



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

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

Año XVI - N° 94 Febrero 1992

### LA REESTRUCTURACION DE EMPRESAS PUBLICAS: EL CASO DE LOS PUERTOS LATINOAMERICANOS

**L**a CEPAL ha concluido un estudio titulado *La Reestructuración de Empresas Públicas: El Caso de los Puertos Latinoamericanos y Caribeños*, que será publicado próximamente (*Cuaderno N° 68*) y cuyo resumen se presenta a continuación:

Los puertos de América Latina y del Caribe, de propiedad estatal, enfrentan una crisis casi total dentro del marco de sus actividades. Las consecuencias de la administración y propiedad portuaria por parte del sector público pueden ser observadas en situaciones tales como la excesiva mano de obra utilizada, las restricciones políticas para la construcción de instalaciones en nuevos sitios y en el traslado de ciertas actividades a lugares más adecuados, los esquemas de trabajo costosos, la baja productividad y las tarifas excesivamente altas en comparación con los niveles internacionales.

Si muchos puertos de la región no reducen sus costos ni mejoran su productividad, se perderá una importante oportunidad para aumentar la competitividad de las exportaciones regionales en los mercados internacionales.

#### El papel del sector privado en los puertos públicos

Los gobiernos de los países latinoamericanos y caribeños buscan reestructurar sus puertos para así apoyar el mejoramiento de las metas de crecimiento económico nacional. A fin de cumplir esa tarea, han empezado a analizar el papel del sector privado en los puertos de propiedad pública. La tendencia en cuanto a la participación del sector privado en los servicios portuarios y en las instalaciones portuarias, no significa un ajuste a los factores cíclicos, sino que responde al creciente reconocimiento de que la participación ilimitada del gobierno en los

puertos ha llevado a una mala asignación de los recursos nacionales, a los costos de servicios excesivamente altos, al desplazamiento de inversiones privadas, a la restricción de las ganancias de divisas, factores que han frustrado la capacidad de los puertos públicos para resistir a las presiones políticas.

La reestructuración de los puertos de propiedad pública es concebida como un medio para que los gobiernos puedan liberarse del proceso de toma de decisiones comerciales cotidianas, aumentando así su participación en la formulación e implementación de leyes apropiadas, reglamentaciones y políticas.

Una mayor libertad en el movimiento de capital, de servicios de informaciones y de la carga a través de las fronteras nacionales, han destacado las diferencias que se producen en los costos y en la calidad, no tan sólo en los bienes sino que también en los sistemas de distribución. Para poder mejorar la posición competitiva de los bienes de un determinado país en los mercados externos, los exportadores deben tener acceso a una red de puertos, a transportistas y a servicios de comunicaciones, los que reflejan la competencia internacional que enfrentan.

Por otro lado, los productores nacionales que dependen de los mercados internos probablemente visualizarán los puertos eficientes y de bajos costos como un medio para aumentar la posición competitiva de productos importados y podrían oponerse a la participación del sector privado en los servicios portuarios y en las instalaciones portuarias.

Tal divergencia de intereses significa que los puertos de propiedad pública suelen fracasar en sus intentos de alcanzar los niveles internacionales de innovación, productividad y eficacia en función del costo, no por insuficiencia de recursos, sino porque grupos dominantes participan en las decisiones de selección y utilización de esos recursos. Lo anterior es de suma importancia para los gobiernos de la región,

porque han adoptado políticas macroeconómicas orientadas a la exportación. Esas políticas, junto con la apertura gradual de los mercados internos a las importaciones, han creado aumentos significativos en los volúmenes del comercio internacional de la región.

#### La necesidad de nuevas legislaciones, reglamentaciones y prácticas en los puertos

Estas transformaciones económicas han tenido hasta ahora poco impacto en los puertos latinoamericanos y caribeños, debido a que las actuales instituciones portuarias se basan en legislaciones, reglamentaciones y prácticas que reflejan condiciones de intercambio anteriores. Dentro del ámbito global del tráfico comercial, los subsidios y las restricciones de acceso al mercado, no son efectivos para lograr reducir la brecha entre las metas comerciales y las sociopolíticas.

El costo que se deriva de esas políticas se traduce fundamentalmente en empleos que no se generan, bienes que no se producen, servicios que no se ofrecen y las nuevas inversiones en infraestructura y equipos que no se realizan. Uno de los factores principales que influyen en la productividad y la eficacia en función del costo en los puertos de propiedad pública y privada es su respectivo régimen laboral —el primero está constituido por el sector público o régimen laboral burocrático, mientras que el segundo utiliza estatutos orientados hacia el mercado, es decir, empresas cuyo desempeño está en función de las ganancias y pérdidas.

La respuesta de los empleadores a las demandas de los trabajadores de los puertos de propiedad pública es el resultado de un proceso político que involucra el acatamiento de políticas y la asignación presupuestaria o la justificación de sus va-

riaciones, mientras que para los puertos privados, esa situación representa un equilibrio entre dichas demandas y los costos de servicios o productos, la posición competitiva, la productividad laboral y las ganancias comerciales.

Para evitar resolver problemas laborales, se utilizan frecuentemente subsidios para pagar los costos adicionales a los trabajadores, lo que desalienta la competitividad de las exportaciones a los mercados internacionales. Los gobiernos deben ser receptivos ante las inquietudes de los empleados y proteger sus intereses al ofrecer empleos alternativos a empleados sobrantes, programas de capacitación, beneficios por jubilación anticipada y pagos compensatorios. Dentro de ese ámbito, la fuerza laboral portuaria, los gobiernos y el sector privado llegarán a un entendimiento, compartiendo los desafíos que enfrenta el sector.

### **La reducción de los costos y el aumento de la productividad portuaria**

La razón fundamental para la participación del sector privado en las empresas públicas es crear una base para competir de tal forma que se permita reducir los costos, aumentar la calidad de los productos y servicios ofrecidos. La competencia logra alcanzar esos objetivos al exigir a dichas empresas que afronten los riesgos comerciales, la posibilidad de pérdidas financieras y la amenaza de quiebra.

Sin competencia, la privatización se limitaría apenas al traspaso de los servicios portuarios e instalaciones portuarias de un control pleno del gobierno a un grado similar de control por parte del sector privado. Esto permitiría al sector privado aumentar sus ganancias sin ofrecer ningún nuevo servicio, innovaciones técnicas o mejoramiento en la productividad y eficacia en función del costo. En otras palabras, a pesar de que los inversionistas privados normalmente relacionan el éxito a las ganancias, la competencia evitaría que aumenten indebidamente los costos portuarios.

La clave para establecer la competencia dentro de un puerto o entre diferentes puertos consiste en contar con la plena libertad de entrar o salir del sector. Esta libertad no puede ser absoluta, ya que los sitios para las terminales portuarias y marítimas son restringidos. Si se permite al sector privado participar en la prestación de servicios portuarios, ofreciéndolos a los mismos usuarios, el mercado estará mejor atendido con la introducción de elementos adicionales

competitivos. Se suele afirmar que la competencia entre puertos conlleva a inversiones antieconómicas. El riesgo que se corre con tales inversiones es mayor en el sector público que en el sector privado y la influencia gubernamental es casi siempre responsable por las inversiones inoportunas e inadecuadas que efectúa el sector privado.

Con el fin de promover la participación del sector privado tanto en los servicios como en las instalaciones portuarias, el gobierno central debe adoptar un marco institucional que reasigne funciones operacionales, administrativas y de planificación entre las agencias públicas y el sector privado, dentro de un marco institucional orientado al mercado, lo que permitirá asegurar que los grupos dominantes en los puertos no puedan distorsionar el ambiente comercial donde las relaciones laborales se llevan a cabo. Asimismo, se debería formular una adecuada legislación para las inversiones a fin de proporcionar a los potenciales inversionistas privados la mayor libertad para invertir, transferir capitales, y distribuir ingresos.

Las leyes, reglamentaciones y políticas que constituyen ese marco, deben definir con precisión las propiedades y servicios que se pone a disposición del sector privado, ofrecer pautas que puedan ser utilizadas para determinar sus valores, garantías y derechos de propiedad a los inversionistas, así como especificar cualesquiera ventajas o consideraciones otorgadas a los ciudadanos de un país en el cual se ubica el puerto. Los principales elementos de ese marco abarcan la legislación para la participación privada, la desreglamentación, la descentralización, un régimen antimonopólico y una agencia pública que equilibre los intereses competitivos con el fin de asegurar que ningún grupo utilice los mecanismos de mercado para lograr una posición monopólica. La legislación debería definir claramente las normas para la aprobación de las propuestas del sector privado y establecer una fuerte predisposición para que la participación creciente de los intereses privados beneficie a la nación a través una competencia cada vez mayor, para evitar los cuantiosos problemas y demoras que puedan surgir en el proceso de satisfacer exigencias regulatorias imprecisas.

La desreglamentación engloba la remoción de las restricciones impuestas por el gobierno que limitan el funcionamiento de los mecanismos de mercado respecto de las actividades económicas de los sectores público y privado. En lo relacionado con los puertos, la desreglamentación se aplica para asegurar que todos los servicios e instalaciones funcionen en un ambiente comercial sujeto a las leyes de oferta y demanda, ganancias y pérdidas, libertad de entrada y salida, economías de escala, preferencias de los clientes y riesgo de quiebra.

Sin embargo, la ausencia total de reglamentaciones puede llevar a abusos por parte del sector privado. Por ello, los go-

biernos deben retener un control suficiente sobre las actividades portuarias a través de regímenes antimonopólicos para asegurarse que ningún grupo de la comunidad portuaria pueda apartarse de las fuerzas de mercado y exigir rentas monopólicas.

### **La descentralización portuaria para promover el equilibrio de intereses**

Los objetivos principales respecto a la descentralización de los puertos públicos de una nación no son solamente traspasar la autoridad, delegar poderes y funciones del gobierno central a entidades locales, sino que también equilibrar los intereses del sector público, los grupos dominantes y los usuarios para que se pueda alcanzar las metas comerciales. La descentralización no significa eliminar la participación gubernamental, sino que debe ser estructurada para asegurar que la administración portuaria, en el terreno, el cuerpo directivo y los intereses privados tengan suficiente libertad comercial para fijar sus propias tarifas y ajustarse rápidamente a las condiciones cambiantes del mercado.

Se debería establecer un sistema descentralizado de puertos a fin de proporcionar a dichos grupos la flexibilidad necesaria en el manejo comercial de sus instalaciones, en la planificación y en la realización de sus inversiones, así como para resolver los problemas con las autoridades urbanas en cuanto al acceso al puerto y propiedades adyacentes, en el área competitiva por el uso de terrenos.

Desde hace algún tiempo, el traspaso de un monopolio del sector público al sector privado ha ocasionado molestias a diversos gobiernos, ha dado solidez a los argumentos de quienes buscan preservar los arreglos institucionales existentes y sus posiciones dominantes. La participación del sector privado en los servicios e instalaciones portuarias de propiedad pública podrá contribuir a la viabilidad comercial de las relaciones de comercio internacional de una nación, solamente si ésta está respaldada por una vigorosa competencia interna y una fuerte política antimonopólica. Por mucho tiempo las leyes vigentes, las reglamentaciones y las políticas han privatizado las ganancias de los puertos al permitir que quedaran en manos de grupos portuarios dominantes. Por otra parte, las pérdidas han sido absorbidas por los ciudadanos a través de desembolsos del tesoro público como subsidios a las operaciones no comerciales. En un ambiente portuario competitivo, las rentas monopólicas de que ahora disfrutaban dichos grupos, serían distribuidas entre los integrantes de la cadena de distribución y cualesquiera pérdidas comerciales afectarían a los inversionistas privados.

Es falso el argumento en cuanto a que la participación del sector privado como proveedor de servicios e instalaciones portuarias conducirá a la absorción de las pérdidas por la ciudadanía y a la privatización de las ganancias. Los gobiernos no pueden, por decreto, hacer que sus puertos sean competitivos, pero sí pueden adoptar un marco institucional que permita la libertad de entrada en lugar de la protección, la autonomía gerencial para lograr ganancias a través de la competencia en vez de acceder al tesoro nacional, las leyes del mercado en lugar de la tramitación burocrática cotidiana y los regímenes antimonopólicos en vez de la influencia política de los grupos dominantes.

### **La participación compartida de los sectores público y privado**

Existe una amplia variedad de opciones para una participación compartida del gobierno y el sector privado en los puertos de propiedad pública. Estas opciones incluyen a las empresas privadas de estibadores, los contratos de administración, las concesiones, las *joint-ventures*, la autorización para que las terminales privadas puedan manipular las cargas de terceros, la conversión de puertos públicos a empresas con responsabilidad limitada y, por último, la venta de un puerto.

La participación de los intereses privados podrá conducir a una serie de problemas si no se cuenta con un apropiado marco institucional y con un régimen laboral orientado al mercado. La participación del gobierno en esa situación continuará a través del referido marco, por la verificación y control de las actividades del sector privado, por la participación en las ganancias y en programas de incentivos, por los arreglos contractuales. Que los gobiernos sean dueños de las propiedades y de los equipos portuarios no constituye uno de los temas de mayor importancia. La pregunta clave radica en si las facilidades y equipos portuarios están siendo utilizados comercialmente y no en quienes son los propietarios. La opción no es el aprovisionamiento de servicios portuarios e instalaciones portuarias públicas o privadas, sino cuál de las múltiples opciones se podrá utilizar para alcanzar los objetivos comerciales deseados. Opciones tales como la integración del sector público y el privado para reestructurar los puertos no debiera ser considerada en forma aislada, pero si como parte de un amplio programa de reformas institucionales, el que tiene como objetivo, entre otras cosas, garantizar que el sector privado realizará su actividad en forma comercial.

Todas las opciones combinadas de los sectores privado y público deben ser apoyadas por políticas económicas que busquen fomentar el comercio; un marco

institucional que permita que las fuerzas de mercado gobiernen las actividades portuarias, una fuerza laboral productiva cuyos acuerdos colectivos posibiliten alcanzar metas comerciales y un ambiente atractivo a las inversiones del sector privado, o el riesgo de que el traspaso de un monopolio del sector público al privado pueda transformarse en una realidad.

Para ilustrar este punto, sin la desreglamentación y la descentralización que fomentan la competencia entre puertos y entre operadores de terminales de un mismo puerto, los exportadores e importadores probablemente no participarían en los ahorros de costos provenientes de la participación privada en el manejo del cargamento y almacenaje de la carga. Los gobiernos buscan la participación privada en las faenas portuarias a fin de reducir su carga administrativa y financiera, promover la competencia, mejorar la eficiencia, abaratar los costos y participar en las ganancias que, de otro modo, podrían ser reservadas al sector privado. Dicho sector percibe esa participación en forma favorable para los casos donde no se permite la propiedad total de los activos y el control operacional, o bien, donde la magnitud de los riesgos comerciales y la exigencia de capital están más allá de su capacidad. Por último, el criterio básico para seleccionar las entidades privadas no es el precio, a pesar de que éste es un factor importante, pero si la capacidad de tener éxito dentro del ámbito competitivo y de implementar ciertas políticas consideradas importantes por el gobierno.

Un gobierno debe responder a las necesidades de la población que representa y, sin una cuidadosa formulación de un marco institucional, es extremadamente difícil evitar la transmisión de presiones económicas, políticas y sociales de grupos dominantes a las instituciones públicas. Se espera que los puertos públicos alcancen una gran variedad de objetivos, tales como el aumento de su productividad mientras utilizan tecnologías inadecuadas y el control de costos mientras emplean una fuerza laboral excesiva. Normalmente, los puertos de propiedad pública son los únicos empleadores en la comunidad donde están ubicados, representan una fuente de fuerza política, parte integrante de la estructura de defensa de una nación y existen, además, diversos ministerios involucrados en todas las actividades portuarias. Todo lo anterior limita la posibilidad de tomar decisiones comerciales.

Durante años se ha dado una mínima importancia a los déficits de los puertos, situación que podría ser corregida mediante mayores asignaciones presupuestarias o simplemente aumentando las tarifas. Sin embargo, para las naciones que han adoptado políticas macroeconómicas orientadas a la exportación, esos aumentos afectan el precio tanto de las exportaciones como de las importaciones.

El reconocimiento de la influencia de las tarifas portuarias sobre el comercio implica admitir que los puertos son estructuralmente competitivos; es decir, a pesar de poseer posiciones monopólicas *vis-à-vis* sus zonas de influencia, los puertos deben responder a la competencia que enfrentan los bienes que manejan para poder sobrevivir comercialmente. Con la reestructuración de los puertos de propiedad pública para permitir la participación del sector privado, se impondrían las recompensas y penalidades inherentes al sistema de mercado, así como la identificación de ineficiencias, rentas monopólicas pagadas a los grupos dominantes, grado de asignaciones presupuestarias excesivas y los subsidios eludibles.

### **Un sector privado dinámico y un sector público bien administrado: prerrequisitos para el crecimiento económico**

Gran parte de los debates sobre la participación privada en los servicios portuarios y en las instalaciones portuarias es de naturaleza política, en vez de económica, operacional, técnica y legal. De hecho, debido a que tal participación engloba las funciones y poderes de los gobiernos, el planteamiento central se basa en la soberanía nacional expresada en términos de independencia económica y capacidad de defensa. Si los puertos son arrendados o vendidos a personas jurídicas del extranjero para su explotación comercial, no se podría reubicarlos en otras naciones ni tampoco se crearían oportunidades de empleo a larga escala para los no ciudadanos, tal como ocurre con el rubro de aparatos electrónicos domésticos donde las marcas de los productos son ambulantes. Los puertos tienen sus sitios y clientes específicos, sus compradores invertirían en tales sitios y clientes, y podrían lograr un retorno sobre esas inversiones. Los trabajadores se contratarían localmente ya que la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños tienen leyes de inmigración que permiten el empleo de mano de obra extranjera, solamente cuando las habilidades requeridas no se pueden conseguir entre los ciudadanos de un determinado país.

En efecto, esas medidas aumentarían la cantidad de controles públicos a través de una apropiada instauración de un marco institucional, el que claramente limitaría y equilibraría la influencia de las instituciones públicas, los grupos dominantes y el sector privado. Los puertos que fueran arrendados o vendidos a empresas extranjeras permanecerían sujetos a todas las disposiciones legales del país en que estuvieran ubicados y los gobiernos formularían reglamentaciones para gobernar la conducta del negocio a fin de proteger el interés nacional, permitiendo así, su intervención u ope-

ración directa en caso de emergencias nacionales.

En muchos países, la prosperidad de los puertos y los propietarios de la carga son catalogados separadamente o, en el mejor de los casos, apenas indirectamente relacionados. Esa visión es falsa y peligrosa ya que un sector privado dinámico y un sector público bien administrado, constituyen prerequisites fundamentales para el crecimiento económico.

Todos aquellos que proveen servicios portuarios bajo políticas macroeconómicas anteriores fueron capaces de dominar la zona de influencia de los puertos y exigir sumas elevadas para su servicio a través de diferentes prácticas monopólicas. Pero la situación ahora se ha invertido con la adopción de políticas orientadas a las exportaciones y los puertos están dominados por los bienes que manipulan. Por eso, el destino comercial de los puertos y de los bienes está irrevocablemente entrelazado.

### **Los grupos influyentes deben renunciar a sus posiciones dominantes**

La transformación de las estructuras portuarias enfocadas a satisfacer las necesidades internas hacia aquellas que son viables internacionalmente, es una tarea sistemática. Todos aquellos que proveen los servicios e instalaciones deben renunciar a sus posiciones

dominantes, rentas monopólicas y actividades que reducen la eficiencia. Deben ponerse de acuerdo para trabajar conjuntamente a fin de establecer un ambiente portuario comercial.

### **El gobierno y su papel catalizador en la reestructuración portuaria**

El dilema que enfrentan los gobiernos se sitúa entre dos extremos —ninguno de esos proveedores de servicios renunciarán voluntariamente a sus posiciones dominantes y los gobiernos no pueden revocar las leyes del mercado, ni tampoco ignorar los cambios económicos globales. Sin embargo, los gobiernos no son incompetentes y pueden formular un marco institucional en el cual cada miembro de la comunidad portuaria podrá, por su propia cuenta, tratar de originar tales modificaciones. Para ello es fundamental que los gobiernos empiecen a enfocar su papel en los puertos en términos de facilitación de esa actividad, es decir, como propietarios, inversionistas, socios comerciales, facilitadores y reguladores.

Los gobiernos deben asumir un papel catalizador en la reestructuración, utilizando para ello, las opciones combinadas del sector público y privado, así como un marco institucional orientado al mercado para motivar, desafiar y hasta exigir de los miembros de la comunidad portuaria innovar, competir e invertir de tal forma que la productividad y la eficacia en función del costo mejoren continuamente. Como punto

de partida, cada gobierno latinoamericano y caribeño debería nombrar un director y un equipo de personas altamente calificadas de los ministerios de finanzas, economía, transporte, obras públicas y trabajo, así como del banco central y de la administración portuaria, quienes se comprometan a llevar a cabo el proceso de reestructuración de los puertos de propiedad pública.

La adopción de medidas para cambiar las funciones de los puertos públicos a agentes privados y para determinar un marco institucional orientado al mercado, se realizará probablemente en forma gradual. La lógica de reestructuración gradual de los puertos públicos no parece presentar problemas a primera vista —permitiría a todos los miembros de comunidad portuaria implementar los cambios lentamente con el propósito de reducir los costos sociales y políticos. No obstante, el ineludible rigor del comercio global exigirá de los gobiernos reestructurar sus puertos públicos en forma continua, para que pueda mejorar su productividad, disminuir sus costos y aumentar la competitividad de los bienes en mercados internacionales.

Además, si a los grupos dominantes se les extiende el plazo para realizar los cambios orientados al mercado, tendrán tiempo suficiente para influenciar las leyes, las reglamentaciones y las políticas utilizadas para crear el marco comercial. Por esa razón, la implementación gradual de medidas para la participación privada en los puertos de propiedad pública podría dar como resultado una estrategia por medio de la que se alcanzarían objetivos precisamente opuestos a los deseados.

NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
División de Transporte y Comunicaciones

Facsimile: 2080252-2081946, Télex: 340295 (UNSTGO CL), 240077 (UNSGO CL)  
Casilla 179-D  
Santiago de Chile

**IMPRESOS  
VIA AEREA**