibilitaría la inversión privada, se modernizarían las instalaciones y se utilizarían tecnologías avanzadas para la manipulación de la carga, si no fuera por la superabundancia potencial de trabajadores portuarios y la incertidumbre de encontrar nuevas fuentes de empleo. La resistencia de los estibadores a estos cambios, que es un fenómeno mundial, se basa concretamente en la concepción de la actividad portuaria como algo interno, en los arreglos políticos en materia de seguridad laboral, en la índole otrora no especializada del propio trabajo y en la oferta abundante de trabajadores desempleados. Con la complejidad

cada vez mayor de las operaciones de manipulación de carga y la utilización de programas de indemnización y readiestramiento, los gobiernos no tienen razón legítima alguna para retrasar sus empeños de estructurar regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado. Sin embargo, los gobiernos introducen cambios basados en el consenso y, sin este factor, la posibilidad de perder los votos de los estibadores que se sienten defraudados por los aspectos de la reforma de la legislación portuaria que se refieren a la eliminación de mano de obra fácilmente podría opacar la conveniencia de alcanzar objetivos comerciales y sociales.

En consecuencia, la elaboración de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado exige que los gobiernos actúen de manera imparcial y posean la capacidad de trascender los sueños utópicos y los hábitos monopolísticos para poder alcanzar los objetivos comerciales y sociales y organizar a toda la comunidad portuaria para que participe en el proceso. El siguiente resumen esquemático de un marco institucional sugerido para la reforma laboral portuaria utiliza los mecanismos del mercado –y no las alianzas políticas, los monopolios, los sistemas de registro ni los subsidios– para fijar las fronteras de las demandas de los trabajadores y las respuestas de los empresarios marítimos. Un marco debidamente enfocado exige que los gobiernos adopten leyes que desregulen el mercado laboral o eliminen todas las trabas burocráticas que impiden el libre juego de los mecanismos del mercado respecto de la oferta y demanda de estibadores, así como los impedimentos a la creación de otros sindicatos y el derecho de las personas de trabajar sin ser afiliados sindicales. La descentralización del mercado laboral portuario asegura que los estibadores respondan a las señales del mercado local y que no existan subsidios cruzados de ingresos o transferencias de costos entre los puertos. Estas medidas persiguen sólo una finalidad: crear un entorno laboral portuario que responda a las señales del mercado.

#### MARCO INSTITUCIONAL PARA LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN LABORAL PORTUARIA



La no injerencia de los gobiernos en las negociaciones colectivas y la solución de controversias no creará un vacío en materia de regulación, porque los mecanismos del mercado tomarán el lugar de los gobiernos y las leyes antimonopolio aseguran que dichos mecanismos se emplearán con una orientación comercial. Además, las directrices para la solución informal de controversias elaboradas por el Estado brindan a los dirigentes sindicales portuarios y a los empresarios marítimos la oportunidad de ir más allá en materia de negociación de salarios y prestaciones y de colaborar mutuamente en relación con estructuras organizacionales, prácticas y tecnologías laborales que puedan utilizarse para alcanzar los objetivos comerciales y sociales. Para que el marco institucional reformado sea viable, debe dar a los empresarios marítimos la suficiente flexibilidad para seleccionar trabajadores, asignar tareas y ofrecer los programas de capacitación que sean necesarios, de manera de satisfacer las necesidades de los usuarios. Será preciso actualizar con frecuencia ese marco para adaptarlo a las cambiantes condiciones del mercado y supervisarlos para asegurar que se cumplan sus disposiciones. Esto puede lograrse muy fácilmente mediante la creación de una comisión adscrita al ministerio del trabajo, que deberá consultar con la administración portuaria, los usuarios, las organizaciones sindicales portuarias y los empleadores del transporte marítimo respecto de las modificaciones al marco institucional que puedan mejorar la productividad y eficiencia en relación al costo del puerto.

#### **D. PUESTA EN MARCHA DE UNA ESTRATEGIA**

Durante muchos decenios los estibadores se han negado a aceptar cambios en sus regímenes laborales que reducirían o eliminarían las prerrogativas y los beneficios obtenidos a través de influencias políticas. Por ejemplo, reconocen que usuarios y empresarios marítimos responden a los mecanismos del mercado, pero rechazan cualquier medida que sometería sus salarios, prestaciones y arreglos en materia de seguridad laboral a esos mecanismos; reconocen que la carga y descarga de buques, camiones y vagones ferroviarios deben hacerse rápidamente, pero rechazan las medidas que incrementarían la productividad de los puertos si éstas reducen la demanda de mano de obra; se dan cuenta de que los gobiernos no pueden seguir aislándolos del entorno competitivo que enfrentan los usuarios, pero rechazan toda sugerencia en el sentido de que los programas de indemnización, readiestramiento y jubilación anticipada puedan eliminar sus temores respecto del desempleo; se dan cuenta de que la dotación excesiva de personal reducirá la competitividad de los bienes movilizados y permitirá que los puertos vecinos se posesionen de los mercados que aparentemente se les escapan, pero rechazan cualquier

medida que pueda producir despidos por superabundancia. Para superar estos y otros rechazos, los gobiernos deben elaborar estrategias de ejecución que den a los trabajadores portuarios una sensación de apoyo mutuo, la comprensión de que el cambio es inevitable, un esbozo de las funciones que desempeñarán durante y después del cambio, y la confianza de que se harán inversiones para su bienestar.

Existen dos factores principales que diferencian los servicios portuarios en los años noventa de aquéllos de decenios anteriores: en primer lugar, no es posible aislar la demanda de servicios que prestan los trabajadores portuarios de la demanda y competitividad de los bienes que se manipulan; y en segundo lugar, los estibadores pueden conservar sus propios puestos de trabajo sólo en la medida que contribuyan a esa competitividad a través de servicios que sean a la vez productivos y eficientes en relación al costo. La determinación de la manera como los usuarios, los sindicatos portuarios, los empresarios marítimos y los gobiernos perciben ambos factores en relación con sus propios intereses es decisiva para saber si aceptan o rechazan una reforma laboral portuaria orientada hacia el mercado. Los sindicatos tratarán de conservar los puestos de trabajo y salvaguardar los salarios y prestaciones de sus afiliados a través de medidas sociopolíticas. Los empresarios marítimos tratarán de obtener flexibilidad para contratar y despedir trabajadores, modificar la delimitación de las tareas y variar salarios y prestaciones según la experiencia y productividad de los trabajadores, así como el cumplimiento de cursos de capacitación, a fin de asegurar que los usuarios se interesen en utilizar las instalaciones portuarias. Para conciliar estos objetivos contrapuestos, los gobiernos deberán constituir equipos integrados por funcionarios de los ministerios de hacienda, comercio, transporte, obras públicas y trabajo, así como por grupos de usuarios, sindicatos portuarios, empresarios marítimos y administraciones portuarias, para elaborar una legislación laboral portuaria concebida en función del mercado.

Muchos intereses sociopolíticos se calmarían de inmediato si fuera posible que esos equipos lograran conservar las prerrogativas otorgadas a los trabajadores portuarios con arreglo a los actuales regímenes laborales portuarios, pero las economías nacionales tendrían que tolerar una reducción de las tasas de crecimiento, menor generación de empleos, disminución de las inversiones privadas y mayores precios de los bienes. Un régimen laboral portuario con orientación de mercado presupone la competencia irrestricta y, con el respaldo de leyes antimonopolio, deberá impedir la formación de monopolios, restricciones al mercado y prerrogativas de índole no comercial. Para la fuerza laboral portuaria, una definición de justicia social orientada hacia la oportunidad estimularía la reforma laboral portuaria para aumentar la eficiencia de los puertos, mejorar las funciones de reparación y mantenimiento, crear un entorno

comercial atractivo para usuarios e inversionistas privados, facilitar la solución informal de controversias laborales y lograr un equilibrio comercial entre la oferta y la demanda de estibadores. Los trabajadores portuarios no aceptarán fácilmente la pérdida de puestos y prerrogativas, de modo que los gobiernos deben hacer públicos los criterios de selección de las personas que pasarán a ser supernumerarias y de aquellas que pueden asistir a programas de readiestramiento, así como un plan simplificado que permita a los trabajadores portuarios calcular sus prestaciones en materia de indemnización y jubilación.

El empeño de esos equipos por elaborar regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado creará incertidumbre entre los estibadores y llevará a los sindicatos a reclamar que el costo social de tal empeño es prohibitivo. Para responder a tal reclamo, será preciso que los equipos, los usuarios y los empresarios marítimos aúnen esfuerzos para preparar estudios que demuestren que esa reforma es una exigencia no de ellos, sino de la economía mundial, que los objetivos comerciales y sociales pueden conciliarse sometiéndolos a la norma independiente e imparcial de los mecanismos del mercado y las leyes antimonopolio, y que están dispuestos a compartir los inconvenientes y las ventajas de los nuevos regímenes laborales con los trabajadores portuarios a través de programas de indemnización, readiestramiento y jubilación. Tales medidas no responden a una "obligación moral" de los gobiernos, como se pretende con frecuencia, sino a la necesidad de establecer una base para el logro de los objetivos comerciales por parte de los usuarios y empresarios marítimos, la solución informal de controversias, la adopción conjunta de decisiones entre trabajadores portuarios y empresarios marítimos y el logro de las metas sociales orientadas hacia las oportunidades de trabajo de la fuerza laboral portuaria. Estas medidas constituyen la respuesta humana o la faceta de justicia social compensatoria de una estrategia de ejecución para la reforma laboral portuaria y debería dejar sin efecto las pretensiones de que los nuevos regímenes tienen elevados costos sociales, que los trabajadores portuarios asumirán todo el peso del ajuste y que los problemas laborales portuarios no se han resuelto sino que sencillamente se han trasladado a otro sector de la economía.

Para ilustrar el hecho de compartir ventajas y cargas, los programas de capacitación de los trabajadores portuarios proporcionarán a los empresarios marítimos una fuerza de trabajo más calificada, a los trabajadores portuarios un medio de justificar sus demandas de incrementos de salarios y prestaciones y a los gobiernos ingresos fiscales suplementarios. Cada grupo que resulte beneficiado deberá contribuir al financiamiento de esos programas. Mediante decisiones conjuntas se determinará el monto de las contribuciones de cada cual, la utilización de los fondos y la duración de los beneficios. Una vez resueltos los problemas



laborales portuarios creados por las administraciones portuarias en las áreas de delimitaciones rígidas de tareas, salarios y prestaciones excesivos, sobredotación y falta de calificación de personal, los gobiernos deberán cesar sus contribuciones al fondo y retirarse del comité para no influir en los empresarios y en la fuerza laboral portuaria. Esos programas deberán tener un alcance que sobrepase las habilidades necesarias para las operaciones de manipulación de carga e incluyan aquellas relacionadas con las exigencias comerciales de los usuarios. En el puerto de Tilbury (Londres, Reino Unido), por ejemplo, los estibadores visitan las instalaciones de los exportadores e importadores para ver lo costoso e inconveniente que puede resultar para éstos el que sus mercancías sean objeto de daños, hurtos o retrasos (Lloyd's List, 7 de julio de 1993, p. 4). Una estrategia de ejecución con medidas como estas dará a los trabajadores portuarios amplias pruebas de que cuentan con el apoyo de las autoridades y los empresarios marítimos durante el proceso de transición.

La estrategia de aplicación deberá ocuparse de los problemas relacionados con la búsqueda de empleo alternativo para los estibadores supernumerarios, la seguridad en materia de prestaciones de jubilación y salud y los programas de readiestramiento. Si se prevé la participación del sector privado, los inversionistas potenciales deberán preparar estudios de factibilidad en que se analicen áreas como inversiones, tarifas, ingresos, demanda de servicios, requisitos de idoneidad y oportunidades de empleo. De esta manera, los inversionistas privados entenderían las necesidades de los trabajadores portuarios tanto como los empresarios marítimos, la fuerza laboral portuaria aceptaría más fácilmente las transformaciones progresivas de las operaciones de manipulación de carga producidas por cambios tecnológicos e institucionales (dado que existiría la posibilidad de las reasignaciones de puestos, la capacitación para desempeñar otras funciones y la ayuda para encontrar empleo fuera del puerto) y los usuarios, trabajadores portuarios y empresarios marítimos se empeñarían en ponerse de acuerdo sobre las normas del cambio. Estas normas tendrán como objetivo asegurar la colaboración entre empresarios marítimos y trabajadores portuarios para resolver problemas funcionales y laborales, velar por que los salarios y beneficios de los trabajadores portuarios se determinen sin influencias políticas y que respondan conjuntamente y de manera oportuna a las señales del mercado. De modo que la reforma laboral portuaria no puede lograrse de manera independiente, mediante arreglos especiales o el enfrentamiento.

Finalmente, la estrategia de aplicación deberá dar a los trabajadores portuarios la sensación de controlar sus propios destinos y la satisfacción con el trabajo. Para alcanzar estos objetivos, el equipo encargado de elaborar la reforma deberá realizar sus actividades de manera totalmente abierta y transparente y tener en cuenta las observaciones, sugerencias y

opiniones no sólo de los estibadores, sino también de los usuarios, administraciones portuarias y empresarios marítimos. La estrategia deberá asimismo proporcionar al equipo encargado de elaborar la reforma un mandato claro de los objetivos generales, lo que deberá realizarse en cada etapa, y un calendario preciso con arreglo al cual deberán finalizarse todas las actividades. Como en el caso de la participación del sector privado en los puertos del sector público, la reforma laboral portuaria deberá iniciarse y terminarse dentro del mandato de un solo gobierno. Esta condición obedece a que cualquier cambio de los regímenes laborales existentes que un gobierno considera "objetivo" puede ser calificado de "parcial" por otros gobiernos y ello abre la puerta a las presiones de grupos portuarios dominantes para modificar o poner término al empeño. Por ejemplo, la ejecución del programa para modernizar los puertos de El Salvador fue prudentemente postergada hasta después de las elecciones de marzo de 1993, pero el gobierno recién elegido aún no ha aprobado, hasta la fecha, el marco institucional que permitiría poner en marcha ese programa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adnett, N.J. (1987), "State employment agencies and labour market efficiency", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 11, N° 3.
- American Arbitration Association (1993), *Labor Arbitration: Procedures and Techniques*, Nueva York, septiembre.
- Apolo, José Modesto (1994), *Los puertos y La modernización*, Guayaquil, Famasa, S.A.
- Arriagada, Genaro (1988), "Los empresarios y la concertación social", *Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Patricio Silva (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Banuri, Tariq (1990), "Comments on fields", *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Stephen Herzenberg y Jorge F. Pérez-López (comps.), Washington, D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.
- Benedict, Daniel (1990), "Gulf ports are vying for Latin American trade", *Global Trade*, junio.
- Blackburn, McKinely L., David E. Bloom y Richard B. Freeman (1990), "The declining economic position of less skilled American men", *A Future of Lousy Jobs? The Changing Structure of U.S. Wages*, Gary Burtless (comp.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Bluestone, Barry e Irving Bluestone (1992), *Negotiating the Future*, Nueva York, Basic Books.
- Brezzo, Luis A. y Jorge Vispo (1988), "Experiencia de la concertación de políticas de ingresos en Uruguay", *Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Patricio Silva (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Brubaker, Laurel (1986), "Showdown on the waterfront", *Dun's Business Month*, vol. 128, N° 4, octubre.
- Burnes, Bernard y Mike Fitter (1987), "Control of advanced manufacturing technology: supervision without supervisors?", *The Human Side of Advanced Manufacturing Technology*, Toby D. Wall, Chris W. Clegg y Nigel J. Kemp (comps.), Chichester, John Wiley and Sons.

- Burns, Bradford E. (1972), *Latin America: A Concise Interpretive History*, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- Cabot, Stephen J. (1986), *Everybody Wins!*, Nueva York, Hippocrene Books.
- Cámara Marítima de Chile (1994), *Memoria anual*, N° 51, Santiago de Chile.
- (1992), *Memoria anual*, N° 49, Santiago de Chile.
- Caribbean and Central America Report* (1993), "Sandiford unveils incomes policy", Londres, 22 de julio.
- (1993), "Tripartite accord on wages and prices", 30 de septiembre.
- Cavarozzi, Marcelo, Liliana De Riz y Jorge Feldman (1988), "Concertación, Estado y sindicatos en Argentina contemporánea", *Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Patricio Silva (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992a), *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 68 (LC/G.1691-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.9.
- (1992b), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- (1991a), *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 65 (LC/G.1633-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.10.
- (1991b), "Seminarios sobre los cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe", *Boletín FAL*, Santiago de Chile, mayo/junio.
- (1989), *La cadena de distribución y competitividad de las exportaciones latinoamericanas: racionalización portuaria en Chile* (LC/G.1597), Santiago de Chile.
- Compañía Guatemalteca de Terminales a Granel, S.A. (1988), *Pacto colectivo de condiciones de trabajo*, Ciudad de Guatemala.
- Cooper, C.M. y J.A. Clark (1982), *Employment, Economics and Technology: The Impact of Technological Change on the Labour Market*, Worcester, Simon & Schuster International Group.
- Couper, A.D. (1986), *New Cargo Handling Techniques: Implications for Port Employment and Skills*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Davidow, William H. y Michael S. Malone (1992), *The Virtual Corporation*, Nueva York, Harper Collins Publications.
- De Paula Leite, Marcia (1993), "Organización del trabajo y relaciones industriales en el Brasil", *Nueva sociedad*, N° 124, Caracas, marzo-abril.

- Deakin, B.M. y C.F. Pratten (1982), *Effects of the Temporary Employment Subsidy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Díaz Corvalán, Eugenio (1993), "Nuevo sindicalismo, viejos problemas: la concertación en Chile", *Nueva sociedad*, N° 124, Caracas, marzo-abril.
- Eatwell, John, Murray Milgate y Peter Newman (1987), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. 2.
- Edwards, Richard (1993), *Rights at Work: Employment Relations in the Post-Union Era*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Edwards, Sebastián (1993), "Openness, trade liberalization, and growth in developing countries", *Journal of Economic Literature*, vol. 31, septiembre.
- Evans, Archibald A. (1966), *Technical and Social Changes in the World's Ports*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Franco Montoro, Andre (1993), "Privatization: the new agenda", *The 1994 Guidebook to Investment Opportunities in Brazil*, suplemento de LatinFinance, septiembre.
- García-Rocha, Adalberto (1990), "Mexico", *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Stephen Herzenberg y Jorge F. Pérez-López (comps.), Washington, D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.
- Glassman, Alan M., Naomi Berger Davidson y Thomas G. Cummings (1988), *Labor Relations: Reports from the Firing Line*, Plano, Texas, Business Publications Inc.
- Golbert, Laura y Emilio Tenti (1993), "Educación, trabajo y equidad: una perspectiva comparada", *Deuda social: desafío de la equidad*, Ricardo Infante (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Goldfield, Michael (1987), *The Decline of Organized Labor in the United States*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Gonzales Rosales, Guillermo (1953), *Administración de la legislación del trabajo*, Lima, Dirección General de Trabajo.
- Gould IV, William B. (1993), *Agenda for Reform: The Future of Employment Relationships and the Law*, Cambridge, MIT Press.
- Hammer, Michael y James Champy (1993), *Reengineering the Corporation*, Nueva York, Harper Collins Publishers.
- Handy, Charles (1994), *The Age of Paradox*, Boston, Harvard Business School Press.
- Heldman, Dan C., James T. Bennett y M.H. Johnson (1981), *Deregulating Labor Relations*, Dallas, The Fisher Institute.
- Iguñiz Echeverría, Javier (1988), "Proyecto nacional, situación económica y políticas de ingresos en Perú", *Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Patricio Silva (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

- ILADES (Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales) (1995), "Nuevas reformas laborales", trabajo de asesoría económica al Congreso Nacional, marzo.
- Kassalow, Everett M. (1988), "Concession bargaining: towards new roles for American Unions and managers", *International Labour Review*, vol. 127, N° 5, Ginebra.
- Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan.
- Klingel, Sally y Ann Martin (1988), *A Fighting Chance: New Strategies to Save Jobs and Reduce Costs*, Nueva York, ILR Press.
- Lim, Linda Y.C. (1990), "Singapore", *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Stephen Herzenberg y Jorge F. Pérez-López (comps.), Washington, D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.
- Linde, Armando S. (1995), "Latin America and the Caribbean in the 1990s", *Finance and Development*, Washington, D.C., marzo.
- Machiavelli, Niccoló (1961), *The Prince*, Baltimore, Penguin Books.
- Marshall, Ray y Marc Tucker (1992), *Thinking for a Living: Education and the Wealth of Nations*, Nueva York, Basic Books.
- Matos Mar, José (1988), "Los interlocutores sociales y el proceso peruano de concertación", *Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Patricio Silva (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Maurice, Marc, Francois Sellier y Jean-Jacques Silvestre (1986), *The Social Foundations of Industrial Power: A Comparison of France and Germany*, Cambridge, The MIT Press.
- Morris, James O. (1966), *Elites, Intellectuals, and Consensus*, Cornell University.
- Neffa, Julio César (1986), *La participación de los trabajadores en la gestión empresarial en la República del Perú (1968-1980)*, serie de Investigación N° 84, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Nino, Carlos S. (1992), *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé Editores.
- Ocampo Siguenza, Daniel (1993), "Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México", *Comercio exterior*, vol. 42, N° 8, México, D.F., agosto.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1994), *Defending Values, Promoting Change, Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda*, Ginebra.
- (1983), *Maritime Labour Conventions and Recommendations*, Ginebra.
- (1981), *Participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa*, Ginebra.
- Pacific Maritime Association (1994), *Annual Report*, 1994.

- Payne, James L. (1965), *Labor and Politics in Peru*, New Haven, Yale University Press.
- Piñera, José (1990), *La revolución laboral en Chile*, Santiago de Chile, Empresa Editora Zig-Zag.
- Piore, Michael J. (1990), "Labor standards and business strategies", *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Stephen Herzenberg y Jorge F. Pérez-López (comps.), Washington, D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.
- Port of Houston Authority (1993), "Handling rates reduced for general cargo", abril.
- Port of New Orleans Record (1992), "Port President gives state of the Port Address", noviembre.
- Porter, Michael E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editores.
- Ramírez Necochea, Hernán (1956), *Historia del movimiento obrero en Chile, siglo XIX*, Santiago de Chile, Talleres Gráficos Santaro.
- Reich, Robert B. (1992), *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Rial, Juan (1988), "El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización", *Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Patricio Silva (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile.
- Ruben, George (1980), "Master agreement covers Atlantic and Gulf ports", *Monthly Labor Review*, Washington, D.C., Departamento del Trabajo, julio.
- Richardson, Helen L. (1993), "NAFTA means economic growth", *Transportation and Distribution*, noviembre.
- Risenbrij, J. (1983), "ECT Delta Terminal: Strategy through to 2000 and beyond", documento presentado a la Third Terminal Operations Conference, Amsterdam, Worcester Park, Surrey, United Kingdom, Cargo System Publications.
- Ruiz-Tagle, Jaime (1991), *Trabajo y economía en el retorno a la democracia, Chile 1985-1991*, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Rush, Howard y João Carlos Ferraz (1993), "Consecuencias de las nuevas tecnologías y técnicas de organización para el empleo y las calificaciones en el Brasil", *Revista internacional del trabajo*, vol. 112, N° 2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Schwieger, Earle D. (1988), "New concepts in dispute resolution", *Labor Relations: Reports from the Firing Line*, Alan M. Glassman, Naomi Berger Davidson y Thomas G. Cummings (comps.), Plano, Texas, Business Publications Inc.

- Sebreli, Juan José (1992), *Los deseos imaginarios del Peronismo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Silva, Patricio (1988), "Estado y concertación de políticas de ingresos y empleo", *Política económica y actores sociales: La concertación de ingresos y empleo*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Smith, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Solimano, Andrés, (1988), "Políticas macroeconómicas y reglas de formación de salarios", *Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Patricio Silva (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Srinivasan, T.N. (1990), "Comments on fields and Piore", *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Stephen Herzenberg y Jorge F. Pérez-López (comps.), Washington, D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.
- Standing, Guy (1992), "Do unions impede or accelerate structural adjustment? Industrial versus company unions in an industrialising labour market", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16, N° 3.
- Suárez, R. (1987), "Labor markets in Peru: an overview", Washington, D.C., Banco Mundial, marzo, inédito.
- The Economist Intelligence Unit (1994a), *Country Report: Trinidad and Tobago, Guyana, Suriname, Netherlands Antilles, Aruba, and Windward and Leeward Islands*, segundo trimestre, Londres.
- (1994b), *Country Report: Uruguay, Paraguay*, primer trimestre, Londres.
- (1994c), *Country Profile: Ecuador, 1993/1994*, Londres.
- (1993a), *Country Report: Colombia*, cuarto trimestre, Londres.
- (1993b), *Country Report: Ecuador*, cuarto trimestre, Londres.
- (1993c), *Country Report: Nicaragua, Honduras*, cuarto trimestre, Londres.
- Tironi B., Eugenio (1988), "Sindicalismo y concertación social: alcances teóricos", *Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Patricio Silva (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Turnbull, Peter y Syd Weston (1992), "Employment regulation, state intervention and the economic performance of European ports", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16, N° 4.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993), *Strategic Planning for Port Authorities* (UNCTAD/SHIP/646), Nueva York, 29 de julio.



- Vernon-Wortzel, Heidi y Lawrence H. Wortzel (1988), "Globalizing strategies for multinational from developing countries", *Columbia Journal of World Business*, vol. 23, N° 1.
- Vidal, Marciano (1981), *Moral de actitudes. Moral social*, vol. 3, cuarta edición, Madrid, PS Editorial.
- Watts, Glenn E. (1984), "A rationale for employment security", *Strategies for Productivity: International Perspectives*, Nueva York, UNIPUB.
- Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged* (1986), Springfield, G. & C. Merriam Company.
- Winston, Clifford (1993), "Economic deregulation: days of reckoning for microeconomist", *Journal of Economic Literature*, septiembre.
- You, Jong-il (1990), "South Korea", *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Stephen Herzenberg y Jorge F. Pérez-López (comps.), Washington, D.C., Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.



## Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

#### *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995	348 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe /  
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	786 pp.
1988,	782 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Libros de la CEPAL**

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.

- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects***, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 ***Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.

- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean***, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 ***Policies to improve linkages with the global economy***, 1995, 308 pp.

## SERIES MONOGRÁFICAS

### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n ***Canada and the foreign firm***, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.

- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.

- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hemán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.

- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.

#### **Cuadernos Estadísticos de la C E P A L**

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.



- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.

#### Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 ***Latin American development in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 ***Latin American development projections for the 1980s***, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.

- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.

- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution***, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.

- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.

#### **Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, II parte, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تعامل بها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas - DC 2-0853  
Fax (212)963-3489  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL - Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications  
Sales Section, DC 2-0853  
Fax (212)963-3489  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Section, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL - Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
Santiago, Chile