

# BOLETIN F A L

## FACILITACION DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

NACIONES UNIDAS



CEPAL

PREPARADO POR LA SECRETARIA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Año XIX - N° 121 octubre-noviembre 1995

## PRIVATIZACION, REFORMA LABORAL Y EQUIDAD SOCIAL: EL CASO DE LOS PUERTOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**La CEPAL ha concluido un estudio titulado *Privatización, Reforma Laboral y Equidad Social: El caso de los puertos de América Latina y el Caribe* que será publicado próximamente como Cuaderno de la CEPAL N° 77. Su propósito principal es presentar un análisis sobre los riesgos, los desafíos y las oportunidades presentes en la reforma laboral y la participación del sector privado en los puertos de América Latina y el Caribe.**

El libro recién concluido se inserta dentro del alcance de una trilogía, en la cual el primero (*Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, Cuaderno 65, CEPAL, 1991) introduce un análisis de las principales transformaciones ocurridas 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.

### **Cambios que conduzcan al nuevo papel de los sectores público y privado**

En ese libro se formulan directrices para hacer cambios necesarios 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.

### **La participación del sector privado en los puertos estatales**

El segundo libro (*La reestructuración de empresas públicas: El caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, Cuaderno 68, CEPAL, 1992) trata de la participación privada en los puertos estatales. Se podría decir que la principal contribución de ese libro es la formulación de un marco institucional para la participación de inversionistas privados en los puertos estatales, con el fin de evitar los cuatro resultados negativos 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 numerosos 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 crear una base que permita la participación del sector privado en los servicios e instalaciones portuarias.

### **Los costos sociales de la participación del sector privado en los puertos**

El tercer y último libro (*Privatización, reforma laboral y equidad social: El caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, Cuaderno 77, CEPAL, 1995) responde a la preocupación por los costos sociales excesivos que generalmente se relacionan con la participación del sector privado en los puertos. En él se procura facilitar los cambios comerciales que es preciso hacer en los puertos del sector público y se presenta un marco institucional para la reforma comercial 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 en un puerto hipotético que engloba las experiencias de los países de la región. Entre los principales desafíos que encaran los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe se encuentran los siguientes:

- la estructura competitiva de una economía globalizada;
- las metas comerciales de exportadores, importadores, transportistas y empresarios marítimos;
- la seguridad en materia de empleo y beneficios;
- los programas de readiestramiento;
- los esquemas de indemnización y
- la asignación de nuevos trabajos.

Es preciso que se entienda lo anterior como factores interdependientes capaces de motivar tanto a empleadores como a trabajadores a aumentar la competitividad de las exportaciones de una nación en los mercados mundiales.

#### RESISTENCIA A LOS CAMBIOS

Decir que los sindicatos portuarios se oponen a una reforma comercial del régimen regulatorio que rige sus actividades es engañoso porque 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 o social, porque las alteraciones en cada uno de esos ámbitos han reducido ostensiblemente la demanda a los servicios de los estibadores. 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.

En la segunda parte se analizan los factores institucionales, operacionales y de mercado que se exigen para la aplicación de una reforma comercial del régimen laboral con el fin de crear un entorno laboral dinámico y sensible a las señales del mercado.

Estos análisis sirven para demostrar que la demanda de servicios de manipulación de carga ya no puede satisfacerse dentro de una estructura monopolística. La equidad social para los estibadores se ha desplazado de una base sociopolítica a una base comercial. En ese contexto, si se amplía la autoridad decisoria de los trabajadores portuarios, de modo de abarcar ámbitos normalmente reservados a los empresarios marítimos, se facilitará el logro de los objetivos comerciales. Además, la utilización de procedimientos informales de solución de conflictos puede aumentar la productividad y rentabilidad, así como fortalecer las relaciones obrero-patronales.

En la tercera parte se evalúan las repercusiones económicas, políticas y sociales de la reforma laboral portuaria. Es así que se exponen los beneficios que pueden obtener los gobiernos, los estibadores y los empresarios marítimos con el cumplimiento de tareas tales como:

- la eliminación de las alianzas entre trabajadores y gobierno y entre empleadores y gobierno;
- la transformación de las relaciones laborales antagónicas en favor de objetivos comunes;
- el desplazamiento de las negociaciones colectivas del plano nacional al de cada puerto en particular;
- la difusión de información comparada;
- la adopción de regímenes comerciales que reformen las actividades de la mano de obra portuaria y
- el incentivo a los trabajadores respondiendo al carácter comercial y social del mercado laboral.

#### CONSECUENCIAS DE CARACTER SOCIAL

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. El director ejecutivo de la Dirección de Puertos del Estado de Georgia, EE.UU., Douglas Marchand, 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 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.

En la cuarta y última parte se incluyen conclusiones y recomendaciones que los gobiernos podrían considerar para la reforma comercial de los regímenes

laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajos portuarios. Para abordar un mercado laboral dinámico, los gobiernos deben recuperar sus procesos normativos, reguladores y

#### LOS ESTIBADORES EN UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA

La posibilidad de comparar, adquirir y emplear servicios, materia prima y mano de obra en cualquier parte del 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 legislaciones que crean bases 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.

Un ejemplo de este fenómeno es la competencia que se crea entre las redes de distribución de fruta fresca de Argentina, Chile, Nueva Zelanda y Sudáfrica a compradores de Chicago (EE.UU.); 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.

decisivos 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 armonizar las metas sociales y comerciales. Los aspectos más pertinentes para esa tarea son:

- la definición de nuevas funciones de los gobiernos;
- la reformulación comercial de la legislación laboral portuaria;
- la elaboración de esquemas de compensación, cursos de capacitación y asignación de nuevos trabajos, y
- la formulación de una estrategia de ejecución.

# EL TRANSPORTE MULTIMODAL: ALGUNAS ADVERTENCIAS ACERCA DE SU DESARROLLO

*El transporte multimodal viene experimentando ciertos avances en sus aspectos institucionales, técnicos y operacionales pero aún persisten varios obstáculos por superarse para que ese sistema integrado de transporte pueda hacer un aporte significativo a las economías de los países, en especial aquellos en desarrollo. Para los países de América Latina y el Caribe, éste es un tema relevante debido a que en ellos la preocupación se centra en lograr una mayor competitividad tanto en el mercado interno como en el internacional. Es mediante la racionalización de gastos y la prestación de servicios más eficientes, factores intrínsecos en el transporte multimodal, que se alcanzarán mejores niveles de competitividad.*

## ¿Cuáles son las dificultades que limitan el desarrollo del transporte multimodal?

De los estudios que viene entregando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se extrae un diagnóstico resumido de las dificultades en el ámbito institucional, técnico y operacional que enfrentan los países para un desarrollo armonioso del transporte multimodal. Al reconocer la importancia que reviste el tema para los países en desarrollo, ese organismo internacional ha propuesto la inclusión de la materia servicios de transporte en la agenda de su próxima conferencia multilateral, UNCTAD IX, que se realizará en Sudáfrica entre el 28 de abril y el 11 de mayo de 1996, bajo el tema central "Fomento del crecimiento y el desarrollo sustentable en una economía mundial liberal y global".

A continuación se consigna un resumen de las observaciones preparadas por la UNCTAD:

### Aspectos institucionales

#### 1. Los efectos de las políticas de liberalización y la creciente competitividad en el transporte multimodal

Es preciso medir el impacto que ejercen las políticas de liberalización y la creciente competitividad —que se vienen introduciendo en los países industrializados— sobre los proveedores de servicios multimodales de los países

en desarrollo y en las economías en transición, a fin de identificar políticas de transporte adecuadas que permitan a esos países participar en el transporte internacional de su comercio exterior de forma justa y equitativa.

#### 2. Barreras de acceso al mercado que enfrentan los operadores de transporte multimodal y transitarios para desempeñarse como porteadores principales y no como subcontratistas

Se estima necesario evaluar si los operadores de transporte multimodal de los países en desarrollo pueden competir en condiciones de igualdad en cuanto al acceso a los negocios hacia y desde sus propios países, y si el acceso abierto limitado es el resultado de mercados pequeños que ya se encuentran saturados por los proveedores de transportes nacionales e internacionales.

#### 3. El desenvolvimiento de alianzas estratégicas entre proveedores de servicios de transporte (nacionales y extranjeros) y la industria de manufacturas

Se reconoce el hecho de que los operadores de transporte multimodal siguen creciendo en tamaño pero disminuyendo en número. Sería conveniente poder acompañar a la evolución mundial de ese segmento en cuanto a tecnologías que se emplean y proponer medidas que avalen la supervivencia y progreso de los operadores de transporte multimodal de los países en desarrollo.

#### 4. El desarrollo del comercio interno y los comités de facilitación del transporte

Los gobiernos y el sector de transporte local podrían considerar medidas que busquen fomentar la formación de comités de facilitación del transporte en cada país. Una vez cumplida esa etapa, la coordinación entre dichos comités en países vecinos conduciría a una armonización a nivel subregional, con lo que se dispensaría de la intervención de agentes externos y ajenos.

#### 5. El establecimiento de un conjunto mínimo y voluntario de reglas a los operadores de transporte multimodal

A ejemplo de las exitosas Reglas sobre las Condiciones de los Agentes Navieros, sería conveniente redactar un conjunto mínimo y voluntario de reglas a los operadores de transporte multimodal, para el cual se podría to-

mar como base en lo posible las citadas Reglas de los Agentes Navieros, desarrolladas con anterioridad por la UNCTAD. Eso permitiría no sólo reducir la carga de trabajo exigida, sino que también asegurar la compatibilidad entre los dos conjuntos de reglas.

#### 6. La modernización de los procedimientos bancarios y de seguros relacionados con las operaciones de transporte multimodal para facilitar el flujo de mercancías

La Secretaría de la UNCTAD se encuentra trabajando en forma conjunta con la Cámara de Comercio Internacional en París en la promoción del uso de normas y reglas modernas tales como los INCOTERMS y la versión reciente de Usos y Prácticas Uniformes para los Procedimientos Documentarios (ICC500). En ese sentido, sería conveniente organizar más actividades de capacitación en los países en desarrollo.

#### 7. El proceso en marcha referente a la introducción de leyes y reglamentación sobre el transporte multimodal

Para la elaboración de leyes, reglas y procedimientos administrativos al transporte multimodal subregional, sería útil contar con una recopilación de las experiencias sobre esta materia en las diferentes regiones. Los gobiernos podrían armonizar las reglamentaciones y los procedimientos nacionales con las prácticas comerciales internacionales y reconocer la necesidad de ajustarse a un marco aceptable a nivel mundial para las operaciones de transporte multimodal. A la luz de la lenta ratificación del Convenio sobre Transporte Multimodal y la creciente importancia que viene adquiriendo el transporte multimodal (a través del desarrollo de las Reglas UNCTAD/ICC para los documentos de Transporte Multimodal) por las partes comerciales y algunos gobiernos (como la legislación regional que se implementó en los países que conforman el Pacto Andino y aquella propuesta por Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI), los gobiernos podrían considerar la preparación de un nuevo instrumento internacional.

### Aspectos técnicos

#### 1. El impacto de la adopción del intercambio electrónico de datos (EDI) en el sector de transporte, en especial en lo que a las operaciones de transporte multimodal se refiere

Se constata la necesidad que puedan tener los prestadores de servicios de transporte de los países en desarrollo de informarse mejor respecto de la adopción del EDI, particularmente en lo referente a su adaptación a los requerimientos y posibles modificaciones en la definición de "escrituras", "firmas" y "documentos", todos ellos de importancia crucial en las oportunidades de negocios.

## **2. El desarrollo de la telemática**

Se estima necesario dar mayor consideración a la necesidad que tienen los usuarios y prestadores de servicios de transporte multimodal de los países en desarrollo de dominar las innovaciones en materia de telemática en el momento de renovar y actualizar sus sistemas de procesamiento electrónico de datos.

## **3. El desarrollo y el uso de los programas computacionales**

La UNCTAD ha desarrollado una serie de programas computacionales que pueden servir de herramientas a los países en desarrollo. A fin de que un programa computacional tenga una larga vida útil, es necesario actualizarlo constantemente.

Los países miembros de la UNCTAD que cuentan con expertos en esta materia podrían considerar prestarlos a la Secretaría de ese organismo, con el fin de efectuar tal mantenimiento.

### **Aspectos operacionales**

#### **1. La factibilidad de formar consorcios entre operadores nacionales o subregionales de transporte multimodal para la manipulación de contenedores**

La formación de consorcios para la manipulación de contenedores permite lograr economías de escala. Se

podría cuestionar hasta qué punto los operadores de contenedores (arrendadores) en los países en desarrollo, que sólo controlan algunos miles de unidades, son capaces de competir con los operadores de países desarrollados. Se llama la atención sobre este hecho, sobretodo considerando los beneficios potenciales que confiere el uso de los contenedores en que no figure el nombre del propietario, al reducir el número de días en que éstos permanecerían ociosos o se transportan vacíos.

#### **2. La evolución de los proveedores de servicios de transporte, en países desarrollados, desde operadores de transporte multimodal hacia prestación de servicios de distribución física, logística multimodal o "transporte total"**

La evolución de prestadores de servicios de transporte desde "sencillos" operadores de transporte multimodal hacia la prestación de servicios de distribución física amplia, logística multimodal o "transporte total" abre nuevas oportunidades al sector transporte y a la comunidad mercantil. Se estima necesario prestar mayor atención a esas innovaciones y mantener los países en desarrollo al tanto de los beneficios potenciales que se pueden derivar de ellos.

#### **3. El impacto del desarrollo de los terminales interiores de carga sobre los transitarios y los operadores de transporte multimodal**

La introducción de los terminales interiores tiene importantes implicaciones en relación con requerimientos de infraestructura y la organización de los servicios de transporte. Se estima necesario medir tales consecuencias de forma cabal.

#### **4. El uso del transporte acuático interior, los ferrocarriles y las opera-**

#### **ciones de cabotaje en el transporte multimodal a fin de reducir el efecto ecológico negativo del transporte tradicional**

La transferencia del movimiento de cargas desde el modo de transporte por carretera, que es perjudicial desde el punto de vista ambiental, hacia modos de transporte menos nocivos al entorno, como es el caso del transporte ferroviario, fluvial, lacustre o de cabotaje, es una de las formas posibles de proteger el medio ambiente. Se podría efectuar un análisis comparativo de modo de constatar hasta qué punto tal transferencia de modos, por parte de los operadores de transporte multimodal en los diferentes países, podría ser beneficiosa para la economía y el medio ambiente. Además, se podrían estudiar maneras de estimular y facilitar dichas transferencias, considerando los daños que los contenedores con exceso de peso provocarían a la infraestructura. En este contexto, el uso de un sello o certificado ecológico en el transporte multimodal podría ser de interés al consumidor. De igual modo, se podría elaborar un estudio con el fin de determinar bajo qué condiciones se otorgarían tales certificados por parte de entidades profesionales.

#### **5. La aplicación de normas de calidad a los operadores de transporte multimodal y a los transitarios**

La UNCTAD ya ha señalado con anterioridad que un factor importante en el desempeño de una organización es la calidad de productos o servicios que ofrece. Sería importante que el sector de transporte multimodal adoptara medidas urgentes a tales efectos, por ejemplo, mediante actividades de orientación técnica y capacitación.

NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Unidad de Transporte  
Facsimile: 5622080252-2081946, Télex: 340295 (UNSTGO CH)  
Casilla 179-D  
Santiago de Chile

22083:FAL

CL0

CENTRO DE DOCUMENTACION  
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES  
AMUNATEGUI 139  
SANTIAGO  
CHILE

IMPRESOS  
VIA AEREA