

PRIVATIZACIÓN PORTUARIA:

Bases, alternativas y consecuencias

Larry Burkhalter



NACIONES UNIDAS



**COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Santiago de Chile, 1999

LC/G.2045-P
Diciembre de 1999

Esta publicación fue preparada por el señor Larry Burkhalter. Se trata de una recopilación de tres trabajos suyos publicados anteriormente como Cuadernos de la CEPAL: los números 65, 68 y 77. El señor Burkhalter, hasta su retiro Jefe de la Unidad de Transporte de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, deseó dedicar el libro a la memoria se señor Robert T. Brown, quien fuera Director de la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Las consultas y comentarios pueden dirigirse al señor Sidney Rezende (srezende@eclac.cl).

Copyright © Naciones Unidas 1999
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse el 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.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.99.II.G.59

ISBN 92-1-321549-5

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN.....	11
ABSTRACT.....	13
CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO II	
MARCO HISTÓRICO	19
A. LAS OPERACIONES PORTUARIAS.....	20
B. LA MANO DE OBRA	23
CAPÍTULO III	
EL PUERTO HIPOTÉTICO: CARACTERÍSTICAS DE UN PUERTO TÍPICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	27
A. OPERACIONES PORTUARIAS.....	29
1. Ubicación e infraestructura física	29
2. Aspectos institucionales.....	30
3. Administración	32
4. Resultados comerciales	32

B. LA MANO DE OBRA	34
1. El Movimiento laboral	34
2. Necesidad de una reforma laboral portuaria orientada hacia el mercado	38
C. UN AMBIENTE DE CAMBIO.....	42

CAPÍTULO IV

EL ENTORNO ECONÓMICO	45
A. LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA	46
1. Conceptos generales	46
2. Las compañías navieras y los puertos	48
B. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS	50
C. LOS MECANISMOS DEL MERCADO	54
D. EL PAPEL DE LA COMPETENCIA.....	56
E. INCIDENCIA DE LAS TENDENCIAS MACROECONÓMICAS EN LAS OPERACIONES PORTUARIAS	59
1. Proliferación de puertos que sirven al mismo territorio.....	59
2. La consolidación de la actividad portuaria	61
3. Cooperación entre puertos.....	62
4. Los sistemas de transporte intermodal	64
F. LA MANO DE OBRA	66
1. La oferta de mano de obra portuaria	68
2. Demanda de mano de obra	72

CAPÍTULO V

SERVICIOS PORTUARIOS	75
A. ASPECTOS OPERACIONALES DE LAS OPERACIONES PORTUARIAS	76
1. Calidad de gestión y productividad de un puerto	76
2. El funcionamiento de las aduanas	78
3. Diversificación comercial de los puertos. Actividades de diversificación de los puertos	80
a) <i>Servicios de transporte terrestre</i>	80
b) <i>Servicios portuarios centrales, o de eje, y servicios de transbordo</i>	82
c) <i>Servicios de almacenamiento, cambio de embalaje, distribución y elaboración</i>	84
B. MANO DE OBRA PORTUARIA	85
1. Necesidades de los clientes del puerto	86

2. Participación de los estibadores en las decisiones y en las utilidades relacionadas con las actividades portuarias.	89
a) <i>Decisiones</i>	89
b) <i>Utilidades</i>	92
3. Eficiencia portuaria.	95

CAPÍTULO VI

LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA	99
A. LAS OPERACIONES PORTUARIAS	100
1. El acceso de los transportistas	101
B. LAS TERMINALES ESPECIALIZADAS	103
C. LOS SISTEMAS DE MANIPULACIÓN DE CARGA	106
D. LOS SISTEMAS DE CONSOLIDACIÓN DE CARGAS	107
E. COMPUTADORAS Y SISTEMAS DE COMUNICACIONES	110
F. LAS TECNOLOGÍAS MODERNAS Y LA CAPACITACIÓN	113

CAPÍTULO VII

LA MODERNIZACIÓN PORTUARIA	117
A. LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES	118
1. La participación privada	118
a) <i>Esquemas de organización</i>	118
b) <i>La globalización de la economía y las políticas portuarias</i>	121
2. La fuerza laboral portuaria	123
a) <i>Las estructuras del empleo portuario</i>	124
b) <i>Conservación de las fuentes de trabajo y programas de creación de nuevos empleos.</i>	125
B. LOS MARCOS JURÍDICOS	128
1. El alcance de la participación privada	129
a) <i>Facultades normativas.</i>	131
b) <i>La desregulación</i>	134
c) <i>La descentralización</i>	136
d) <i>Las leyes antimonopolio</i>	140
e) <i>El marco jurídico para la participación privada</i>	141
f) <i>Alternativas para la participación privada</i>	144
2. Funciones de la reforma laboral	164
a) <i>Los actores</i>	165
b) <i>Las instituciones</i>	173
c) <i>Los instrumentos</i>	183
d) <i>El marco institucional</i>	188

CAPÍTULO VIII

REPERCUSIONES DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA Y DE LA REFORMA LABORAL EN LOS PUERTOS ESTATALES	193
A. CONSECUENCIAS DE CARÁCTER ECONÓMICO	195
1. Los servicios portuarios	196
2. Los resultados comerciales	199
3. La modernización institucional	201
4. Los costos de transacción	205
B. CONSECUENCIAS DE CARÁCTER POLÍTICO	207
C. CONSECUENCIAS SOCIALES	210
1. El desarrollo profesional de los trabajadores	210
2. La equidad social	212

CAPÍTULO IX

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	217
A. EL CARÁCTER INEVITABLE DE LA REESTRUTURACIÓN PORTUARIA	219
1. Los puertos en una economía global	220
2. Las instituciones portuarias	222
3. La infraestructura portuaria	223
4. La fuerza laboral portuaria	225
B. LA PARTICIPACIÓN PRIVADA	227
1. Los mandatos macroeconómicos para la reestructuración de los puertos	228
2. Las transferencias de funciones entre los sectores público y privado en los puertos	230
3. El proceso de modernización	233
4. La estrategia de ejecución	235
C. LA REFORMA LABORAL PORTUARIA	237
1. Redefinición de las funciones de los gobiernos	237
2. El proceso de reforma de la legislación laboral portuaria	240
3. Elaboración de un marco institucional orientado hacia el mercado	242
4. La aplicación de una estrategia	243
BIBLIOGRAFÍA	248

CUADROS, RECUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro	Productividad del puerto y distancia del mar abierto.....	30
Cuadro	Resumen de los costos y el tiempo de las operaciones de carga en puerto	33
Cuadro	Productividad portuaria media	40
Recuadro 1	Importaciones japonesas de arroz	53
Recuadro 2	Trabajadores ocasionales en el puerto de Rotterdam	69
Recuadro 3	Decisiones obrero-patronales en Alemania	90
Recuadro 4	Colaboración obrero-patronal.	92
Recuadro 5	Una empresa mixta obrero-patronal	93
Recuadro 6	Sistema de “desplazamiento” de costos y trabajadores en los puertos de Israel	94
Recuadro 7	La demanda de servicios portuarios y el calado de los puertos	102
Cuadro	El impacto de los contenedores en la productividad de los estibadores.....	115
Recuadro 8	La descentralización y la mano de obra en el Reino Unido.	139
Gráfico	La estructura institucional.....	142
Recuadro 9	El papel de la iniciativa privada en la modernización de la infraestructura	154
Recuadro 10	Operaciones conjuntas entre los sectores público y privado	156
Recuadro 11	La reestructuración de los ferrocarriles nacionales de Japón	160
Cuadro	Afiliación sindical en los Estados Unidos.....	169
Recuadro 12	La reforma laboral en Chile.....	175
Recuadro 13	Actividades laborales de organizaciones extranjeras en América Latina	177
Recuadro 14	Arbitraje real	182
Gráfico	Marco institucional para la reforma de la legislación laboral portuaria	190
Cuadro	Resultados comerciales de la empresa Associated British Ports (ABP) desde la privatización	201
Cuadro	Estimación de la distribución de las economías logradas después de la liberalización en el ámbito comercial portuario en Chile	203
Cuadro	Economías anuales con concepto de costos portuarios.....	204

RESUMEN

Durante medio siglo los gobiernos han operado los puertos estatales como entes sociopolíticos, haciendo caso omiso a las señales del mercado. Al no responder a éstas, los gobiernos han tenido que subvencionar los puertos, aceptar que las operaciones fueran lentas y costosas, renunciar a la introducción de tecnologías que reducen la demanda de estibadores, permitir a los sindicatos monopolizar el manejo y estiba de la carga, y negociar acuerdos colectivos que institucionalizan las prácticas ineficientes.

Hoy, en cambio, los servicios portuarios deben regirse por criterios comerciales. Esta transición ha sido impulsada por la globalización económica, la transformación de los servicios y los avances tecnológicos. Los mercados internacionales ahora son globales; es decir, la competencia rige no sólo para los productos finales sino también para todos los insumos que intervienen en las cadenas de producción y distribución. Los servicios portuarios en la actualidad tienen que agregar valor a las actividades comerciales de los clientes, y fortalecer la base comercial de los operadores privados de las terminales marítimas. Las tecnologías amplían los mercados que los puertos pueden servir y exigen un mejoramiento de las capacidades de la mano de obra.

Los principales argumentos utilizados para oponerse a la presencia del sector privado en los puertos estatales exhortan que éste representa: i) la transferencia de un monopolio del sector público al sector privado; ii) la socialización de las pérdidas y la privatización de las ganancias; iii) el fin de la

mano de obra organizada; y iv) la cesión de la soberanía de la nación al sector privado. Para evitar que esto ocurra los gobiernos tienen que adoptar un marco institucional para los puertos que desregule y descentralice el entorno comercial de éstos, y adoptar leyes antimonopolio y una legislación específica que defina la forma de participación del sector privado.

Para lograr metas comerciales, es importante supeditar las actividades del sector laboral a los mecanismos del mercado. Esto asegura que las actividades laborales se rijan por el mismo sistema de estímulos y sanciones del mercado que los demás miembros de la comunidad portuaria. El régimen laboral debería asegurar el establecimiento de un mercado laboral competitivo mediante la desregulación y la descentralización, las negociaciones directas entre los sindicatos y los operadores privados, la equidad social que ofrece oportunidades de capacitación y compensación a los trabajadores, y la adopción de un régimen antimonopólico que se aplique por igual a los empresarios privados y a los trabajadores.

ABSTRACT

For the last 50 years, Governments have operated public-sector ports as socio-political institutions and have turned a blind eye to market signals. Because they have not responded to market forces, Governments have had to subsidize ports, put up with slow, high-cost port operations, refrain from introducing labour-saving technology, allow labour unions to monopolize cargo handling and stowage, and negotiate collective agreements that institutionalize inefficient practices.

Today, however, as part of a transition that has been driven by economic globalization, the transformation of services and technological progress, port services have to adhere to commercial parameters. International markets are now global markets; in other words, competition is the rule not only for final products but for every input involved in production and distribution processes. Port services today have to add value to their customers' commercial activities and strengthen the commercial base of private port operators. Technologies are expanding the markets that ports are able to serve and they require improved labour skills.

The main arguments put forward by opponents to the presence of the private sector in public ports is that it is tantamount to: (i) transferring a public-sector monopoly to the private sector; (ii) socializing losses but privatizing profits; (iii) putting an end to organized labour; (iv) placing the nation's sovereignty in the hands of the private sector. To prevent this from happening, Governments must establish an institutional framework for ports

that deregulates and decentralizes their commercial environment and must adopt anti-trust laws and specific legislation defining the ways in which private-sector participation is to take place.

To achieve commercial goals, labour activities need to be subordinated to market mechanisms, thereby ensuring that labour is governed by the same system of rewards and sanctions as the other members of the port community. A competitive labour market should be established through deregulation and decentralization, direct negotiations between the unions and private operators, social equity of a type that provides opportunities for worker training and compensation, and the adoption of an anti-trust regime that applies to private employers and workers alike.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN



Decir que los puertos atraviesen una crisis de cambio es afirmar lo obvio. Se trata de una crisis originada por el advenimiento de una economía globalizada, la aplicación de políticas macroeconómicas orientadas hacia las exportaciones, la introducción de adelantos tecnológicos en materia de maquinaria e instalaciones portuarias y el desplazamiento del centro de interés de la regulación portuaria de la esfera política a la esfera económica, permitiendo el desenvolvimiento de los mecanismos del mercado. Estos cambios están modificando la estructura de los puertos y las conductas de sus clientes, así como las funciones de los gobiernos. La transformación es tan profunda que al parecer está alterando las características de esta rama de actividad, su propósito fundamental e incluso las metas que pretende alcanzar.

Los puertos están situados en la confluencia de los principales sucesos económicos, políticos y sociales. Hasta la segunda guerra mundial muchos puertos eran construidos y explotados por el sector privado. Los gobiernos de muchos países del mundo reconocieron que los empresarios no estaban en condiciones de asumir las cuantiosas inversiones necesarias en maquinaria e instalaciones modernas. Esta situación de predominio gubernamental en los puertos se mantuvo a lo largo de 40 años, período en el cual los gobiernos pusieron en vigor políticas macroeconómicas orientadas a la sustitución de importaciones que no tenían en cuenta la importancia de la competencia internacional para las actividades económicas. Además, las autoridades oficiales se vieron sometidas a presiones cuyo objeto era obligarlas a aceptar compromisos de orden sociopolítico que redundaron en un exceso de mano de obra, una caída de la productividad y un aumento excesivo de los costos.

La validez de este modelo se ha puesto cada vez más en tela de juicio debido a los cambios de las políticas económicas. Con el advenimiento de la economía globalizada y la introducción de políticas macroeconómicas orientadas a fomentar las exportaciones, los puertos dejaron de ser simples terminales para el comercio y lugares de transferencia de cargas entre medios de transporte. Se han convertido en centros comerciales, capaces de fomentar las actividades empresarias, fortalecer las políticas económicas orientadas al crecimiento a través de las exportaciones y generar fuentes de empleo, no solamente en la economía de los países donde están ubicados, sino también en las economías de sus socios comerciales.

Desde la introducción de las políticas macroeconómicas orientadas hacia las exportaciones, los sectores portuarios han enfrentado un dilema. Se espera que los puertos funcionen como empresas comerciales y, al mismo tiempo, se los considera como organismos estatales sujetos a fiscalización en campos que van desde las operaciones hasta el financiamiento, pretendiendo, además, que cumplan numerosas funciones sociopolíticas. Las autoridades gubernamentales exigen que en los puertos estatales se reduzcan los costos pese al exceso de trabajadores, y que se mejore la productividad pese a la obsolescencia de la maquinaria y las instalaciones. Si no se logra una reducción de los costos y un aumento de la productividad, se perderá una oportunidad decisiva de mejorar la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales y reducir el costo de las importaciones.

Se observa una tendencia a incrementar los niveles de concentración de las empresas de navieros principales, aprovechar en forma creciente las economías de escala y ofrecer servicios de transbordo en el sector del transporte marítimo, que desemboca en una intensificación de la competencia entre los puertos. Para crear una base comercial atractiva, los puertos estatales tienen que hacer grandes inversiones en maquinaria e instalaciones sofisticadas que virtualmente obligan a los gobiernos a buscar nuevas

estructuras institucionales y nuevas fuentes de financiamiento que puedan satisfacer esas exigencias. Ante esta situación, la respuesta más frecuente es promover la participación privada en los puertos estatales y reformular los regímenes laborales a fin de que el funcionamiento del sector laboral se adecue a los mecanismos del mercado. Sin embargo, las inversiones a que se ha hecho referencia pueden generar redundancias en el empleo portuario, con el consiguiente costo social.

Como ya se ha dicho, la participación privada generalmente viene acompañada por una reforma del régimen laboral. La inseguridad sobre las perspectivas de empleo que entraña dicha reforma suele provocar un sentimiento de desmoralización entre los trabajadores. Para evitar que esto ocurra, es necesario poner en práctica programas de capacitación, es decir, cursos de adiestramiento dirigidos a mejorar la capacidad profesional de los trabajadores portuarios y motivarlos a reducir los costos y aumentar la productividad con el propósito de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales que se presentan. Además, es fundamental capacitar a los trabajadores desplazados para que puedan desarrollar actividades en otros sectores de la economía nacional. Se puede estimular a los estibadores que quedan otorgando sueldos y condiciones de trabajo adecuadas y organizando cursos de capacitación, pero estos esfuerzos pueden quedar invalidados si no se da un trato equitativo a los despedidos.

En todas las épocas los puertos han tenido que adaptarse para atender a buques cada vez más grandes, ofrecer equipo de manipulación de carga más eficiente, facilitar el acceso de servicios de transporte terrestre de larga distancia, ajustarse a los cambios de los reglamentos oficiales en materia de comercio y transporte y utilizar servicios de comunicaciones modernos. La necesidad de los gobiernos de reestructurar los puertos estatales no es nueva. De hecho, se han hecho varios intentos por transformar operaciones ineficientes y deficitarias en actividades rentables. Lo que sí resulta novedoso es que en la actualidad se considera que los cambios necesarios deben realizarse al influjo de las fuerzas del mercado. Desde luego que cualquier falencia en tales aspectos necesariamente repercutirá en forma negativa en la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales y en los precios de las importaciones en el mercado interno. Esto, a su vez, entraña el riesgo de limitar el ingreso de divisas, aumentar la salida de éstas de los países en desarrollo, reducir las inversiones internas e incrementar la tasa de desempleo en el país.

Para lograr un funcionamiento eficiente de los puertos estatales, es preciso asegurar la participación privada en la prestación de los servicios y el manejo de las instalaciones. Asimismo, los puertos deben contar con una mano de obra altamente capacitada, permeable a las necesidades del mercado, maquinaria e instalaciones modernas y sistemas electrónicos para el

procesamiento de la documentación. Por último, deben asegurar un acceso adecuado a los medios de transporte marítimos y terrestres. Para cumplir con estos objetivos, será necesario que los gobiernos adopten un marco normativo en que se establezcan las bases para la participación privada y procedan a una reforma laboral orientada hacia el mercado. Al mismo tiempo, los gobiernos deberán conservar un control adecuado de las actividades portuarias a fin de asegurar que ninguno de los actores pueda hacer caso omiso de las fuerzas del mercado, exigir rentas monopólicas o pasar por alto externalidades como el medio ambiente marino.

Capítulo II

MARCO HISTÓRICO

Las actividades portuarias comprenden aspectos físicos, comerciales, sociales y estratégicos que deben ser armonizados con el propósito de lograr una transferencia eficiente de la carga entre distintos medios de transporte. Las prioridades que los gobiernos asignen a dichos aspectos determinarán la posibilidad de lograr un funcionamiento rentable. Para entender la interacción de fuerzas que determinan la relación entre los cuatro aspectos mencionados, es necesario evaluar su evolución histórica. De todos los factores que han contribuido a dicha

evolución, algunos de los más importantes son: i) las operaciones portuarias; y ii) la fuerza de trabajo.

A. LAS OPERACIONES PORTUARIAS

A comienzos del año 1500, la economía mundial estaba concentrada en Venecia (Italia). De los muchos factores que contribuyeron a esta situación, los más pertinentes para el presente libro incluyen su favorable ubicación geográfica como terminal de las caravanas de camellos que transportaban especias, seda y productos medicinales de la China y la India a Europa, y su puerto natural carente de mareas y dotado de una amplia red de vías acuáticas hacia las zonas del interior más próximas. Como los sistemas de navegación eran inexactos, los buques se limitaban a viajes de día, a la vista de la costa. Las rutas más importantes unían esa ciudad con otras del Mediterráneo, de Europa occidental y del Báltico. Otras se dirigían hacia el Mar Rojo, para lo que había que atravesar el istmo de Suez.

Los puertos no distaban más de 50 millas náuticas unos de otros. O bien eran bahías abiertas, o habían sido construidos por la gente de la localidad o por señores feudales en aguas protegidas, y se los destinaba al comercio de una variedad limitada de productos, como la madera, los metales, el alumbre, los cereales, el pescado, el vino, la cerveza, las pieles, la lana y los géneros. Por lo general, el mecanismo de intercambio era el trueque. Los puertos eran parte integrante del poblado local y cuando llegaba un barco, los compradores y vendedores de mercancías contrataban trabajadores ocasionales para ayudar a la tripulación en las operaciones de carga y descarga. Tales operaciones se realizaban trasladando a hombros los sacos, fardos y barriles de los muelles a las bodegas de los barcos y viceversa. Sin embargo, ya en esa época algunos puertos empezaban a utilizar con ese objeto grúas de madera accionadas a mano.

El Mar Mediterráneo continuó siendo el centro del comercio internacional durante un siglo después del descubrimiento de América. En 1594, gracias al desarrollo del cronómetro marino, se logró mayor precisión en la navegación marítima y la demanda de servicios portuarios en el Mediterráneo comenzó a modificarse. Como los buques ya no estaban constreñidos a navegar de día, a la vista de la costa, los puertos dejaron de ser refugios cotidianos y las embarcaciones sólo recalaban en aquellos donde los volúmenes de carga fueran mayores.

Los productores y los compradores reaccionaron ante este cambio concentrando las cargas y las actividades comerciales en puntos determinados, con lo cual se dieron los primeros pasos hacia la consolidación portuaria. En 1669, por ejemplo, el puerto de Amsterdam (Países Bajos) no

sólo ofrecía servicios a los barcos, sino también servicios de almacenamiento, redistribución y bancarios a los navieros y consignatarios y gozaba de reconocimiento como el centro de distribución más importante de Europa. Muchas ciudades trataron de defender sus puertos obligando a los dueños de la carga a utilizarlos, construyendo instalaciones con fondos públicos y empleando subvenciones para disminuir los costos.

Durante este período, el transporte terrestre se hacía sobre todo mediante bestias de carga. Los carros y carretas se utilizaban en muy pocos países, ya que muchos caminos estaban cubiertos de hielo y eran resbaladizos, llenos de baches y barro y por eso difíciles de usar. Otros eran secos y polvorientos, de modo que sólo podían transportarse mercancías resistentes al deterioro. El transporte terrestre era tan lento y costoso que, por ejemplo, resultaba más barato utilizar carbón transportado en buques desde el Reino Unido hasta la costa oriental de los Estados Unidos que enviar leña al mismo destino desde un punto ubicado a sólo 50 km de distancia.

El movimiento comercial regular tierra adentro de mercancías transportadas por mar se inició realmente, en grado apreciable, con la utilización de los ríos y canales. Posteriormente, experimentó un período de enorme crecimiento después que apareció, en 1814, la primera locomotora de vapor. Los ferrocarriles fueron el gran adelanto técnico del siglo y alrededor de 1850 se habían convertido en el medio casi exclusivo de transporte de pasajeros por tierra. Sin embargo, aunque los ferrocarriles desempeñaban un papel dominante en el transporte terrestre de mercaderías, el transporte por agua, allí donde existía, resultaba más barato y eficiente.

Las primeras máquinas de vapor usadas en los barcos se habían adaptado de los ferrocarriles, pero recién en el decenio de 1860 se logró resolver una parte de los problemas de eficiencia. A partir de entonces, empezaron a utilizarse ampliamente como medio principal de propulsión en los barcos de alta mar. El uso del hierro en la construcción naval permitió aumentar significativamente el tamaño de los barcos. Si en el decenio de 1850 el desplazamiento medio era de 300 a 400 toneladas, en poco tiempo creció a 1 500 toneladas y más. Los adelantos en el transporte terrestre y en la construcción y propulsión de los buques iniciaron la etapa moderna de aplicación de nuevas tecnologías en los puertos y aceleraron su consolidación geográfica y la concentración de las cargas. Los volúmenes de cargas homogéneas a granel, transportadas por mar, aumentaron con rapidez y los primeros barcos especializados se construyeron hacia 1890.

El comercio internacional aumentó considerablemente después de la segunda guerra mundial y por el decenio de 1950 los puertos estaban congestionados con buques y carga. Los continuos progresos de la arquitectura y de la ingeniería naval permitieron construir buques más grandes y más rápidos y sistemas más eficientes de manipulación de cargas,

agravando aún más la congestión. Esto dio origen a la unitarización de la carga a través del uso de paletas, sistemas de preeslingado y contenedores marítimos. En 1956, cuando tuvo lugar el primer viaje de un barco con contenedores, pocos se hubieran imaginado la influencia que tales unidades iban a tener, no sólo para la navegación de línea y la actividad portuaria, sino también para los patrones de manufactura y consumo.

Por ejemplo, a sólo tres meses de la introducción de los contenedores en las empresas navieras que unían los puertos de Nueva York y Nueva Jersey, y el puerto de Houston en los Estados Unidos en 1956, los costos de manipulación en los puertos por concepto de carga general en esas unidades se redujeron de 5.83 dólares de los Estados Unidos a sólo 0.15 dólares por tonelada (CEPAL, 1992). Ante la tendencia de construir buques más grandes, productivos y especializados, las autoridades portuarias han dragado los puertos para aumentar el calado, los han ampliado hacia lugares más cercanos al mar abierto –y por ende más profundos– y han construido muelles e instalaciones especializadas de mayor tamaño.

En comparación con el transporte marítimo y ferroviario, los camiones son un medio de movilización relativamente nuevo. Tuvieron un período de crecimiento acelerado entre las dos guerras mundiales, pero fue en el decenio de 1950 cuando saltaron a primer plano. En ese entonces, se produjo una confluencia entre el desarrollo de tecnologías modernas para la construcción de camiones, el diseño y construcción de carreteras y una disminución de los precios de los productos del petróleo. Todo ello contribuyó significativamente a aumentar la eficiencia del transporte por carretera y el volumen de carga transportada por este medio. El uso creciente de los servicios de transporte terrestre dio lugar a una reducción de la navegación de cabotaje y a una expansión del espacio interior servido por los grandes puertos, pero generó preocupación sobre la congestión de las autopistas y la contaminación del medio ambiente.

Así como un número creciente de empresas de buques de línea ya no venden espacio en bodegas de carga sino sistemas de mantención de existencias, los puertos tampoco pueden definirse ya como un conjunto de instalaciones y servicios de manipulación y almacenamiento de carga. Los puertos irradian su influencia hacia el interior hasta donde los servicios de transporte terrestre puedan llevar carga en forma rentable y enfrentan un ambiente competitivo en el que las relaciones históricas han perdido prácticamente todo sentido. Los barcos no necesitan hacer escala en un puerto determinado para servir su zona de influencia o “hinterland”. Los puertos, por su parte, no son el único lugar donde pueden efectuarse la gran variedad de servicios que sirven de apoyo al comercio internacional.

B. LA MANO DE OBRA

En 1500, la carga y descarga de buques y el consiguiente almacenamiento de las mercaderías eran tareas realizadas sobre todo por las tripulaciones, los empleados de los dueños de la carga y trabajadores ocasionales contratados por éstos o por 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 remuneración posible. El único requisito para contratar a esos hombres era su estado físico. No se les exigían 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 podían contratarse y despedirse según las variaciones de la demanda. Tales operaciones eran supervisadas por los capitanes de los buques y los dueños de la carga. En ese entonces, y durante muchos siglos, los empleadores determinaban unilateralmente las condiciones de empleo. Los trabajadores tenían que aceptar dichas condiciones 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 quedar inválido de por vida, las laceraciones con frecuencia eran fatales y los cargamentos infectados de ratas exponían a los trabajadores a plagas mortíferas.

Carecían de cualquier tipo de seguridad en el empleo o de derechos de indemnización por lesión y enfermedad, ya que los transportistas y dueños de las cargas asumían estrictamente los costos de manipulación de sus productos, en tanto que 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 navieros y dueños de las cargas 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 quienes no podían encontrar empleo en otra actividad.

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. Con el transcurso de los años, la mano de

obra ocasional comenzó a reemplazar gradualmente a las tripulaciones de los barcos en las operaciones de carga y descarga. Se construyeron casas para los estibadores y depósitos en la zona del puerto para almacenar mercancías y disponer de un lugar para su inspección y compra. Más tarde, esos depósitos y áreas de vivienda comenzaron a entorpecer los esfuerzos por ampliar las instalaciones portuarias y a restringir el acceso a los transportistas terrestres y ferroviarios.

En los últimos años del siglo XIX, los puertos y los buques empezaron a estar equipados con cabrestantes a vapor, lo que permitió aumentar enormemente la productividad de la manipulación de las cargas. Los estibadores reaccionaron ante estos aumentos de productividad y el 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 (CEPAL, 1996).

A principios de 1900, el movimiento obrero comenzó a asumir una actitud más enérgica en materia de organización y empezó a agruparse en una amplia gama de ramas de actividad, 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, la mano de obra y el 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 (CEPAL, 1996).

La Gran Depresión de los años treinta contribuyó enormemente a que esta tesis, propuesta originalmente por John Maynard Keynes, gozara de amplia aceptación. Según este economista, los gobiernos de los países que atravesaban un período de atonía económica y tenían una gran masa de trabajadores ociosos debían bajar las tasas de interés y aumentar el déficit presupuestario para reducir el desempleo (CEPAL, 1996). Estos factores fortalecieron la creencia de que era esencial contar con un gobierno intervencionista para asegurar la estabilidad económica y el pleno empleo, lo que llevó a muchos gobiernos de los años treinta a adoptar regímenes laborales ambiciosos y paternalistas (CEPAL, 1996).

El modelo paternalista permitió que el movimiento obrero fuera usurpando gradualmente la autoridad regulatoria que tienen los gobiernos sobre los puertos y brindó a los trabajadores los medios para fortalecer sus demandas salariales y sociales. Por ejemplo, la ley federal del trabajo de México exige que las empresas compartan con sus empleados el 10% de las

utilidades antes de deducir los impuestos (CEPAL, 1996). Los sindicatos portuarios han establecido alianzas mutuamente beneficiosas con los gobiernos, los partidos políticos y las confederaciones nacionales del trabajo. Los industriales y los operadores privados de las terminales marítimas también crearon asociaciones patronales que los representan en las negociaciones con los trabajadores y los gobiernos (CEPAL, 1996).

Desde los años treinta, muchos países en desarrollo han aplicado una o más de las premisas siguientes en la formulación de los regímenes laborales portuarios:

1. Los gobiernos deben intervenir en las relaciones laborales porque los intereses contrapuestos de los sindicatos y los operadores privados de terminales marítimas generan un conflicto irreconciliable y destructivo.
2. Los servicios prestados por los estibadores, que monopolizan las actividades 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 o el movimiento laboral portuario respondan a los mecanismos del mercado.
4. El hecho de que los operadores privados de las terminales marítimas utilicen tecnologías que ahorran mano de obra es una falta de responsabilidad social.
5. Los estibadores sólo se esforzarán por aumentar la eficiencia de la actividad portuaria si se les ofrecen incentivos monetarios.
6. El hecho de que existan 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 devengados.
7. Los costos sociales de la reforma laboral portuaria son tan altos que los gobiernos no pueden incorporar los mecanismos del mercado a los regímenes laborales a fin de conciliar los intereses de clientes, estibadores y operadores privados de terminales marítimas y lograr que los puertos operen conforme a las necesidades del mercado.

Estas premisas sirvieron para que los gobiernos hicieran caso omiso de las señales del mercado, estableciendo sistemas de registro de la mano de obra, aceptando la creación de monopolios de manipulación y almacenamiento de la carga y otorgando subvenciones directas y cruzadas. Con el advenimiento de la economía globalizada y la introducción de políticas de crecimiento basadas en las exportaciones, esas premisas han perdido buena parte de su legitimidad. Ya no se puede considerar que el capital y la mano de obra son un medio y un fin y, como tales, están enfrentados en un conflicto irreconciliable y destructivo, ya que son dos aspectos de la misma realidad.

Ambos son medios y fines y sólo pueden realizarse en un entorno sujeto a los mecanismos del mercado, dado que éstos ofrecen un parámetro independiente e imparcial para conciliar los objetivos comerciales de los operadores privados de las terminales marítimas y las necesidades sociales de

los trabajadores. Los objetivos comerciales de los clientes y los operadores y las metas sociales de los estibadores portuarios han pasado a ser complementarios e interdependientes y no pueden alcanzarse sin un esfuerzo colectivo. Pese a esta realidad, cada una de estas premisas es esgrimida por una serie de poderosos grupos de interés que intentan influir en el gobierno para continuar utilizándola, aún de manera espuria, para conservar sus privilegios no comerciales.

Capítulo III

EL PUERTO HIPOTÉTICO: CARACTERÍSTICAS DE UN PUERTO TÍPICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Se entiende por puerto un fondeadero, bahía, rada o abrigo donde se han construido instalaciones para facilitar las operaciones comerciales relacionadas con la carga y descarga de buques y la manipulación y el almacenamiento de mercancías, así como el traslado de éstas de los medios de transporte marítimos a los terrestres –y viceversa– y la inspección aduanera de las importaciones. Sin embargo, si se observa con más detenimiento las características y volúmenes de las cargas movilizadas, y también las conexiones del puerto con los

servicios que transportan las mercancías hacia el interior, esa definición amplia se empieza a modificar. Por una parte, los puertos que movilizan cargas a granel son propiedad del dueño del producto movilizado, que puede ser un importador o un exportador. Las instalaciones son altamente especializadas y están dirigidas por él mismo y los usuarios más importantes de los sistemas de transporte de bajo precio, como el ferrocarril, las vías navegables o las tuberías. Por otra parte, los puertos de carga general suelen pertenecer a los gobiernos, su funcionamiento se halla a menudo en manos del sector privado, están equipados para movilizar una variedad de cargas y unidades de carga y utilizan los sistemas de transporte caminero y ferroviario.

Un puerto también podría describirse como un centro comercial que combina recursos naturales, mano de obra y capital para prestar los servicios antedichos a los clientes portuarios –exportadores, importadores y transportistas. Desde el punto de vista humano, es un lugar donde los trabajadores pasan gran parte de su vida activa, con sus éxitos y fracasos, reciben capacitación, adquieren experiencia y participan en los sindicatos, perciben una remuneración y hacen aportes a planes de salud y jubilación. De estos dos aspectos, el comercial y el humano, los gobiernos de los países en desarrollo han promovido resueltamente, el segundo en detrimento de las inversiones en maquinaria e instalaciones y los objetivos comerciales. Todo ello dio lugar a la creación de monopolios para la manipulación y el almacenamiento de la carga y de sistemas de registro de la mano de obra, el establecimiento de alianzas entre los trabajadores y los gobiernos, y de negociaciones colectivas tripartitas –entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores–, el otorgamiento de subvenciones, la subcontratación de las tareas de los estibadores portuarios a trabajadores ocasionales, no registrados, y el rechazo de las tecnologías que desplazan la mano de obra.

A. OPERACIONES PORTUARIAS

Los puertos que movilizan los mismos tipos y volúmenes de carga y utilizan los mismos sistemas de transporte terrestre son sorprendentemente parecidos. Sin embargo, existen grandes diferencias entre las instituciones creadas por los gobiernos y los operadores privados de las terminales marítimas, las funciones que desempeñan cada una y las relaciones entre ellas. La mayoría de los puertos del mundo pertenecen a los gobiernos y son administrados por éstos. Esta diversidad puede observarse a través de: i) la ubicación y la infraestructura física; ii) los aspectos institucionales; iii) la administración del **puerto** hipotético; y iv) los resultados comerciales.

1. Ubicación e infraestructura física

En el siglo XVIII el puerto hipotético fue utilizado por los exploradores en 1700 debido a su fondeadero natural, la fácil disponibilidad de agua dulce, la existencia de madera para reparaciones y la posibilidad de hallar alimentos. Actualmente, debido a la deforestación, se acumula en el puerto una gran masa de sedimentos procedentes de la zona circundante. La acumulación de sedimentos en el puerto y su canal de acceso tuvo escasa importancia hasta el decenio de 1970, en que empezaron a recalar buques de gran calado. De ahí que los servicios de dragado son cada vez más necesarios. No obstante, la profundidad de los puertos sigue siendo de unos 30 pies (10 metros), o sea, inferior a la que requieren estos buques.

El puerto se encuentra rodeado por una ciudad y no tiene grandes posibilidades de expansión. El tiempo de navegación necesario para que un buque mercante recorra el trayecto entre el límite del práctico y el puerto es de siete horas. Para un puerto nuevo se ha encontrado una ubicación diferente, que está cinco horas más próxima al mar abierto. Sin embargo, la presión de los intereses comerciales de la ciudad, de las autoridades marítimas y de los sindicatos portuarios han anulado todos los esfuerzos para emprender su construcción. Los estudios de viabilidad realizados para el puerto nuevo demuestran que, para un buque de carga general, de 4 000 toneladas de capacidad de carga, éste sería un 71% $(\frac{286 - 167}{167})$ más productivo que el puerto antiguo, sin que ello implique modificación alguna en las toneladas movilizadas por hora y por trabajador.

El hecho de que el puerto se encuentre a siete horas de navegación del mar abierto no es, por sí mismo, una desventaja. En otras regiones hay muchos puertos, con largos canales de acceso, que movilizan el comercio internacional satisfactoriamente. Sin embargo, el costo adicional que entraña prolongar el tránsito debe compensarse mediante tarifas portuarias competitivas, un aumento de la productividad, la existencia de terminales especializadas y sistemas de distribución eficientes.

PRODUCTIVIDAD DEL PUERTO Y DISTANCIA DEL MAR ABIERTO

Puerto	Tiempo de entrada (en horas)	Tiempo de salida (en horas)	Tiempo trabajado (en horas)	Tiempo total (en horas)	Toneladas movilizadas por horas	Toneladas movilizadas por trabajador
Antiguo	7	7	10	24	167	400
Nuevo	2	2	10	14	286	400

Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por autoridades portuarias y compañías navieras.

Una parte considerable de la estructura portuaria se construyó a comienzos del siglo XX para la exportación de productos a granel y la importación de manufacturas. Con la creciente industrialización del país, la actividad del puerto se ha ampliado, por lo cual hacia fines del decenio de 1950 se construyeron instalaciones especializadas. El equipo para la manipulación de carga general funciona a un ritmo muy lento y poco económico en comparación con el de los grandes competidores de otras regiones.

Se ha comprado una amplia variedad de equipo a diversos fabricantes para evitar las comisiones clandestinas. No obstante, esta práctica impide la capacitación adecuada del personal de los servicios de reparación y mantenimiento y abulta innecesariamente el presupuesto para la compra de repuestos. Se adquirió una grúa móvil para buques portacontenedores, pero su utilización está muy por debajo de la capacidad prevista en su diseño.

Hay líneas férreas que conectan las zonas productoras con los puertos. Un mapa esquemático de las vías férreas y las terminales que conectan el puerto con los principales centros de producción y de población parecería indicar la existencia de un buen sistema de transporte intermodal. Sin embargo, la infraestructura ferroviaria está muy deteriorada y no puede competir con el transporte caminero. Por otra parte, las empresas de transporte por carretera cuentan con una buena infraestructura de transporte, pero aplican una estructura de tarifas monopólica gracias al poder de sus asociaciones y al apoyo de los reglamentos gubernamentales.

2. Aspectos institucionales

El entorno institucional del puerto hipotético es el resultado acumulado de las medidas gubernamentales dictadas durante los últimos 50 años. Las actividades que desarrollan los trabajadores portuarios, los

bancos, las agencias marítimas, los camioneros, los expedidores de carga, los agentes de aduana, las autoridades portuarias, la administración de aduanas y otros grupos son interdependientes, pero se ejecutan de forma ineficiente y consecutiva. Pese a la necesidad de coordinar las tareas respectivas, no hay comunicación entre los diversos actores ni un órgano central de coordinación.

Como consecuencia de ello, el tiempo promedio de almacenamiento de las mercaderías en el puerto es de 45 días. Los clientes portuarios han empezado a manifestar su descontento por el control monopólico de las operaciones de manipulación y almacenamiento de la carga que ejercen la administración portuaria y los trabajadores. Los representantes de estos últimos tratan de justificar esta situación aduciendo que es necesario proporcionarles un volumen de carga bastante grande a fin de lograr economías de escala con el equipo nuevo.

Desde que se inició la mecanización de las actividades portuarias, los arreglos institucionales se han modificado, no para reflejar la capacidad del nuevo equipo de manipulación de cargas, sino más bien para velar por la conservación de los intereses creados. Tales intereses siempre han sido muy explícitos en cuanto a las medidas necesarias para evitar la competencia, pero nunca han tratado de formular un plan estratégico conjunto para hacerle frente. La acumulación de las modificaciones mencionadas a lo largo de los años ha creado una red enorme de tareas y costos innecesarios que deben pagar los clientes portuarios, y ha provocado la pérdida de oportunidades comerciales que deben ser absorbidas por la economía nacional. Se hacen planes para invertir en equipo de manipulación de cargas de gran capacidad, pero no se prevé reestructuración alguna de sus instituciones.

Durante muchos años el país ha puesto en práctica políticas que no tenían en cuenta las realidades económicas del comercio internacional o que preconizaban medidas proteccionistas como la aplicación de aranceles de importación, tipos de cambio múltiples y subvenciones. Esto ha dado como resultado un aumento excesivo de personal, un alto grado de ineficiencia y un derroche de recursos que han convertido al puerto hipotético en un lastre para la economía del territorio contiguo. Los cambios frecuentes en la administración del puerto la han llevado a soslayar sus responsabilidades de planificación y dejarlas en manos de los trabajadores portuarios. Éstos, a su vez, no están adecuadamente preparados para desempeñar esas funciones eficazmente. Una simple comparación del ritmo de manipulación de contenedores permite comprobar que la productividad de la fuerza de trabajo fluctúa entre el 20% y el 40% de la del común de los puertos de los países industrializados.

3. Administración

Por lo general, la designación del director del puerto hipotético se hace para saldar deudas políticas o satisfacer relaciones sociales y familiares. 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. El jefe de las operaciones del puerto hipotético recurre pocas veces al personal del puerto que tiene años de experiencia para controlar dichas operaciones, sino que se vale más bien de los dirigentes sindicales. Como la designación del director se efectúa sobre la base de móviles políticos, éste no suele hacer cumplir los acuerdos colectivos porque lo que busca es evitar los conflictos laborales que pudieran socavar su carrera, por lo demás impecable, o sus aspiraciones políticas.

El director del puerto hipotético considera este cargo como parte de una carrera en la administración pública que lo podría llevar a otros de mayor lucimiento. Por ejemplo, el acuerdo colectivo estipula 21 horas de trabajo por día, pero en la práctica los estibadores trabajan realmente un total de sólo 14 horas diarias. En rigor, parte del tiempo se pierde porque en muchas oportunidades el equipo de manipulación de cargas no está disponible, pero la mayor pérdida de tiempo se produce en razón de que los propios estibadores llegan tarde, se van temprano y prolongan excesivamente los períodos de descanso y los destinados a las comidas. Además, interrumpen constantemente las operaciones cuando no se pueden completar tareas reservadas por los acuerdos colectivos a otros trabajadores que no están disponibles en ese momento. Este conjunto de factores provoca una reacción en cadena de demoras onerosas e innecesarias en todo el puerto.

4. Resultados comerciales

La situación que existe en el puerto, según la ha descrito el Ministro de Transporte, es difícil y a veces caótica. Hay un exceso de reglamentos para controlar cada actividad y una fuerza laboral demasiado numerosa e insubordinada, que no conoce competencia y ha estado en huelga 146 veces en los últimos cinco años. Los clientes del puerto destacan la imposibilidad de invertir en capacidad adicional de producción, atender a la demanda interna e internacional, o adquirir buques más productivos. De resultas de esta situación, el puerto es sumamente caro y su productividad muy baja.

Por ejemplo, un buque de carga general de 8 500 toneladas de registro bruto recalca en el puerto para descargar 2 000 toneladas métricas de carga general, distribuida en tres bodegas, y 50 TEU de carga en contenedores (la TEU, o unidad equivalente de 20 pies, es una medida que tiene como base el tamaño de los contenedores de carga ISO Serie I y se utiliza como indicador de la capacidad de los buques de servicio regular y de la

productividad de los puertos). Luego carga 300 toneladas de carga general y 50 TEU en contenedores. A continuación se comparan los costos y el tiempo que se requiere para estas operaciones en el puerto hipotético y en uno de Europa septentrional:

RESUMEN DE LOS COSTOS Y EL TIEMPO DE LAS OPERACIONES DE CARGA EN PUERTO				
	Días	Costos de carga y descarga (en dólares)	Costos del buque (en dólares)	Tiempo de trabajo (en días hombre)
Puerto hipotético	8	50 000	40 000	540
Puerto de Europa septentrional	2	25 000	10 000	180

Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por autoridades portuarias y compañías navieras.

El puerto hipotético trabaja sólo dos turnos de cinco horas cada uno por día y asigna 15 hombres a cada bodega de carga, lo que arroja un total de 90 trabajadores portuarios por día. En este puerto, el buque necesita seis días hábiles para las operaciones de carga y descarga, pero debe permanecer en el puerto durante un fin de semana, o sea un total de ocho días. Por el contrario, el puerto de Europa septentrional trabaja con tres turnos de ocho horas cada uno por día, y el buque se descarga y se carga en dos días. Esto significa que el costo de manipulación de las 3 300 toneladas de carga es de 50 000 dólares, ó 15.15 dólares por tonelada en el puerto hipotético y de 25 000 dólares, ó 7.58 dólares por tonelada, en el puerto de Europa del norte. Si se agregan los costos diarios del buque, los montos se elevan a 27.27 y 10.61 dólares, respectivamente.

El cálculo anterior refleja los costos por concepto de trabajadores portuarios registrados. A éstos deben agregarse los costos que pagan las empresas navieras por los servicios que prestan los trabajadores no registrados. En el puerto hipotético, estos últimos realizan aproximadamente el 20% de las operaciones de manipulación de carga, con un 75% menos de personal que los trabajadores registrados y percibiendo la mitad del salario de aquellos. En el período de ocho días se emplean 23 trabajadores no registrados durante 1.6 días, a un costo de 3 000 dólares por día, o sea, un total de 4 800 dólares. De esta manera, el monto total de los costos de carga y descarga, del buque y de los trabajadores no registrados asciende a 94 800 dólares, o sea, 28.73 dólares por tonelada.

En consecuencia, muchos sectores gubernamentales y no gubernamentales han empezado a sugerir que el sector privado debe participar en la prestación de los servicios portuarios y también que se permita a las terminales privadas de carga a granel existentes movilizar carga de terceros. Las autoridades aduaneras creen que la privatización de los servicios portuarios les permitiría ejercer un control más estricto sobre el personal del puerto y, por ende, sobre los movimientos comerciales. Las empresas marítimas y los consignatarios consideran que los puertos deberían ser de propiedad de las autoridades municipales y que sus operaciones deberían estar a cargo del sector privado, lo cual permitiría a ambos participar de los ingresos generados por las actividades portuarias y serviría de incentivo para resolver problemas comunes, como el acceso al puerto, la contaminación y la utilización de bienes raíces de gran valor situados cerca del mar. Por su parte, los representantes del sector laboral se oponen a la participación privada en el puerto hipotético porque reduciría la demanda de trabajadores portuarios.

B. LA MANO DE OBRA

A partir de fines del decenio de 1850, el entorno político del país donde está ubicado el puerto hipotético estaba dominado por los latifundistas que querían mantener una política monetaria inflacionaria. Esto les permitía cancelar deudas contraídas a nivel local con moneda nacional desvalorizada mientras que, con sus exportaciones, ganaban divisas fuertes, de valor creciente. Para los trabajadores la situación era insostenible: se deterioraba el poder adquisitivo de los salarios porque los empleadores no procedían a ajustarlos según la inflación. Esta situación generó descontento y alentó la organización de los trabajadores en sindicatos.

Los trabajadores descubrieron que su causa contaba con el apoyo de ciertos partidos políticos, profesionales, profesores universitarios y sacerdotes, pero nadie estaba dispuesto a arriesgarse a alterar el orden político-económico establecido. Rápidamente los sindicatos intentaron imponer un nuevo orden en nombre de la clase trabajadora. Pero, al descubrir que ésta era una meta imposible, se concentraron en lograr beneficios salariales y sociales para los trabajadores.

1. El movimiento laboral

Una vez que el movimiento sindical portuario obtuvo reconocimiento jurídico, los líderes comenzaron a usurpar gradualmente muchas de las funciones regulatorias que ejercían los ministerios de obras públicas, transporte y trabajo. De este modo, pudieron rechazar tecnologías que reducen la demanda de la mano de obra, ejercer su influencia para que el

gobierno proporcionara subvenciones y obligar a la administración portuaria estatal a responder a sus reclamos salariales y de beneficios sociales, y a su voluntad de ejercer un control monopólico de los servicios de manipulación de carga. Dichas exigencias se satisfacían independientemente de la calificación de los trabajadores, el valor de los servicios prestados o de su impacto en la competitividad de las mercancías movilizadas, dado que los dirigentes sindicales dominaban las decisiones del gobierno a través de alianzas mutuamente beneficiosas con los partidos políticos y los funcionarios elegidos o designados.

El gobierno, los partidos políticos y los trabajadores consideran que la negociación colectiva es un medio para redistribuir la riqueza del país –una función que, por lo general, desempeña el sistema tributario– en lugar de un medio que garantiza la atención puntual de las necesidades de los clientes. Los estibadores opinan que poder ejercer una posición negociadora dominante ante el gobierno y la administración portuaria estatal y percibir salarios elevados y buenas prestaciones sociales tiene su razón de ser, y suponen categóricamente que cualquier cambio dirigido a aumentar la productividad sería el inicio de un proceso inequitativo que eliminará puestos de trabajo. El gobierno, en su condición de empleador de la mano de obra portuaria y administrador de los puertos estatales, ocupa una posición poco envidiable. Por un lado, como necesita las divisas que las exportaciones aportan al país, opta por apoyar a la comunidad portuaria y comercial. Pero también abriga la ambición política de permanecer en el poder y tiene plena conciencia de que la confederación sindical nacional podría instruir a sus miembros a votar por un candidato de la oposición si se modifica cualquier aspecto del régimen laboral portuario establecido.

En los últimos años, los sindicatos han quedado dominados por los principales partidos políticos del país, cada uno de los cuales trata de otorgar más ventajas a los trabajadores. El problema radica en que las exigencias sindicales apuntan a percibir mejores salarios por menos trabajo. Las mejoras de las condiciones de trabajo consisten, por ejemplo, en que haya peluqueros para atender a los trabajadores portuarios y autobuses para irlos a buscar a sus casas y llevarlos de vuelta después del trabajo. El aumento de los beneficios sociales significa una ampliación del programa de salud que abarque a todos los miembros de las familias de los trabajadores portuarios, inclusive a personas ajenas a la institución matrimonial, y una limitación del trabajo en el puerto a dos turnos diarios, con suspensión de tareas los días sábados, domingos y feriados. Estos beneficios, unidos a los actuales regímenes laborales, acuerdos colectivos y prácticas de trabajo portuario, han dado origen a una clase privilegiada de trabajadores dentro del país, la que se reserva para sus familiares las vacantes que se producen, acentuando además, el afán de apropiarse, como beneficiarios políticos, de todas las conquistas

salariales y sociales obtenidas, aunque sin la obligación de generar ventajas comerciales para los clientes.

Al igual que en muchos puertos del mundo, en este puerto hipotético existe una pandilla de rateros reducida, pero bien organizada. Este grupo ha robado parte de la carga impunemente, durante muchos años, advirtiendo a los trabajadores que no participan en sus actividades ilegales de que sus respectivas familias sufrirán las consecuencias si los denuncian a las autoridades. Ciertos transportistas por carretera se niegan a cargar en sus camiones mercancías robadas, a no ser que les den participación en sus inicuas ganancias. Por su parte, la administración nacional de aduanas ha confiado al Banco Central algunas de sus funciones, a fin de reducir la posibilidad de corrupción entre sus inspectores.

Es engañoso decir que los sindicatos portuarios se oponen a una reforma del marco regulatorio que rige sus actividades orientada hacia el mercado, ya que supondría una claridad normativa que no poseen. Lo que sí existe es una resistencia general a cualquier cambio del *statu quo*, ya sea político, comercial, técnico, institucional y social, porque las modificaciones en cada uno de esos ámbitos han reducido ostensiblemente la demanda de los servicios de los estibadores. El temor de los trabajadores es que si aumentan la productividad habrá menos trabajo. Si los exportadores e importadores ganan más por la baja de los costos de manipulación de la carga, se reducirán los salarios y los beneficios. Y si los empleadores privados prosperan, los estibadores se verán sumidos en la pobreza.

Este temor refleja una convicción equivocada según la cual las utilidades y los puestos de trabajo de un grupo de la comunidad portuaria se logran a expensas de otro. Poco tiene que ver con la capacidad del mercado de generar riqueza en una economía abierta. El crecimiento en las economías de mercado abierto se manifiesta en gran medida a través del progreso recíproco y los desplazamientos de la mano de obra de un sector a otro y no en la redistribución de una cantidad determinada de riqueza y trabajo.

Los sindicatos portuarios negocian acuerdos colectivos con el gobierno –la administración portuaria en su condición de empleador–, entablan disputas con el gobierno –la administración portuaria en su condición de operador de las terminales marítimas– y recurren a los poderes públicos –el Ministerio del Trabajo y los tribunales– para resolver los conflictos. El puerto forma parte de la burocracia gubernamental, los estibadores son empleados públicos y las negociaciones colectivas son bipartitas –gobierno-sindicatos– y no tripartitas –gobierno-empleadores-sindicatos. Las negociaciones colectivas se efectúan, en realidad, entre dos sectores del gobierno –la administración portuaria negocia con los sindicatos cuyos miembros son empleados públicos. El marco institucional existente que rige el trabajo

portuario no supedita las actividades de la administración portuaria y de los trabajadores a los mecanismos del mercado, de modo que no tienen motivos para negociar acuerdos colectivos que respondan a las señales del mercado y atiendan a las necesidades de los clientes.

Habitualmente, se producen conflictos porque los clientes exigen que el gobierno –la administración portuaria– obligue a los estibadores a aceptar tecnologías modernas y arreglos institucionales que permitan aumentar la productividad y reducir los costos. A su vez, los sindicatos exigen que el gobierno proteja sus salarios, beneficios y fuentes de trabajo. Para resolver los conflictos, el gobierno –el ministerio del trabajo– interviene y, por lo general, decide que no se incorporen determinados avances tecnológicos o, si esto es inevitable, que se utilicen 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 los mecanismos de solución de controversias, o las que no respetan los acuerdos previos para evitarlas, los poderes públicos –la administración portuaria y los tribunales– no entablan ninguna demanda ni imponen sanción alguna.

El movimiento laboral tiene dos confederaciones: una para los trabajadores registrados y otra para los no registrados u ocasionales, que se utilizan como organizaciones coordinadoras para realizar huelgas de todo el sector y para la negociación política a nivel ministerial. Las actividades de cada confederación están regidas por comités ejecutivos, integrados por siete miembros elegidos por sus respectivas juntas directivas, con un mandato 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 no registrados del principal puerto de la nación tienen un peso desmesurado en los asuntos de sus respectivas confederaciones y en más de una oportunidad han amenazado con retirarse si no se satisfacen sus demandas.

No es exagerado insinuar que la conclusión pacífica de las negociaciones colectivas depende en gran medida de que el gobierno no sólo mantenga sino, también, que defienda las subvenciones estatales y los monopolios de manipulación de carga. Por su parte, los sindicatos respetan escrupulosamente los límites de las subespecialidades de los demás a fin de evitar conflictos de jurisdicción. Cuando un sindicato va a la huelga, los demás habitualmente respaldan sus demandas, a fin de reforzar sus propias negociaciones colectivas. Estos factores han creado una configuración institucional, de por sí frágil, que ha pasado a ser rígidamente legalista, ya que hace necesaria una interpretación y aclaración constante de las reglamentaciones y acuerdos colectivos. Este proceso es dilatado y oneroso y perturba el normal desenvolvimiento comercial del puerto.

2. Necesidad de una reforma laboral portuaria orientada hacia el mercado

En general, los clientes coinciden en que el régimen laboral vigente ha contribuido en gran medida a generar una serie de deficiencias. De hecho, perciben una gran ineficiencia en las prácticas laborales, dificultades en las relaciones laborales, mucha ineficacia en los sistemas de supervisión y gestión, un aumento innecesario de los costos y un gran exceso de personal. Además, este régimen impide aprovechar la mayor parte de los beneficios que podrían derivarse de la competencia. El control que ejercen 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, cobrando tarifas punitivas por las horas extraordinarias. También ha gastado en concepto de mano de obra el doble de sus ingresos mensuales y ha incurrido en una deuda de aproximadamente 50 millones de dólares con el poder central. El nuevo director del puerto señaló recientemente que, aunque dispusieran del mismo volumen de carga que sus competidores, sería insuficiente para solucionar los problemas financieros y operacionales del puerto.

Hace poco, la administración portuaria intentó aumentar la productividad y bajar los costos reduciendo la fuerza laboral de 3 000 a 1 600 estibadores registrados, aunque un tercio de los restantes sería suficiente. Los despidos se realizaron merced a rescisiones por acuerdo mutuo y el otorgamiento de jubilaciones anticipadas, pagando indemnizaciones cuyo promedio fue de 11 000 dólares por trabajador, aunque uno de ellos percibió 28 000 dólares. La financiación de las indemnizaciones se repartió entre el gobierno y el sector privado: un tercio de los fondos los aportó el gobierno, un tercio los operadores privados de las terminales marítimas y un tercio los clientes.

La indemnización total recibida por los estibadores se estimó originalmente en 22 millones de dólares, pero la Corte Suprema está tramitando numerosas demandas sindicales en las que reclaman por varios beneficios no incluidos. El gobierno actual sostiene que la posición de la Corte Suprema responde a una alianza entre los estibadores, el presidente de la nación saliente y el partido político al que pertenece. La tesorería nacional ha señalado que no puede hacerse responsable de una deuda contraída con trabajadores supernumerarios despedidos que no tenga un techo máximo.

El director de relaciones laborales del puerto indica que los conflictos sindicales ocupan el 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 un esfuerzo inútil destinado al fracaso, pues los estibadores son trabajadores escasamente capacitados y se puede reemplazar a los huelguistas fácilmente gracias a la gran cantidad de desempleados que hay en la ciudad circundante. Los clientes señalan que el puerto es caro porque el costo de invertir en maquinaria e infraestructura nuevas se añade a la carga financiera que significa una mano de obra ineficiente e innecesariamente numerosa.

Paradójicamente, el nivel de capacitación que se exigiría a los estibadores sería mucho mayor si aceptaran las tecnologías modernas de manipulación de cargas. Pero esto, a su vez, produciría un exceso de personal, lo que ha sido rechazado por los trabajadores. Por este motivo, muchos conflictos desencadenados por las propuestas de cambiar las prácticas laborales y utilizar tecnologías modernas han provocado daños materiales y violencia entre los huelguistas y la policía. Así pues, para los sindicalistas y los estibadores, el éxito de una huelga no depende de la coerción económica que puedan ejercer sobre los empleadores, sino de las posibilidades de negociación política al más alto nivel gubernamental, y de ejercer presión mediante la amenaza de provocar disturbios y violencia si no se accede a sus demandas.

La respuesta de los estibadores a las propuestas que modificarían los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo a fin de lograr un aumento de la productividad en la manipulación de las cargas y reducir los costos ha sido interrumpir el 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 la posición de los trabajadores quienes sostienen que el capital es de por sí monopolístico y, en vez de crear un entorno comercial sujeto a las fuerzas del mercado, aprueban reglamentaciones que ratifican o toleran los monopolios y privilegios en favor de los trabajadores, indicando que son necesarias para contrarrestar al capital. A veces, los sindicalistas han cifrado sus últimas esperanzas en una promesa obtenida en una audiencia con el Ministro del Trabajo, o incluso con el Presidente de la Nación, de que, en cualquier marco institucional futuro que rija la relación entre los estibadores y la administración portuaria –que es a la vez el operador público de las terminales marítimas y empleador de los estibadores –se mantendría el equilibrio regulatorio vigente en favor de los trabajadores.

Hace muchos años, los operadores de remolcadores y prácticos formaron asociaciones que, de hecho, son monopolios. Los navieros se quejan de que los prácticos sencillamente no acuden a sus lugares de trabajo en los momentos en que se los solicita. La marea sube dos veces al día, por lo que los buques pueden utilizar el canal de entrada sólo en ese momento. Cuando los prácticos

no están disponibles, los buques deben esperar otras 12 horas para que la marea suba nuevamente. Para evitar esos períodos de espera, los capitanes han comenzado a regalar valiosos binoculares a los prácticos para que éstos entren sus buques primero.

El monopolio de los prácticos es tan poderoso que obliga a las empresas navieras a pagar una suma similar por concepto de un practicaje de menos de una hora en otro puerto del país, aunque no haya períodos de espera ni sea necesario un practicaje de cinco horas. El actual director del puerto hipotético estima que hay muy pocas oportunidades de empleo para los ex-capitanes de buques y que, con algunas modificaciones para garantizar la disponibilidad de los prácticos, debería permitirse que las cosas siguieran funcionando de la misma manera.

En 1992, se llevó a cabo un estudio sobre los operadores de porta-contenedores 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, el aumento de costos y de los tiempos de permanencia en puerto de los buques. En el siguiente cuadro figuran las conclusiones de dicho análisis.

PRODUCTIVIDAD PORTUARIA MEDIA					
<i>(En horas o contenedores, según corresponda)</i>					
Tiempo (horas)				Productividad	
De espera del práctico o de la marea	De navegación al muelle o a mar abierto	De permanencia en el muelle	Perdido en el muelle	Contenedores por buque/hora en el muelle	Contenedores por estibador/hora
Entrada del buque: 10	5	20	7	8	12
Salida del buque: 6	5	-	-	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Supongamos ahora 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. El tiempo total necesario para movilizar 160 contenedores fue de 46 horas. Sin embargo, 23 horas se perdieron en el muelle o mientras el buque esperaba la llegada de los prácticos o aguardaba que subiera la marea. Esto significa que el 50% del tiempo transcurrido desde que el buque llegó al límite del práctico hasta que volvió a alta mar fue improductivo.

Teniendo en cuenta los datos de productividad y los tiempos de espera indicados se pueden calcular las consecuencias financieras de estos factores para los operadores navieros. Si suponemos que el buque se fletó a una tarifa diaria de 7 000 dólares, el costo real para el fletador por las 46 horas sería de 13 416.74 dólares, es decir 83.85 dólares por contenedor u 8.39 dólares por tonelada de carga. Si se eliminaran las 23 horas de tiempo improductivo, el costo correspondiente al flete se reduciría a la mitad, o sea 6 708.34 dólares. Considerando que el buque recalca en el puerto cada 18 días, ó 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, es decir, algo más que un viaje completo de ida y vuelta.

Si en lugar de trabajar 14 horas, los estibadores realmente trabajaran las 21 horas diarias de rigor, la cantidad de contenedores movilizados aumentaría de aproximadamente ocho unidades por hora a 10. El hecho de que las tasas de manipulación sean menores se debe a que el régimen laboral aprobado en 1934 prohíbe despedir a los estibadores, de modo que da lo mismo que trabajen bien o mal. Además, 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 intensivamente para aumentar la productividad. La asociación nacional de exportadores ha estimado que, si se promedian los costos de manipulación de todas las mercaderías cargadas y descargadas, una tonelada cuesta 40 dólares. En cambio, en los puertos europeos el costo oscila entre 6 y 8 dólares por tonelada. 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 ó 48.39 dólares por tonelada de carga.

Si se eliminaran las 23 horas en que el buque permanece improductivo, si los estibadores trabajaran efectivamente 21 horas al día y el costo de manipulación de los contenedores se ajustara a los estándares europeos de 8 dólares la tonelada, la estructura de costos en el puerto cambiaría drásticamente. Primero, los costos correspondientes al fletador se reducirían a la mitad, o sea 6 708.34 dólares. Segundo, el pago por los servicios de manipulación de carga pasaría de 64 000 a 12 800 dólares (8 dólares x 1 600). El costo total de fletamento y manipulación de carga bajaría entonces a 19 508.34 dólares, en lugar de 77 416.74 dólares, o sea 121.93 dólares por contenedor, ó 12.19 dólares por tonelada de carga, es decir, casi cuatro veces menos que los montos que se pagan en realidad. Debido a esta estructura de costos, los exportadores perciben sólo el 40% del valor cif (costo, seguro y flete) de sus productos, en tanto que los de los países desarrollados obtienen el 60%. La cámara nacional de comercio calcula que la ineficiencia operacional del puerto cuesta cerca de 1 000 millones de dólares anuales al país en concepto de pérdida de exportaciones.

El gobierno reconoce que el valor de los puertos se basa en la contribución que hagan a la competitividad de las exportaciones e importaciones en una economía globalizada y, en consecuencia, ha presentado al Congreso un proyecto de ley con el fin de aumentar la competencia entre ellos a través de la descentralización. Sin embargo, las propuestas incluidas en esas iniciativas se consideran ineficaces pues no especifican qué es lo que se está descentralizando –la propiedad, la administración o las operaciones, o cualquier combinación de ellas–, ni quienes se harán cargo de lo que se descentraliza –los gobiernos estatales, las autoridades municipales, los intereses privados o un órgano mixto público-privado. Las deficiencias legislativas refuerzan la posición de los estibadores pues, al no quedar sujetos a los mecanismos del mercado no tienen en cuenta las necesidades comerciales de los clientes. Sus dirigentes fundamentan los reclamos alegando la inconstitucionalidad de la descentralización de los puertos y para ello cuentan con el apoyo de determinados sectores políticos.

El gobierno tiene muy pocos incentivos para controlar los costos de la mano de obra portuaria porque aplica criterios sociopolíticos para aprobar los acuerdos colectivos. Por otra parte, las motivaciones comerciales de la administración del puerto son limitadas porque responde a los mismos criterios y, además, tiene fácil acceso al erario público para sufragar cualquier costo extra. El gobierno se ha hecho eco de la voluntad de los trabajadores de mantener el *statu quo* dejando que el proyecto de ley, que permitiría la participación privada en los puertos estatales, siga siendo objeto de debates en los comités legislativos y ha elaborado un programa para mejorar la rentabilidad de los puertos fundado en las inversiones en infraestructura. Para los funcionarios públicos y los legisladores, estas inversiones son una respuesta social, no política y de bajo costo, a la necesidad de aumentar la productividad y la eficacia desde el punto vista de los costos. En cambio, no ven con buenos ojos las modificaciones del marco institucional que rige las actividades de la mano de obra portuaria.

C. UN AMBIENTE DE CAMBIO

Quizá el costo más alto que ha pagado el gobierno por su obsesión de satisfacer las demandas sociopolíticas de los grupos dominantes, especialmente de los trabajadores, es haber distorsionado el entorno comercial de los puertos. Este hecho puede apreciarse en dos ámbitos: en primer lugar, la posibilidad de la administración del puerto de recurrir al erario público ha reducido, cuando no anulado, la voluntad de competir; en segundo lugar, como los puertos son organismos del Estado, no están obligados a generar utilidades ni están expuestos al riesgo de quiebra. El vínculo entre el libre juego de los mecanismos del mercado y el atractivo

comercial de los puertos para los clientes salta a la vista, ya que una señal del mercado provoca cambios que a su vez originan innovaciones, mejoras en la productividad y mayor rentabilidad.

Las ventajas comparativas del país, como el bajo costo de los factores en la industria y la agricultura, han permitido que las zonas de influencia del puerto hipotético produzcan artículos que resultan altamente competitivos en los mercados internacionales. Sin embargo, estas ventajas comparativas se están viendo cada vez más erosionadas por lo elevado de los costos portuarios. La capacidad de la mano de obra portuaria de reaccionar ante estos síntomas 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 los bienes y los puertos en una economía globalizada es interdependiente, aunque se rige por factores distintos, y cuando el gobierno socava una de ellas, la otra se resiente.

Una de las principales medidas utilizadas para que los estibadores respondan a los estímulos de la competencia es crear una base para la participación privada. Ni los fabricantes ni los miembros de la comunidad portuaria se empobrecen con la competencia. Por el contrario, la competencia contribuye a la creación de riqueza, a través de las inversiones, el dimensionamiento de la fuerza laboral en función de la rentabilidad y los cursos de capacitación que permiten la creación de un cuerpo de trabajadores de alto nivel profesional. Sin un régimen laboral portuario orientado hacia el mercado, no existirá una base comercial para la participación privada. El movimiento obrero considera que la participación privada es una amenaza seria a la seguridad en el empleo y a los beneficios de que gozan sus miembros y aduce que equivale a un “dumping social”. En otras palabras, que los gobiernos sacrifican los logros sociales del trabajador en aras de los objetivos comerciales del capital.

El problema principal que afecta al puerto es la dominación monopólica de diversas actividades por parte de la administración portuaria, la aduana, los sindicatos y las empresas de transporte al interior. Todo ello ha hecho desaparecer todo vestigio de competencia. Sin embargo, no tiene por qué haber conflicto entre las metas de la administración portuaria, los sindicatos de estibadores, los clientes y los operadores privados de las terminales marítimas. Sólo es preciso que su relación se rija por los mecanismos del mercado. Existe consenso en que esa dominación ha creado prácticas ineficientes, relaciones industriales poco satisfactorias, sistemas de supervisión y gestión ineficaces, costos elevados y una irresponsabilidad generalizada. Todo esto significa que es necesaria una reforma fundamental más que cambios menores o superficiales.

Capítulo IV

EL ENTORNO ECONÓMICO

Al cabo de decenios de administración y operación gubernamental de los puertos, los resultados saltan a la vista: las administraciones portuarias del sector público no pueden negociar salarios y beneficios comerciales con los sindicatos de estibadores, fijar tarifas portuarias o realizar inversiones racionales en maquinaria e infraestructura mejor que el sector privado ya que este responde a las señales del mercado. La competencia, en términos de precios y servicios, transmite dichas señales a los operadores privados de las terminales marítimas y a la

mano de obra y desempeña un papel esencial en la identificación de los riesgos y las oportunidades y en la solución de los problemas vinculados con las actividades comerciales. Por eso, al momento de formular políticas portuarias, es vital tener en cuenta las exigencias del mercado.

A. LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

1. Conceptos generales

El término “globalización” se ha utilizado para designar el profundo proceso de transformación comercial, institucional y tecnológica que está ocurriendo en la economía internacional. Este fenómeno y sus elementos constitutivos no están claramente delimitados y es a la vez un proceso, una fuerza propulsora y un resultado. Para los propósitos de este libro, se entiende por “globalización económica” la interdependencia entre los factores de producción de distintos países, resultante de los esfuerzos colectivos por obtener materias primas, producir componentes, proporcionar servicios de montaje y distribución de productos que se venderán en todo el mundo.

La interdependencia entre los factores de producción no es nueva. Al contrario, es parte de un largo proceso histórico de aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada país. El comercio siempre ha sido internacional, en el sentido de que los productos de un país se venden en otros, pero la economía global modifica este marco histórico al establecer una base para que las empresas y los gobiernos de los distintos países puedan aprovechar más fácilmente los aspectos complementarios de sus factores de producción con el propósito de establecer sistemas mancomunados de manufacturas, montaje y distribución de los insumos, componentes y productos, y así crear ventajas comparativas en una gama mucho más amplia de actividades comerciales, institucionales y tecnológicas.

Algunos de los cambios más importantes ocurridos en el decenio de 1980 y que contribuyeron a la globalización económica incluyen: los adelantos tecnológicos, que aumentaron las economías de escala; el desarrollo de mercados de capital sin fronteras; la disminución de las barreras artificiales al comercio; la reducción de las restricciones gubernamentales a la inversión extranjera; la importancia creciente otorgada a la productividad y al costo de la mano de obra; el mantenimiento de existencias y la distribución en la

industria manufacturera; y la convergencia de objetivos económicos entre países con sistemas políticos diferentes. Dada la globalización, muchas empresas están construyendo fábricas en países en desarrollo, que ofrecen insumos de bajo costo, como las materias primas, la mano de obra, así como ventajas de acceso a los mercados. Esto ha reforzado la necesidad de contar con puertos eficientes en esos países.

La diferencia fundamental entre el comercio internacional y el comercio globalizado es el grado de libertad en la selección de insumos, bienes terminados, servicios, capitales y mano de obra. La economía globalizada ha transformado la competencia entre productos comparables en una competencia a nivel de cada insumo y del producto final, en que todo insumo y producto terminado tiene sus propias y elevadas exigencias de mercado. El comercio de productos elaborados está incorporando algunos de los aspectos del intercambio de los productos homogéneos, como la aceptación de normas internacionales de calidad y la utilización de sistemas de comunicación electrónica para comparar los precios de productos de la misma clase elaborados por diferentes fabricantes y los tiempos de entrega.

Como consecuencia de ello, en muchas partes del mundo ya no hay una separación económica sencilla entre país, mercado y región. El término mercado solía denotar la coherencia económica de un producto o grupo de productos dentro de un país. Sin embargo, la era de las economías nacionales semiaisladas se está desvaneciendo con rapidez a medida que las empresas, los gobiernos y las regiones buscan en todo el mundo capacidades técnicas, insumos de costo mínimo y ventajas de acceso a los mercados. Las decisiones respecto a la fuerza laboral, las fuentes de materias primas, la ubicación de las fábricas, los sistemas de transporte, los tiempos de entrega y los conductos de distribución se están tomando sobre una base mundial. La globalización del comercio está creando nuevos tipos de empresas, que consideran al mundo entero como su fuente de materias primas y de mano de obra, y también como su mercado.

A lo largo de la historia ha predominado el eslabonamiento de la producción y del consumo, ya sea dentro de una ciudad, un Estado o un país. El caso de Henry Ford ilustra lo manifestado, porque en sus fábricas nadie ganaba menos de cinco dólares diarios. Lo que impulsaba al industrial era su deseo de que todos pudieran adquirir su famoso modelo T (CEPAL, 1996). Ford estaba seguro de que la producción en serie tendría éxito siempre y cuando el consumo se masificara. Es decir, la producción masiva exige el consumo masivo. Además, era consciente de que su prosperidad estaba ligada a la de los trabajadores. Ford trató de ampliar el mercado automovilístico nacional otorgando aumentos salariales a los trabajadores.

La globalización económica supone la separación de las funciones de producción y consumo en el plano nacional. Los fabricantes obtienen insumos de costo mínimo en todas partes del mundo, y producen y montan los artículos en los lugares que ofrecen mayores ventajas comerciales. La especialización internacional que va implícita en estas actividades interdependientes refleja una continuación de los procesos que conformaron la revolución industrial desde un principio. Dada la dispersión geográfica de la fabricación, el montaje y el consumo, las empresas deben tener acceso a una red mundial de servicios de transporte portuarios y de comunicaciones a fin de lograr coherencia económica en sus actividades. Como ejemplo de la globalización de la fabricación, un artefacto de cocina vendido en Estados Unidos en mayo de 1989 por la firma Faucet Queens, Inc., llevaba la siguiente indicación sobre su posible origen:

“Este producto, y todos los demás de la marca registrada HELPING HAND, se fabrica conforme a nuestras especificaciones más estrictas, en Estados Unidos, Taiwán, Hong Kong, Corea, España, o en cualquier parte del mundo donde exista el mejor valor para el consumidor. Siempre que sea posible, el país exacto de origen se indica en el artículo.”

En resumen, en el comercio globalizado, lo que está en competencia son los insumos empleados en la fabricación y distribución de un producto. La vigencia de una competencia permanente por conquistar mercados y, lo que es más importante, por conservarlos, impulsa a las empresas a buscar insumos más baratos. Para satisfacer esa exigencia, instalan sus plantas en países en vías de desarrollo, donde abundan la mano de obra y las materias primas baratas. Los industriales sólo serán competitivos si fabrican y venden sus productos a escala mundial.

2. Las compañías navieras y los puertos

Durante más de un siglo, las empresas navieras han trabajado con arreglo a los mismos principios que han dado lugar a la globalización del comercio. Eso permitía, por ejemplo, el establecimiento de consorcios y de combinaciones para repartirse la carga a granel. Últimamente, esos esfuerzos se han extendido al establecimiento de alianzas o combinaciones de líneas navieras regulares que prestan servicios en las rutas principales, y la fusión de compañías con el fin de intensificar la utilización de sus activos. En los acuerdos respectivos, la bandera y la propiedad de un buque pierden todo significado, porque la tripulación es de un país, la administración está en otro, el financiamiento proviene de un tercero y el buque forma parte de una cadena internacional de distribución que podría tenerlo navegando entre otros dos países distintos durante toda su vida útil.

En contraposición con la industria manufacturera y el transporte marítimo, los puertos están ligados a un lugar determinado y, si su ubicación no es apropiada con respecto a los grandes productores y mercados de una economía global, las inversiones en nuevas instalaciones y la reducción de las tarifas sólo producirán cambios mínimos. La posibilidad de que los fabricantes cambien la ubicación de sus fábricas para aumentar la competitividad de sus productos se refleja en la decisión de una importante empresa norteamericana fabricante de calzado de cambiar otra vez su producción de Tailandia a Corea del Sur, después de haberse establecido en aquel país apenas dos años antes con objeto de bajar los costos de producción. Las repercusiones de este proceso de reubicación de industrias pueden verse también en el caso de los puertos norteamericanos de Seattle y Tacoma.

La distancia de Tokio a Seattle es de 4 718 millas, mientras que las distancias de Tokio a San Francisco y a Los Angeles son, respectivamente, de 5 135 y 5 433 millas. Si los buques recalán en la zona de Seattle-Tacoma el tiempo de viaje desde el Lejano Oriente se acorta en dos días. Sin embargo, los operadores de estos dos puertos se han mostrado preocupados porque su ventaja geográfica podría ser menos importante en relación con el Asia Sudoriental, ya que las cargas procedentes de esta región llegarían con la misma rapidez a otros puertos de la costa oriental de los Estados Unidos, como Nueva York y Nueva Jersey y Charleston, Carolina del Sur. De esta manera, el crecimiento, estancamiento o declinación de los puertos obedece a menudo a factores ajenos a su control.

La producción y exportación de manzanas de Argentina, Chile, Nueva Zelandia y Sudáfrica al mercado norteamericano de Chicago crea competencia entre las redes de producción y distribución de cada país. Si los costos de las semillas, los abonos, el agua, la cosecha, el transporte carretero, la mano de obra o la infraestructura portuaria son excesivos, o si la productividad es baja en cualquiera de ellos, corren el riesgo de perder ese mercado. Si suponemos que la decisión reciente de los gobiernos de Argentina y Nueva Zelandia de reestructurar sus puertos mediante acuerdos de concesión han contribuido a reducir el costo de distribución de las manzanas –lo que ha tenido un impacto negativo en las exportaciones de Chile y Sudáfrica a Chicago– los comerciantes de frutas de Chicago probablemente pedirán a los agricultores de Argentina y Nueva Zelandia que les suministren mayores volúmenes una vez que se den cuenta de que las manzanas pueden obtenerse a un costo menor.

Los comerciantes de Chicago seguirán comprando manzanas a Chile y Sudáfrica, pero sólo en la medida en que los volúmenes de Argentina y Nueva Zelandia no satisfagan la demanda de ese mercado. Una reducción en la demanda de manzanas de Chile y Sudáfrica podría afectar las necesidades

laborales en las granjas y en las emparadoras de frutas, los servicios de transporte terrestre y marítimo y los servicios de manipulación de carga en los puertos. Las señales del mercado que transmiten los comerciantes de frutas a los productores de manzanas de Chile y Sudáfrica proporcionan un indicador agregado, indefinido y no analítico de que sus costos son muy altos en comparación con los de los otros dos países.

La señal del precio de mercado no indica que la reducción de los costos de manzanas en Argentina y Nueva Zelanda obedece a cambios concretos instituidos por el sector privado en los puertos. Para determinar las razones de tales economías, es necesario mirar más allá de la señal proporcionada por el precio de mercado y evaluar cada uno de los insumos que componen la red de cultivo y distribución de Argentina y Nueva Zelanda, y compararlos con los factores correspondientes de Chile y Sudáfrica. Así, este caso hipotético demuestra que los mecanismos de mercado señalan la necesidad de hacer cambios que reduzcan los costos, pero no indican en qué áreas deberán hacerse las reducciones ni qué opciones existen para lograrlo.

Para establecer un entorno que responda mejor a las señales del mercado, muchos gobiernos de los países en desarrollo han comenzado a formular las bases para la participación privada en los puertos estatales con el objeto de agregar valor a los bienes que pasan por sus instalaciones estableciendo una disciplina comercial en la actividad portuaria. Los operadores privados de las terminales marítimas consideran que los gobiernos están aliados a los sindicatos a fin de ganar votos en las elecciones y los gobiernos creen que los empresarios buscan ejercer un poder monopólico. Los estibadores no son proclives a la participación privada en los puertos pues temen perder sus privilegios monopólicos y sus puestos de trabajo ya que, necesariamente, la reestructuración de los regímenes laborales significa que se les exigirá mayor productividad y la prestación de servicios a bajo costo como manera de contribuir a la competitividad de los bienes que se movilizan a través de sus instalaciones.

B. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Los fundamentos de la teoría macroeconómica suelen presentarse en términos globales de consumo, ahorro e inversión de la economía en su conjunto. Los objetivos de las políticas macroeconómicas comprenden la ampliación de las exportaciones, el aumento de las inversiones, la creación de oportunidades de empleo y el logro de balances comerciales positivos. Desde principios de este siglo, los gobiernos de los países en desarrollo han utilizado una amplia gama de políticas macroeconómicas, entre ellas, el *laissez-faire*, la industrialización

mediante la sustitución de importaciones, las políticas basadas en la inversión y las políticas orientadas a las exportaciones.

En los años cincuenta, la mayoría daba por supuesto que las naciones desarrolladas controlaban los términos de intercambio mundiales gracias a su anterior industrialización y al establecimiento de empresas transnacionales, y que los países en desarrollo estaban destinados a seguir exportando materias primas y otros productos básicos poco elaborados (CEPAL, 1996). Para romper este círculo vicioso de dependencia económica, los gobiernos introdujeron políticas de sustitución de importaciones con el objeto de promover la industrialización y tratar de que los países estuvieran menos expuestos a la demanda externa de sus exportaciones. Asimismo, crearon bancos estatales de inversión y empresas públicas y sancionaron leyes para proteger a las industrias incipientes, de modo que pudieran competir con las empresas transnacionales.

Los gobiernos otorgaron monopolios a las industrias nacionales, limitaron el acceso de las empresas nacionales a los insumos extranjeros y, en general, trataron de evitar cualquier resultado negativo que pudieran tener esas políticas utilizando instrumentos como los derechos aduaneros sobre las importaciones, las devaluaciones, las subvenciones y las restricciones sobre el tipo de cambio. El resultado fue la producción ineficiente de muchos artículos, la apreciación excesiva de las monedas nacionales, la imposición de derechos de importación y exportación y la adopción de medidas de control de cambios. Todos estos factores se combinaban para crear una actitud contraria al comercio internacional, y tuvieron como resultado tasas de crecimiento económico reducidas y una escasez crónica de divisas.

En este período se institucionalizaron muchas prácticas laborales, como la implantación de los monopolios en la manipulación de cargas, y la limitación de las operaciones portuarias a dos turnos. El impacto comercial de estas prácticas carecía de importancia, ya que sólo reforzaban las políticas de sustitución de importaciones al hacer que éstas resultaran más caras en el mercado interno. No obstante, a principios del decenio de 1960 se empezó a reconocer cada vez más que estas políticas habían llegado a su límite de manera que los gobiernos iniciaron un proceso de apertura económica con la adopción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones (CEPAL, 1996).

Estas políticas de promoción de las exportaciones pusieron de manifiesto la función que cumplen los puertos en los intercambios comerciales y, además, reforzaron su importancia estratégica para el logro de las metas sociales. No obstante, la ineficiencia portuaria que resulta de la sobredotación de personal, del control monopólico de los sindicatos y de su elevado costo aún sigue aumentando el precio de los bienes nacionales en los mercados

internacionales. Para los países que adoptaron políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, esos costos e ineficiencias tuvieron un impacto negativo en los precios de las exportaciones y las importaciones.

El reemplazo de las políticas de sustitución de importaciones por las de crecimiento impulsado por las exportaciones parece ser un proceso simple, pero representa un cambio profundo que conlleva la reestructuración de casi todas las actividades económicas. Se eliminaron los monopolios de que gozaban los industriales nacionales mediante una reducción de los derechos aduaneros a fin de permitir que los bienes de otros países compitieran en el mercado interno. Dicha competencia obligó a los productores nacionales a elaborar bienes que, por su calidad y precio, fueran similares a los que se transaban en los mercados internacionales, y los preparó para competir fuera de las fronteras del país. La medida paralela que estimularía a los estibadores a dar mayor apoyo a las políticas orientadas hacia las exportaciones sería la adopción de regímenes laborales portuarios que condicionara sus actividades a las exigencias del mercado.

Estos regímenes asegurarían que los estibadores se desempeñaran en un entorno competitivo, cuyo desconocimiento pusiera en grave riesgo la viabilidad comercial de los exportadores, importadores y transportistas, y también sus propias necesidades en materia de beneficios y seguridad en el empleo. No es posible hacer frente a los desafíos comerciales que tienen ante sí los clientes a menos que las actividades de los estibadores estén sujetas a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado. Las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones obligan a los industriales a desarrollar sus actividades sin contar con las distintas medidas de protección adoptadas por los gobiernos y lo mismo ocurre con los trabajadores portuarios.

Esa transición requiere que la comunidad portuaria comprenda que los acontecimientos políticos, tecnológicos, económicos y humanos tienen repercusiones que pueden fortalecer o debilitar las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones. Por ejemplo, el gobierno de Japón y los industriales nacionales unieron fuerzas para concentrar sus actividades en la producción de una amplia gama de artículos de alta calidad, estimular la productividad de los trabajadores y controlar los costos de producción y de los insumos, pero no tuvieron en cuenta los gastos que tienen que sufragar los obreros y que son ajenos a las actividades de las empresas (CEPAL, 1996). Dado que el acceso de los productos extranjeros a los mercados internos japoneses es limitado, la vivienda y el arroz, dos gastos básicos que no inciden 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 (CEPAL, 1996).

Recuadro 1

IMPORTACIONES JAPONESAS DE ARROZ

Desde fines de la segunda guerra mundial, el gobierno japonés ha aplicado una política estricta en contra de las importaciones de arroz y ha preferido subvencionar a los agricultores para conservar su autosuficiencia. Con arreglo a la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Japón tendría que levantar la prohibición a las importaciones de arroz y reemplazarla con medidas arancelarias. Debido al mal tiempo, que destruyó por lo menos el 25% de la cosecha nacional, y a las presiones de los arroceros extranjeros, la política de autosuficiencia se ha moderado. El gobierno importó 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 ante el Parlamento japonés y exigieron la renuncia del Primer Ministro.

La producción arrocera de Japón hace un uso intensivo de la mano de obra y emplea procesos manuales ineficientes, como la nivelación de los 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. El precio del arroz para los consumidores japoneses es de seis a ocho veces mayor que para los del resto del mundo. El Instituto de Investigación Fuji estima que si las importaciones llegan a 1.6 millones de toneladas, el Gobierno percibirá una ganancia imprevista de 3 400 millones de dólares, o sea la diferencia entre el precio internacional y el precio establecido para el mercado interno. El Gobierno no permite que las importaciones de arroz se transporten en los tradicionales buques a granel de bajo costo. Exige que el arroz se coloque en sacos de 50 libras y se envíe en buques refrigerados. Aparentemente, esta exigencia obedece más a que el Japón tiene un exceso de buques frigoríficos y al deseo de llevar el precio del arroz importado al mismo nivel del que se cultiva en el país, a fin de proteger a los agricultores. La preocupación por asegurar una mejor calidad y frescura parece ser totalmente secundaria.

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.

Cuando otros países, cuyos costos no asociados a la producción son menores, alcanzaron los mismos niveles de calidad y de diversidad de los productos, de productividad de los trabajadores y de control de los costos de la empresa, muchos productos japoneses, entre ellos los buques y los automóviles, dejaron de ofrecer precios competitivos. El gobierno japonés reconoce que se incurre en una amplia gama de costos no asociados a la producción que afectan el 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 (CEPAL, 1996). Así pues, los precios son el resultado de un cúmulo de decisiones adoptadas por los gobiernos, los industriales, los prestadores de servicios, los proveedores de insumos y hasta la sociedad en general.

Es axiomático que los puertos desempeñan un papel central en la transferencia física de mercancías entre los diferentes medios de transporte, pero no se percibe con claridad la incidencia de los costos y la productividad de los puertos sobre la viabilidad de las políticas macroeconómicas orientadas hacia las exportaciones. Existe una relación de causa y efecto que vincula la transformación de las instituciones y la adopción de tecnologías nuevas en los puertos con la competitividad de las exportaciones de un país en los mercados internacionales, y esta última con el crecimiento económico nacional. Los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones y las economías logradas a través de la importación de bienes más baratos se traducen en inversiones de capital y en la creación de nuevas oportunidades de empleo. Estas ideas representan una generalización, pero de todos modos contienen una verdad: que los resultados de las políticas macroeconómicas se determinan a nivel microeconómico y que la actividad portuaria puede incidir significativamente en dichos resultados.

C. LOS MECANISMOS DEL MERCADO

La frase “mecanismos del mercado” ha pasado a ser parte del léxico profesional como un término académico que a menudo carece de significado a nivel operacional. Dichos mecanismos, fundamentales para el establecimiento de la competencia en los puertos y entre ellos, comprenden las leyes económicas de *la oferta y la demanda*, *las pérdidas y utilidades*, *las economías de escala*, *la autonomía de gestión*, *la existencia de un mercado irrestricto*, *las preferencias y aversiones de los clientes* y *el riesgo de quiebra*. Estos mecanismos desempeñan una función clave en la creación de una base competitiva para las innovaciones en materia de servicios de manipulación de cargas y el aumento de la eficiencia de los puertos.

Los mecanismos del mercado ofrecen un parámetro independiente e imparcial, aplicable a los operadores privados de las terminales marítimas y a los trabajadores para regular el número de terminales y el tamaño de la fuerza

de trabajo sin aumentar el gasto público, o ampliar el papel que juegan los gobiernos, salvo en materia de gastos de indemnización inicial y capacitación para la realización de nuevas actividades. Los operadores privados responden a los mecanismos del mercado e inician procesos interactivos que se traducen en avances en las áreas de la tecnología, los servicios y los requisitos de idoneidad. Lo fundamental es evitar el control monopólico de los servicios portuarios, ya sea por parte de los estibadores, los operadores privados o los gobiernos, a fin de mantener un entorno competitivo abierto. A esos efectos, los mecanismos del mercado y las leyes antimonopolio desempeñan un papel central.

Actualmente, las empresas combinan la mano de obra, el capital y los insumos materiales procedentes de distintos países y venden los productos a terceros países. Se aseguran que sus productos sean competitivos en los mercados internacionales muy exigentes controlando el costo de cada uno de los insumos y manteniendo una productividad elevada. Estos factores inciden directamente en la seguridad en el trabajo y en la remuneración de la mano de obra. Esto parece colocar a las metas comerciales de las empresas por encima del bienestar laboral, porque su suerte queda vinculada a la de los consumidores internacionales que se hallan en husos horarios muy distantes. Esto ha llevado a aunar esfuerzos para crear nexos entre las normas laborales y el comercio (CEPAL, 1996).

La sujeción de las actividades de los operadores privados de las terminales marítimas y los trabajadores portuarios a los mecanismos del mercado promueve significativamente el aporte de nuevas ideas e innovaciones que permiten aumentar la productividad de las operaciones de manipulación de cargas y mejorar la posición competitiva de los operadores privados y los clientes del transporte marítimo en general, lo que a su vez genera una mejora en los ingresos y mayor seguridad en el trabajo. Por ejemplo, en 1987 la empresa Goodyear de Chile tenía una deuda considerable y enfrentaba una competencia internacional muy fuerte. En consecuencia, solicitó la colaboración de los trabajadores. Después de hacerlos asistir a cursillos prácticos de una semana, la empresa les otorgó la facultad de innovar y resolver problemas. El hecho de recurrir a la iniciativa de los trabajadores permitió a la empresa aumentar la productividad en un 50% desde 1991, prácticamente sin realizar inversiones de capital (CEPAL, 1996).

Del mismo modo, la intensa competencia generada por la liberalización de los mecanismos del mercado en la economía globalizada se hará sentir en las actividades de los operadores de las terminales marítimas y de los trabajadores portuarios. Tanto unos como otros redoblarán sus esfuerzos por aumentar la productividad y reducir los costos con el objeto de crear un entorno comercial más atractivo para los clientes. Esto a su vez significará mayor seguridad para los trabajadores y mayor rentabilidad para los

operadores. Al mismo tiempo, se impedirá la aplicación de un enfoque sociopolítico inespecífico y centralizado para resolver los problemas comerciales que tradicionalmente ha dejado insatisfechas las necesidades de los clientes. La única manera de contribuir a que éstos puedan enfrentar con éxito las dificultades comerciales es asegurar que los servicios portuarios queden sometidos a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado.

Todos los sectores se ven afectados por los mecanismos del mercado y el concepto de economía nacional se hace cada vez más borroso en un mundo globalmente competitivo. El crecimiento económico auténtico, sin subvenciones ni protección, es el resultado de la competencia y no de una actitud aislacionista de las empresas y los trabajadores, y la respuesta a la competencia se logra a través de la disposición a ofrecer nuevos productos y servicios, transformar los sistemas de producción, proporcionar nuevas aptitudes profesionales 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.

Los mecanismos del mercado ponen en marcha una serie de procesos comerciales interactivos que determinan el precio máximo que 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 de los puertos son clientes en la medida en que adquieren insumos de mano de obra y materiales y, a su vez, tienen sus propios clientes –los que les compran bienes y servicios–, lo que significa que cualquier aumento de los costos salariales o paro laboral superfluo los afectará a todos por igual. Si la actividad de los estibadores queda supeditada a la acción de los mecanismos del mercado, aquellos tomarán conciencia de que su futuro no depende de la generosidad de los gobiernos sino de la satisfacción de las necesidades de los clientes.

D. EL PAPEL DE LA COMPETENCIA

Los puertos enfrentan dos tipos de competencia: la de otros puertos que sirven al mismo territorio y la derivada de los productos de los exportadores e importadores que utilizan sus instalaciones. Las administraciones de algunos puertos estatales reclaman a los gobiernos que adopten tarifas uniformes para todos los puertos del país con el propósito de que la competencia se limite solamente a la calidad de los servicios. Las conferencias navieras han utilizado el mismo argumento durante más de un siglo para justificar la cartelización de los fletes. Ésta no sólo eliminaba la competencia entre navieros, sino que limitaba enormemente los beneficios para los miembros de la conferencia que trataban de competir en los diversos servicios. Así como las conferencias navieras eliminaron la competencia en los precios y la debilitaron en la mayor

parte de las demás actividades, los esfuerzos por hacer lo mismo con respecto a los puertos podrían producir resultados igualmente negativos.

La participación de los operadores privados de las terminales marítimas en los puertos estatales tiene por objeto, fundamentalmente, crear una base para la competencia, a fin de reducir los costos, mejorar la calidad de los bienes y servicios, y alentar las inversiones del sector privado en maquinarias, inmuebles e instalaciones. La competencia permite lograr esos objetivos, pues obliga a los inversionistas a correr riesgos comerciales y enfrentar la posibilidad de incurrir en pérdidas financieras y el riesgo de quiebra. La función de la competencia es transformar un entorno carente de dinamismo y estancado, que protege a los grupos dominantes. Para que ello ocurra es preciso que todo el ámbito portuario se sienta impulsado a innovar, aumentar la productividad y reducir los costos con el propósito de mejorar su propia situación y, al mismo tiempo, la de los clientes.

Si no se asegura la competencia, la privatización significaría un mero traspaso al sector privado del poder absoluto que ejerce el Estado sobre las instalaciones y los servicios portuarios. Ello daría cabida a que los operadores privados de las terminales marítimas aumentaran sus utilidades sin realizar innovaciones en los servicios o en los aspectos técnicos, y sin mejorar la productividad ni la eficacia desde el punto de vista de los costos. Para evitar los eventuales abusos resultantes del ejercicio de un poder monopólico, los gobiernos deben reestructurar el marco institucional de los puertos propugnando la competencia. Pero, si los gobiernos renuncian a su obligación de establecer y mantener la competencia, los operadores privados tenderán a adoptar conductas monopólicas u oligopólicas que limitan la competencia y obligan a los clientes a pagar tarifas excesivas.

La competencia exige rivales que puedan hacer valer sus derechos y defenderse eficazmente en cada una de las etapas del proceso de fabricación y distribución. La clave para establecer la competencia en los puertos y entre ellos es asegurar que funcione como mercado de acceso irrestricto. La libertad de acceso no puede ser absoluta, ya que el número de emplazamientos posibles para los puertos y las terminales marítimas es limitado. Sin embargo, si se permite a las empresas privadas participar en la dotación de instalaciones y la prestación de servicios portuarios y ofrecer servicios a los mismos clientes, se introducirán nuevos elementos competitivos, mejorando así la forma en que se atiende el mercado. Los puertos de los países en desarrollo se desenvuelven en un entorno reglamentado en exceso, que restringe el ingreso del sector privado e impide la salida de los concesionarios del sector público, que trabajan a pérdida y están inactivos desde el punto de vista empresarial.

Los gobiernos deberían formular una estructura institucional que permita a las entidades privadas proponer sus propios planes de participación, según las condiciones del mercado, que cambian constantemente. Se dice con

frecuencia que la competencia entre los puertos da lugar a inversiones antieconómicas, y genera capacidades excedentarias y una deficiente asignación de los recursos. Como ejemplos de ello se cita a los puertos de Europa septentrional y de los Estados Unidos. Para determinar la validez de tales afirmaciones es preciso tener una visión clara de las circunstancias en que se realizan las inversiones portuarias y comparar los costos de las inversiones efectuadas por los gobiernos y por los intereses privados.

Las inversiones del sector privado se realizan en un entorno dinámico, orientado hacia la obtención de utilidades, y en el que influyen numerosos factores de orden comercial y político. Entre los primeros cabe mencionar el carácter variable del intercambio comercial, la capacidad de las compañías navieras de desviar los buques hacia otros puertos y la posibilidad de que surjan nuevas fuentes de suministro que reemplacen a las que utilizan un puerto determinado. Los segundos comprenden las presiones que ejercen los grupos portuarios dominantes sobre los gobiernos para influir en sus decisiones de inversión y las que ejercen los gobiernos sobre los inversionistas privados utilizando instrumentos como las donaciones, los préstamos a bajo interés, las moratorias y garantías y los subsidios. Dicha influencia ha debilitado el control del mercado financiero de los inversionistas privados y ha permitido a los gobiernos realizar inversiones que respondan a sus necesidades sociopolíticas y no a criterios netamente comerciales.

Se considera que el concepto de competencia se aplica a todas las actividades comerciales, pero es muy común que en los puertos se excluya de este concepto a la mano de obra. En muchos países las empresas privadas realizan las funciones administrativas o explotan las terminales portuarias. Sin embargo, se sigue recurriendo a los monopolios laborales nacionales para obtener la mano de obra. Por ejemplo, los puertos del Reino Unido comenzaron a venderse a los inversionistas privados en 1983, pero sólo en 1989, tras la derogación del Registered Dock Labour Scheme (sistema de trabajadores portuarios registrados), el personal portuario quedó sometido a las mismas fuerzas competitivas que los navieros y los propietarios de los puertos (CEPAL, 1992).

En la medida en que los acuerdos laborales obstruyan la aplicación de prácticas flexibles de contratación de personal, impidan la adopción de tecnologías que economicen mano de obra y se negocien a nivel nacional, los puertos estatales nunca llegarán a ser competitivos. Si no se eliminan las barreras burocráticas que obstaculizan la competencia, si no se permite a los encargados de la gestión administrativa y al sector laboral negociar acuerdos laborales que tengan en cuenta las necesidades comerciales de los clientes y si los regímenes antimonopólicos sólo se aplican a los propietarios de la carga y a los inversionistas portuarios, será imposible lograr que las actividades de los trabajadores queden sujetas a las leyes del mercado y de la competencia. En

consecuencia, los encargados de formular políticas deben asegurarse de que la estructura institucional de los puertos se aplique por igual a los operadores privados de las terminales marítimas y al sector laboral.

En resumen, la competencia es el estímulo más potente para impulsar la participación privada y la reforma laboral en los puertos estatales, fundamentalmente porque suele ser a largo plazo y que se incrementa progresivamente una economía globalizada. Indiscutiblemente, la competencia es la herramienta más eficaz –quizás el único instrumento válido– para proteger a los clientes del poder monopólico de los operadores privados de las terminales marítimas y de los trabajadores. Las leyes o reglamentaciones antimonopólicas no son un sustituto de la competencia, sino una manera de proteger a los clientes de los peores excesos de los monopolios. La competencia impide a los gobiernos utilizar a los puertos como fuente de trabajo para los desempleados, como medio para resolver los problemas sociales o como base de influencia política (CEPAL, 1996).

E. INCIDENCIA DE LAS TENDENCIAS MACROECONÓMICAS EN LAS OPERACIONES PORTUARIAS

Hasta hace muy poco, los puertos ejercían una verdadera dictadura en sus zonas de influencia y lo mismo cabe afirmar acerca de las cargas. Las necesidades de los clientes pesaban poco y nada al momento de formular las directrices sobre los servicios y las inversiones. Actualmente, esa práctica ha declinado a causa de la globalización de la economía, la apertura de nuevos mercados, el desarrollo de nuevas tecnologías para la manipulación de las cargas y el procesamiento y transmisión de información por medios electrónicos y el mejoramiento de los servicios de transporte terrestre de larga distancia. Las consecuencias de estos factores se manifiestan en: i) la proliferación de puertos que compiten entre sí para servir al mismo territorio; ii) la consolidación portuaria; iii) la cooperación portuaria; y iv) los servicios de transporte intermodal.

1. Proliferación de puertos que sirven al mismo territorio

A excepción de ciertos productos a granel, el concepto de territorio cautivo de un puerto ha dejado de existir. Este fenómeno es el resultado del desarrollo de los servicios de transporte intermodal, los servicios puerta a puerta, las tecnologías modernas de transporte y de manipulación de cargas, los servicios de transporte terrestre de larga distancia, y el procesamiento y transmisión electrónica de información comercial. En este contexto, los factores que influyen en la selección de un puerto determinado son los siguientes: la posibilidad de entregar la carga al menor costo posible, el

alcance y la diversidad de los destinos en el interior, la productividad de la fuerza de trabajo y el tiempo necesario para que la carga llegue a su destino final.

Estos factores han contribuido también a que el reconocimiento y la lealtad de los clientes hayan perdido importancia como criterios de selección y resulte indistinto utilizar cualquier puerto que sirva al mismo territorio. En consecuencia, los puertos deben diferenciarse por la maquinaria, los inmuebles y la infraestructura que ofrecen, la productividad de la mano de obra, los servicios que brindan a los clientes –y que agregan valor a sus actividades comerciales–, las tarifas y las conexiones viales. Para ello, las administraciones, de los puertos y los operadores privados de las terminales marítimas deben lograr una comprensión cabal de la evolución del comercio y la industria manufacturera, ya que ésta puede llegar a afectar las dimensiones de su zona de influencia. Asimismo, deben tener en cuenta las estrategias y las cuotas de mercado de los puertos competidores, de las líneas navieras, las líneas ferroviarias y las empresas de transporte por carretera.

Las transformaciones que están ocurriendo en el comercio y la industria manufacturera pueden ampliar la zona de influencia de algunos puertos y reducir o eliminar la de otros. Este fenómeno puede observarse en México, donde muchas industrias han empezado a establecer plantas de montaje a fin de aprovechar el menor costo de la mano de obra y la proximidad a los mercados del Canadá y los Estados Unidos. Estas plantas de montaje se han instalado gracias a un régimen jurídico que permite a los extranjeros ser propietarios de la totalidad de las instalaciones. Las plantas se abastecen en gran parte con componentes provenientes de los puertos de Los Angeles y Long Beach, California, Estados Unidos.

Para contrarrestar esta tendencia, el gobierno mexicano ha autorizado la participación privada en los puertos estatales a través de un sistema de concesiones. Esta iniciativa contempla las inversiones privadas en infraestructura y equipo, así como la modificación de los regímenes laborales. Todo ello ha desembocado en un aumento de productividad y una reducción de los costos. Además, la mayor empresa naviera del país, Transportación Marítima Mexicana, inauguró un servicio entre el Lejano Oriente y los puertos de la costa occidental de México, en colaboración con la empresa American President Lines. Este servicio permitirá evitar la duplicación de las operaciones de transbordo en los puertos de los Estados Unidos y de México y la necesidad de cumplir con las reglamentaciones aduaneras de ambos países. Con esta estructura competitiva, los puertos mexicanos han captado una parte importante de las importaciones de componentes.

Para que un puerto pueda competir con otros que sirven la misma zona de influencia debe mantener un contacto estrecho con los clientes a fin de ir adaptando sus operaciones y su estructura institucional a las necesidades de

aquellos. Para ello no es suficiente permitir la participación privada y efectuar una reforma laboral orientada hacia el mercado. También es preciso establecer parques industriales, terminales interiores de carga y zonas francas, efectuar inversiones en maquinaria, inmuebles e infraestructura y ofrecer servicios de consolidación de carga y tarifas reducidas para los grandes volúmenes. Para afianzar la posición competitiva de un puerto en este contexto, es importante mejorar continuamente la calidad y variedad de los servicios.

2. La consolidación de la actividad portuaria

Por lo general, las actividades económicas se consolidan para crear una unidad operacional más grande y más eficaz en relación con los costos, que las coloque en una situación más competitiva, ofrezca una gama más amplia de bienes y servicios o reúna factores de producción complementarios. En la introducción del presente libro se explica que el proceso de consolidación de los puertos se inició con el empleo de sistemas exactos de navegación y se intensificó con el advenimiento de los buques a vapor. También se indica que el proceso se ha acelerado con el desarrollo de los servicios de transporte terrestre de larga distancia y de todas las nuevas tecnologías portuarias y de transporte. Por ejemplo, en 1997, 10 puertos en los Estados Unidos de América manejaban el 80% de la carga. El volumen de carga movilizada en estos puertos crecía a razón del 12% anual debido, por una parte, al crecimiento del comercio y, por otra, a la transferencia de carga de puertos menores. El 20% restante del movimiento de carga se realiza en 67 puertos y crece a razón del 6% anual.

La utilización de buques de gran calado, que recalán en un número reducido de puertos, y de servicios de transporte terrestre eficaces en relación con los costos, ha dado lugar a un proceso de concentración de cargas en los puertos principales. Una gran empresa naviera, Evergreen Line, ofrece un servicio semanal alrededor del mundo que cuenta con 27 buques que recalán sólo en 22 puertos en la ruta hacia el este y en 20 en la ruta hacia el oeste. La concentración de cargas permite la construcción de terminales especializadas para lograr mayores economías de escala, lo que redundará en beneficio de los transportistas, las actividades portuarias y los propietarios de la carga. Por ese motivo, resulta aconsejable la especialización y diversificación de los puertos que sirven a un mismo territorio, pese a que en muchos casos se intenta preservar su papel tradicional y mantener las diversas formas de apoyo estatal aduciendo que, si bien son deficitarios, cumplen un papel “socialmente beneficioso”.

La tendencia a la consolidación de las actividades portuarias se ha hecho cada vez más intensa y puede observarse en muchos países. Al mismo tiempo, los métodos utilizados para mantener la viabilidad de determinados puertos

han sido muy creativos. Las autoridades portuarias, los sindicatos y las autoridades municipales de las ciudades donde están ubicados los puertos han adoptado medidas para contrarrestar las presiones comerciales implícitas en esta tendencia. Ejemplo de tales medidas son los esfuerzos realizados por un país determinado para modernizar tres puertos semejantes y muy próximos entre sí; la exigencia de otro país de que las mercancías se transporten por tierra desde lugares muy distantes a fin de mantener en funcionamiento un puerto pequeño; la adopción de una ley en otro país que obliga a los buques a hacer recaladas directas; y la construcción de gran número de instalaciones de transbordo en varios puertos que sirven las mismas corrientes comerciales. El problema básico en este sentido es determinar si las decisiones que se adopten con respecto a las rutas comerciales deben fundarse en criterios de rentabilidad o de conveniencia sociopolítica, haciendo caso omiso de los costos.

3. Cooperación entre puertos

Tradicionalmente, las administraciones portuarias han planificado sus actividades en forma independiente, pero muchas están empezando a comprender que es necesario cooperar con otros puertos, a fin de responder mejor a las exigencias de la economía global. La cooperación permitiría encarar esfuerzos conjuntos en esferas como la publicidad de los servicios, el intercambio de equipo de manipulación de cargas, las actividades de reparación y el suministro de repuestos, la adopción de sistemas comunes de procesamiento y transmisión electrónica de información, las investigaciones de mercado y el dragado de áreas comunes. Todos estos esfuerzos conjuntos tienen como objetivo reducir los costos y mejorar las perspectivas de crecimiento.

En realidad, los puertos que sirven a un mismo territorio pueden considerarse como un mismo puerto y deben acometer programas cooperativos en esferas que puedan beneficiar a toda la comunidad que participa en el tráfico. Uno de los mejores ejemplos de cooperación entre puertos sería el de la Dirección de Puertos de Nueva York y Nueva Jersey. Ésta se creó en 1921 para planificar, desarrollar y hacer funcionar las instalaciones de transporte y formular proyectos de tráfico que contribuyesen a la promoción y aumento del comercio en la región metropolitana de ambos estados. Al principio la Dirección de Puertos tenía a su cargo la dirección y funcionamiento de ciertos puentes y túneles entre esos dos estados, pero en 1949 se amplió su jurisdicción a los puertos comerciales.

Esta medida fue muy previsoras y dio lugar a la construcción de terminales para contenedores en Nueva Jersey, ya que el puerto de Nueva York está a orillas de una ciudad y carece de terrenos suficientes para ese fin. Esta

cooperación permitió un alto grado de especialización en las actividades de dos puertos separados geográficamente, dando a cada uno de ellos la posibilidad de lograr nuevas economías de escala. No deben pasarse por alto las ventajas económicas recíprocas de tal cooperación. La inmensa capacidad de tráfico del puerto de Nueva York y Nueva Jersey ha permitido ampliar sus respectivas zonas de influencia y lograr fuentes de financiamiento adicionales para nuevas instalaciones. Otro de los resultados de este proceso fue que algunos puertos más pequeños, como el de Boston, han quedado excluidos casi, por completo, del tráfico marítimo regular.

Así es que la cooperación entre puertos puede ser mutuamente ventajosa, pero debe estar estructurada de tal modo que se mantenga un entorno competitivo a fin de lograr un mayor grado de eficiencia y evitar los abusos derivados de una posición dominante. Los puertos de Seattle y Tacoma, por ejemplo, concertaron recientemente un convenio que les permitirá desarrollar actividades conjuntas en esferas como la promoción de sus servicios, la revisión de la carga y la utilización de un puente terrestre en territorio norteamericano. Sin embargo, ambos seguirán conservando su independencia comercial, a fin de mantener una posición competitiva con respecto a los puertos de Los Angeles y Long Beach, California, Estados Unidos.

Los programas de cooperación portuaria pueden ser utilizados por los puertos que sirven a un territorio común. A consecuencia de la adopción de sistemas de tránsito aduanero y la creciente liberalización de los servicios de transporte terrestre entre muchos países, gran número de puertos terminarán compartiendo zonas de influencia y deberán considerar la posibilidad de poner en práctica programas de cooperación. Por ejemplo, algunos puertos de Kenya y Tanzania, Argentina y Uruguay y Bangladesh y la India tienen –o pueden llegar a tener– zonas de influencia comunes. Para iniciar tales programas es necesario que los gobiernos, las administraciones portuarias y todos los proveedores de servicios portuarios reconozcan que ya no existen zonas de influencia exclusivas y que están participando en una actividad altamente competitiva, ya no a nivel nacional sino a nivel internacional.

Del mismo modo, los puertos situados en ambos extremos de una ruta de transporte determinada pueden realizar actividades cooperativas a fin de aumentar los volúmenes de carga que se movilizan entre ellos y ofrecer a los clientes instalaciones portuarias modernas y compatibles. La Asociación Americana de Autoridades Portuarias (AAPA) fomenta la cooperación entre los puertos norteamericanos, centroamericanos y sudamericanos. Uno de los miembros de la AAPA, el Puerto de Miami (Florida, Estados Unidos) ha prestado asistencia técnica a numerosos países de la Cuenca del Caribe. La inauguración de servicios de transporte de plátanos frescos desde Puerto Limón (Costa Rica) al puerto de Wilmington (Delaware, Estados Unidos)

y de carga general en el viaje de vuelta, ha dado lugar a un arreglo de hermanamiento de puertos cuyo propósito es permitirles formular estrategias con los navieros para aumentar el tráfico entre ellos.

4. Los sistemas de transporte intermodal

El significado histórico del transporte intermodal fue simplemente la transferencia de mercancías entre diferentes medios de transporte, mientras que hoy día implica la integración de todas las actividades y funciones de la cadena de distribución a fin de mejorar la productividad y, de ser posible, eliminar cualquier interrupción en el movimiento de las mercancías y el equipo de transporte entre el punto de origen y el punto de destino. Cabe subrayar que al aumentar la velocidad de transporte se incrementan los costos, mientras que si disminuye el tiempo de permanencia de las mercancías en los puertos los costos bajan. Los puertos sólo son un eslabón en la cadena de distribución, pero han adquirido mayor importancia ya que pueden facilitar el intercambio comercial.

Los sistemas intermodales constituyen un enfoque integrador de la cadena de distribución cuya meta es aumentar su potencial, permitiendo de ese modo que los exportadores penetren en mercados atendidos tradicionalmente por otros proveedores y asegurando a los importadores el acceso a nuevas fuentes de mercancías. Ninguna actividad de la cadena de distribución puede tratarse en forma aislada, ya que cada una tiene una serie de vínculos con las otras que pueden aumentar o reducir la eficiencia del sistema. Por ejemplo, las autoridades de un puerto pueden gastar sumas incalculables en concepto de instalaciones, promocionarlas en forma intensiva para atraer más clientes y reducir las tarifas, pese a lo cual los transportistas recurrirán a otro puerto porque la aduana es más flexible.

La combinación de actividades individuales en una ruta comercial, ya sea a través de convenios de propiedad o de funcionamiento, no genera, por sí misma, un sistema intermodal. En primer lugar es necesario modificar esas actividades, de modo que, al combinarlas, no sean partes de diversos sistemas, sino más bien un sistema enteramente nuevo y único. Por ejemplo, un importante fabricante de computadoras rediseñó cada uno de los componentes de una impresora a fin de facilitar su montaje, reduciendo el tiempo necesario para esta operación de treinta a tres minutos. Así como mediante la aplicación del concepto de “diseño para el montaje” se procura aumentar la productividad y reducir los costos, los objetivos principales de los sistemas intermodales son acelerar la distribución de mercancías y reducir la cuantía del capital improductivo, ya sea en términos de volumen de existencias, de vagones ferroviarios inactivos o de tiempos de estadía de los buques en puerto.

Los sistemas intermodales reflejan una evolución hacia la “integración de funciones” y la “optimización de sistemas”. Esto no quiere decir que la operación eficiente de cada uno de los modos no sea importante en sí misma, sino que pasa a ser secundaria en relación con la eficiencia del sistema. En realidad, con la “integración de funciones”, la ineficiencia o la menor productividad de una actividad determinada puede ser bastante aceptable si el resultado es incrementar las ganancias de todo el sistema. Por ejemplo, en una instalación intermodal de transferencia de contenedores destinada al traslado de los contenedores entre los buques y los vagones ferroviarios puede ser necesario contar con una zona de almacenamiento temporal que implique una manipulación doble de los contenedores a fin de evitar inversiones excesivas en instalaciones y equipo de manipulación de los contenedores o costos de acarreo hacia otras terminales ferroviarias.

Los sistemas intermodales favorecen los procesos de concentración de cargas en puertos centrales y han reducido el número de puertos de recalada de las compañías navieras. Además de la ampliación de las zonas de influencia de los puertos se ha producido un enorme aumento de la competencia entre puertos que servían a zonas geográficas diferentes. Esta competencia ha causado la pérdida de la posición monopólica de muchos puertos con respecto a sus zonas de influencia tradicionales y ha modificado el carácter de las cargas. Ahora, éstas son discrecionales, es decir que pueden movilizarse a través de varios puertos, indistintamente.

Por ejemplo, en la publicidad comercial del puerto de Rotterdam se destaca que desde sus instalaciones se puede llegar por carretera en 24 horas al 80% de Europa, mientras que el puerto de Amberes emplea un índice de centralidad para ilustrar las ventajas de su ubicación. Un puerto puede estar bien ubicado con respecto a algunos centros de producción y de consumo, pero el traslado de cualquiera de éstos lo pondría en situación de desventaja comercial. Por ejemplo, la transferencia de industrias de los países del Lejano Oriente a los del sudeste asiático ha producido un aumento de la demanda de servicios portuarios en la costa este de los Estados Unidos de América, en detrimento de los de la costa oeste y permite la distribución de las importaciones al interior del país y a la costa oeste mediante el uso de sistemas intermodales.

Hay muchas posibilidades de aumentar la eficiencia de las redes de distribución del comercio de los países en desarrollo mediante una mayor utilización de las conexiones intermodales. En 1998, por ejemplo, una empresa naviera brasileña, el Grupo Libra, inició un servicio terrestre entre Argentina y Chile por el corredor bioceánico que une las ciudades de Neuquén y Concepción, con el propósito de captar los volúmenes de carga transportados entre la costa oriental de Canadá y los Estados Unidos, el Mar Mediterráneo y el sur de Brasil por una parte, y la Argentina y Chile por la

otra. Este servicio, con una duración prevista de cinco días entre Buenos Aires y Santiago, utilizará los ferrocarriles y compañías de transporte por carretera de Argentina y Chile, y proyecta ofrecer tarifas entre 15% y 20% más baja que las de los otros corredores bioceánicos ubicados más al norte.

F. LA MANO DE OBRA

Con muy pocas excepciones, los puertos no son simplemente un elemento marginal cuyas ventajas o desventajas comerciales puedan explicarse en términos de ubicación, instalaciones físicas, fuentes de empleo o teorías económicas, ya que son centros no solamente comerciales y laborales sino también políticos. Para comprender la posición de los trabajadores portuarios, es necesario entender el conflicto entre sus conquistas sociales y el papel de los mecanismos del mercado en una economía globalizada. Muchos gobiernos han intentado reestructurar los puertos estatales a fin de mejorar la productividad y reducir los costos, pero los estibadores rechazan estos esfuerzos y hacen hincapié en el elevado costo social de la reducción de personal, las dificultades que tienen los trabajadores despedidos para encontrar otros empleos y la posibilidad de que se produzcan alteraciones del orden público. Asimismo, advierten 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.

Como en el caso de los controladores de tráfico aéreo, los estibadores ocupan una situación estratégica que les permite adquirir y ejercer influencia política, y la han utilizado para mejorar los salarios y las prestaciones y ocupar una posición dominante en el manejo de las cargas. En una economía globalizada, los gobiernos deben asegurar que el costo del factor trabajo, que constituye el costo más importante en las operaciones portuarias, esté sujeto a los mecanismos del mercado, a fin de que contribuya al atractivo comercial de los puertos y a la competitividad de los bienes en los mercados internacional y nacional. La influencia competitiva de los mecanismos del mercado obligará a los operadores privados de las terminales marítimas y a los estibadores a colaborar para asegurar el cumplimiento de los objetivos comerciales y sociales.

Las disposiciones excepcionales sobre la seguridad en el empleo, los salarios y las prestaciones de que gozan la mayoría de los estibadores son una consecuencia de la influencia política de los puertos en los asuntos nacionales, y la capacidad de los sindicatos portuarios de utilizarla para asegurarse una posición monopólica en la manipulación y almacenamiento de la carga, lograr subvenciones de los gobiernos, imponer sistemas de registro y reducir los

tiempos de trabajo a fin de crear nuevas oportunidades de empleo. Tales medidas constituyen obstáculos poderosos para el buen funcionamiento del mercado laboral. Con el advenimiento de los sistemas instantáneos de comunicación y procesamiento electrónico de datos, que operan en tiempo real, y la posibilidad 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 llegado a cuestionar la esencia de la validez de los regímenes laborales portuarios de índole paternalista.

El tema de la especialización de la mano de obra ha estado en el tapete desde que Adam Smith describió cómo se podían aumentar la productividad y la calidad y reducir los costos cuando se dividen las tareas necesarias para fabricar un alfiler y se asignan a empleados menos calificados, encargados de una sola función. Este concepto ha servido de modelo industrial principal desde hace casi dos siglos (CEPAL, 1996). Sin embargo, las nuevas tecnologías han comenzado a incorporar muchas actividades y sistemas inteligentes que suplen las carencias de educación o experiencia –que antes hacían necesaria 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 (CEPAL, 1996). En el Japón, por ejemplo, debido a la escasez de trabajadores japoneses altamente calificados para trabajar con varillas reforzadas, un industrial de esa nación inventó una herramienta manual que incorpora parámetros simples de aplicación que permiten a un trabajador no calificado utilizar dicho sistema para realizar las tareas de manera profesional (CEPAL, 1996).

El nuevo entorno económico impulsa la transición entre una posición inflexible de los sindicatos portuarios en defensa de los beneficios sociales y la voluntad de los trabajadores de colaborar con los operadores privados de las terminales marítimas en el logro de los objetivos comerciales; entre la seguridad política en el trabajo y la estabilidad del empleo a través de la competitividad comercial; entre la especialización unifuncional de los estibadores y las actividades multifuncionales. Los gobiernos, las administraciones portuarias, los operadores privados de las terminales marítimas y los sindicatos deben comprender que este proceso requiere de un entorno laboral regido por el libre juego de los mecanismos del mercado, que no sólo eliminan las empresas ineficientes sino que exigen que los estibadores acepten las innovaciones tecnológicas y el marco institucional que las respalda. Dos de los factores más importantes a tener en cuenta en esta transición, son los siguientes: 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 los países en desarrollo han reaccionado ante las presiones de los partidos políticos, los sindicatos portuarios y otras instituciones para eliminar la mano de obra ocasional estableciendo sistemas de registro que limitan la oferta de trabajadores. Los sistemas de registro de estibadores, los monopolios de manipulación de carga y las subvenciones gubernamentales podían justificarse en las economías semiautónomas que no necesitaban hacer frente a una competencia internacional demasiado intensa. Sin embargo, con la aparición de la economía globalizada y la aplicación de políticas de crecimiento impulsadas por las exportaciones será preciso estructurar la oferta de estibadores, así como el costo y la productividad del factor trabajo, de modo tal que se ajusten a las exigencias competitivas del mercado laboral internacional.

La única forma en que la oferta de mano de obra portuaria puede ajustarse a dichas exigencias es logrando que las actividades de los estibadores queden sujetas a los mecanismos del mercado. Ello contribuirá, también a aumentar la competitividad de las exportaciones nacionales en el mercado internacional. Sin embargo, los gobiernos permiten la existencia de monopolios en el manejo de las cargas mediante la creación de estatutos y reglamentos cuyo propósito es contrarrestar la influencia indebida de los operadores privados de las terminales marítimas en las negociaciones colectivas y asegurar la paz social. Habitualmente, los monopolios entrañan un arreglo entre dos o más entidades comerciales con el objeto de controlar la oferta de bienes o servicios, aumentar los precios o reducir la competencia.

Un examen de los acuerdos colectivos y los regímenes laborales portuarios vigentes en muchos países revela que contienen numerosas normas que limitan la oferta de trabajadores. La mayoría incluye disposiciones como las siguientes: i) sólo pueden contratarse estibadores que estén afiliados al sindicato, pero ningún trabajador puede afiliarse si no está contratado; ii) ningún trabajador puede ser contratado ni afiliado si no tiene experiencia en el ramo; iii) los estibadores se hacen acreedores a prestaciones de salud, vacaciones y a un seguro de desempleo sólo si están afiliados al sindicato y si sus nombres figuran en el registro nacional; y iv) cuando no hay trabajo en el puerto, los estibadores registrados perciben una fracción del seguro de desempleo. En algunos países existe una disposición adicional por la que se establece que los trabajadores nuevos que se contraten deben pertenecer a las familias de los estibadores registrados. Con estas medidas, se elimina la necesidad de que las actividades de los estibadores queden sujetas a los mecanismos del mercado.

Los sindicatos han logrado conservar su posición dominante en los puertos durante muchos decenios gracias al control que ejercen a través de los sistemas de registro, los monopolios y las subvenciones utilizados a fin de

limitar la oferta de mano de obra portuaria. Se acusaba a los clientes de falta de patriotismo si criticaban o reprobaban los mayores costos portuarios y, en consecuencia, éstos solían asumir una actitud pasiva, casi impropia de un empresario. Por su parte, las administraciones portuarias, en su calidad de operadores públicos de las terminales marítimas, adoptaron un criterio social en el desempeño de sus funciones con el fin de reducir el desempleo y evitar semejante descrédito.

Como los sindicatos ejercen tal influencia sobre las administraciones portuarias, las medidas que pueden llegar a adoptar los gobiernos para liberalizar la oferta de trabajadores portuarios son limitadas. Si los regímenes laborales permitieran un mayor acceso a los trabajadores que poseen la capacidad y experiencia necesarias, sería una gran ayuda para los operadores privados de las terminales marítimas que podrían responder a las cambiantes

Recuadro 2

TRABAJADORES OCASIONALES EN EL PUERTO DE ROTTERDAM

En 1907, los operadores privados de las terminales marítimas del puerto de Rotterdam crearon la Asociación Naviera (SVZ), que aún existe. En ese entonces los operadores controlaban el registro de los estibadores y los contrataban a título ocasional entre los trabajadores de reserva del sindicato. Sin embargo, con el crecimiento descomunal del puerto, después de la segunda guerra mundial, los operadores iniciaron una política cuyo objeto era modificar el carácter 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 empleo permanente con los diversos empleadores superaba el 60%.

Actualmente, los que permanecen en la reserva de trabajadores también tienen un empleo permanente, pero con la SVZ. Hasta 1994, el gobierno subvencionó el 45% de los salarios de los estibadores de la reserva. Las pérdidas ocasionadas por la subvención de los estibadores de reserva permiten prever la quiebra de la Asociación en 1998. Sin embargo, a fines de 1997 los sindicatos y la SVZ firmaron un acuerdo sobre la reorganización de la reserva de trabajadores que no prevea despidos obligatorios.

Fuente: *Lloyd's List en Individual Inc.*, "Minister under fire in Dutch ports dispute", en la página Web <http://www.newspage.com>, 3 de noviembre de 1997; 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, N° 4, 1992, pp. 385 a 404.

necesidades de los clientes. Oponerse a ello es el resultado de una concepción equivocada del nacionalismo (CEPAL, 1996). Sin embargo, es probable que los estibadores consideren que cualquier esfuerzo que pretenda 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.

El carácter político de los sistemas de registro, los monopolios y las subvenciones queda de manifiesto en el hecho de que estas disposiciones no se aplicaron a los estibadores que manipulan cargas a granel secas y líquidas en terminales especializadas ni a los obreros de la industria de la construcción, en la que también existe una abundante oferta de mano de obra de reemplazo y grandes variaciones en la demanda. La razón de la discrepancia entre los puertos de carga general y las terminales especializadas en lo que atañe a la aplicación de dichas disposiciones es que los estibadores de estas instalaciones 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 cualquier persona, sin tener en cuenta su nivel de capacitación. A raíz de la construcción de terminales de contenedores especializadas y la necesidad de contar con operadores de equipo altamente calificados, los operadores privados de las terminales marítimas han comenzado a contratarlos a tiempo completo, independientemente de que haya trabajo, y a darles capacitación, con el objeto de formar una fuerza laboral con múltiples capacidades.

La principal desventaja de intentar regular la oferta de mano de obra portuaria es que la mera aplicación de las leyes no puede estabilizar factores como el desequilibrio de las corrientes comerciales, la imprevisibilidad de los horarios de arribo de los buques, la imposibilidad de pronosticar el clima, la variabilidad de las preferencias de los consumidores y la fuerte competencia de otros puertos. Los mecanismos del mercado tampoco pueden estabilizar la variación permanente de estos factores, pero pueden establecer una base que permita velar por que la oferta de mano de obra portuaria refleje más fielmente la demanda y no opere haciendo abstracción de los problemas comerciales de los clientes. La utilización de un sistema de registro para restringir la oferta de estibadores, y de control monopólico de las actividades de manipulación de cargas para asegurar que el trabajo disponible se asigne a los trabajadores registrados, no se justifica en las economías que generan fuentes alternativas de empleo. Del mismo modo, las subvenciones son innecesarias si existen programas de indemnización y capacitación para la realización de nuevas actividades.

Los registros, los monopolios y las subvenciones han generado una “mentalidad oportunista” en los estibadores y ésta contribuye a bajar

productividad y elevar los costos y alienta el saqueo de la carga recibida. Esa mentalidad ha llevado a muchos de los estibadores registrados, que trabajan en puertos estatales, a transformarse en empresarios independientes y subcontratar sus tareas a trabajadores ocasionales (CEPAL, 1991). Ya en 1966, la Organización Internacional del Trabajo recomendó que debería prohibirse el uso de la tarjeta de registro 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 dolo y las falsificaciones (CEPAL, 1996). De hecho, la mejor manera de regular la oferta de estibadores es condicionarla a las necesidades de los clientes, que es otra forma de decir que las actividades de la mano de obra portuaria deben estar sujetas a los mecanismos del mercado.

Para lograr este objetivo, los gobiernos deben adoptar diversas medidas. En primer lugar, es preciso que a través de la reforma laboral los gobiernos eliminen los registros, los monopolios y subvenciones. En segundo lugar, los gobiernos deben establecer una base institucional para la participación privada en los puertos estatales. En tercer lugar, las administraciones portuarias, los operadores privados de las terminales marítimas y los sindicatos podrían definir en forma conjunta los derechos de los estibadores, clasificados por categorías. Vale decir, los que se dedican al trabajo portuario y los que ocasionalmente aprovechan las oportunidades laborales que brinda el puerto para complementar los ingresos que obtienen de otras fuentes. Los beneficios que se le otorgarían a los primeros serían considerablemente mayores. Por último, los operadores privados de las terminales marítimas podrían informar a los trabajadores sobre los problemas de la competencia, las utilidades de la empresa y las necesidades de los clientes.

Otra alternativa sería que las administraciones portuarias, los operadores privados de las terminales marítimas y los sindicatos determinaran conjuntamente el período normal de trabajo para manipular cargas estacionales, como las frutas perecederas o los productos utilizados en períodos especiales como la Navidad, y establecer una categoría especial de estibadores estacionales. Durante la temporada de exportación de fruta, los volúmenes de carga perecedera aumentan sustancialmente. Para crear un cuerpo de estibadores estacionales capacitados, sin añadir los costos sociales que entraña tener estibadores desempleados durante el resto del año, los exportadores de fruta y los sindicatos portuarios podrían analizar distintos mecanismos, como el empleo en verano 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 desempeñan en otros ámbitos para que tomen sus vacaciones durante ese período y aprovechen para ganar ingresos adicionales por su trabajo en el puerto.

2. Demanda de mano de obra

Debido a la gran necesidad de bienes manufacturados para reconstruir los países destruidos durante la segunda guerra mundial y de alimentos para sus habitantes, los gobiernos de muchos países en desarrollo creyeron que esos mercados eran inagotables y que los puertos necesitarían una cantidad incalculable de muelles, grúas, almacenes y estibadores para manipular volúmenes cada vez mayores de mercancías. Además, en los buques de carga general cada artículo debía manipularse individualmente y si era necesario transportar otro tipo de carga en una determinada ruta comercial había que poner en servicio buques adicionales. Esto también contribuyó a aumentar la demanda de infraestructura portuaria y de estibadores. Fortalecidos por las políticas de desarrollo interno y por un entorno laboral de uso intensivo de mano de obra, los sindicatos ocuparon una posición dominante y lograron salarios y beneficios que no guardaban relación alguna con su contribución a la productividad de los puertos.

Con excepción de los servicios de operación de equipo técnico y de estiba de las cargas para que soportara los rigores de los viajes en alta mar, casi cualquier persona que gozara de buena salud podía cargar y descargar buques. 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, como era establecer sistemas de registro, otorgar subvenciones y autorizar los monopolios de manipulación de carga, reducir las horas de trabajo y el tamaño de la eslinga, instituir subespecialidades más restringidas, evitar el uso de tecnologías que desplazaran a la mano de obra, ampliar el tamaño de las cuadrillas, adoptar normas de continuidad que impidieran que los trabajadores se movieran entre buques y escotillas en el mismo turno y aumentar el seguro de desempleo (CEPAL, 1996). Estas normas hacen caso omiso de los mecanismos del mercado y promueven la ineficiencia, provocan costos innecesarios y generan una demanda permanente de subvenciones del gobierno.

El uso de insumos productivos de todas partes del mundo, la enorme competencia de los mercados internacionales y la transformación de las actividades portuarias, en las que se ha eliminado el uso intensivo de mano de obra y se ha recurrido al uso intensivo del capital, los aumentos de costos resultantes de la ampliación de la demanda de estibadores ya no tienen cabida. La lección más importante que puede extraerse de dichas prácticas es que para lograr un crecimiento económico libre de subvenciones o protecciones es preciso que las actividades de las empresas y los trabajadores queden supeditadas a los mecanismos de mercado, y no a la inversa. Esta supeditación se funda en la voluntad de ofrecer nuevos productos y servicios, transformar los sistemas de producción, capacitar a los trabajadores y utilizar tecnologías y regímenes institucionales modernos.

Los gobiernos adoptaron las medidas de protección mencionadas para estabilizar artificialmente la demanda de trabajadores y el nivel de sus ingresos. Sin embargo, las tecnologías que economizan mano de obra, las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones y la participación privada han acelerado la tendencia inversa, que exige que las mercancías se movilen de manera más productiva y más barata, utilizando un número reducido de trabajadores. Por ejemplo, la introducción de las políticas orientadas hacia las exportaciones demostró que la demanda de los servicios de los estibadores depende de la demanda y competitividad de los bienes que manipulan, y los gobiernos ya no pueden eludir la realidad permitiendo que las actividades de los trabajadores no respondan a los mecanismos del mercado (CEPAL, 1996). Optar entre la aplicación de criterios políticos o la acción de las fuerzas del mercado para determinar la demanda de servicios de los estibadores equivale a rechazar o aceptar el libre juego de los mecanismos del mercado.

Si los gobiernos adoptan medidas que supediten las actividades de los trabajadores portuarios 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 clientes; la ubicación, el espacio disponible, las instalaciones y el calado de los puertos; las características de las zonas de influencia; y los sistemas de transporte de que disponen los propietarios de las cargas– y factores endógenos, que sí pueden controlar –la productividad operacional y las tarifas de los servicios de almacenamiento y manipulación de carga. No obstante, los sindicatos portuarios han utilizado la posición estratégica de que gozan en los puertos para presionar a los gobiernos a fin de que adopten medidas políticas que amortigüen el impacto de los factores exógenos y endógenos sobre la demanda de la mano de obra portuaria.

La finalidad de los esfuerzos por estabilizar la demanda de la mano de obra portuaria es asegurar sus ingresos. Para responder a la demanda de estibadores, en un número creciente de puertos de los países en desarrollo se ha dejado de aplicar el sistema antiguo, mediante el cual se contrataba a trabajadores de una “reserva común”. En su lugar se ha adoptado un sistema de “cuota rotativa”, controlado por los sindicatos, en el que se da preferencia a los trabajadores que han acumulado la menor cantidad de horas trabajadas. Este último sistema garantiza que la demanda de mano de obra portuaria esté dirigida a un grupo determinado de trabajadores. Además, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo vinculan la demanda de los estibadores con su calidad de miembros de los sindicatos y con la condición de que figuren en los registros y no con sus capacidades, experiencia y nivel de capacitación.

Los operadores privados de las terminales marítimas prefieren tener la facilidad de acceder a los trabajadores de reemplazo de una “reserva común”

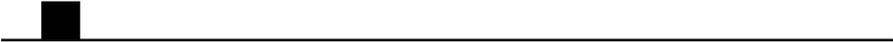
y desearían pagar los salarios y beneficios más bajos posibles. Los sindicatos tienen razón cuando aseguran que el sistema de “reserva común” es injusto. Sin embargo, el sistema de “cuota rotativa” controlado por ellos tampoco ha servido para evitar abusos similares. Es decir, los estibadores tienen el incentivo implícito de realizar sus tareas con parsimonia, con el propósito de asegurarse de que haya trabajo suficiente para la próxima jornada o crear la necesidad de horas extraordinarias que les significa un incremento sustancial de los ingresos. De manera que tanto el sistema favorecido por el sindicato como el preferido por los empleadores originan privilegios y beneficios onerosos que hacen caso omiso de la competencia comercial a que deben hacer frente los clientes.

En los puertos que manipulan volúmenes de carga suficientes, y en consecuencia tienen una demanda estable de mano de obra, se ha establecido un sistema de empleo permanente o por empresa. En cambio, en los puertos en que es imposible lograr tal estabilidad, se ha desarrollado un sistema de empleo estratificado, que permite contratar estibadores en condiciones permanentes, a plazo fijo y a título ocasional. Con el sistema estratificado, los operadores públicos o privados de las terminales tienen suficiente flexibilidad para llenar ciertos puestos en forma permanente con personas altamente capacitadas, independientemente de que haya recalado buque en puerto, y disponer de una fuente de trabajadores no permanentes para absorber las variaciones de la demanda. De esta manera, los operadores de las terminales marítimas, al lograr que el mercado laboral portuario sea menos rígido, pueden dividir los costos de la mano de obra en componentes fijos y variables.

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 técnicas más avanzadas de manipulación de carga, simplificar la documentación comercial, proporcionar servicios de intercambio electrónico de datos y ofrecer tarifas reducidas, los buques no recalarán en el puerto y no habrá demanda de estibadores a menos que los clientes consideren que dichos factores contribuyen más a la competitividad de sus bienes y servicios que los de otros puertos. Para generar una demanda de servicios de los estibadores, éstos deberían modificar su enfoque. En lugar de ser meros manipuladores de carga dentro del recinto portuario, deberían intentar ser promotores y artífices del comercio. Los cambios ocurridos en el entorno comercial de los puertos exigen que los acuerdos colectivos de los estibadores respeten un principio económico básico: los costos unitarios de la mano de obra no pueden aumentar si no van acompañados de un incremento análogo de la productividad o de una reducción de los costos.

Capítulo V

SERVICIOS PORTUARIOS



Para el público en general, un puerto es infraestructura, o un conjunto abigarrado de muelles, almacenes y grúas. Algunos incluyen en las operaciones portuarias la transferencia de carga desde un buque –un medio de transporte marítimo– a un convoy de ferroviario o a varios camiones –medios de transporte terrestre. Otros reconocen que la infraestructura y las operaciones portuarias constituyen una actividad comercial de importancia creciente, en la medida en que los gobiernos han ido abandonando las políticas de sustitución de importaciones y las han reemplazado por concepciones

macroeconómicas centradas en la promoción de las exportaciones, más coherentes con la economía globalizada. Tales cambios, a su vez, obligan a modernizar los servicios portuarios en lo relativo a: i) las operaciones portuarias; y ii) la mano de obra portuaria.

A. ASPECTOS OPERACIONALES DE LAS OPERACIONES PORTUARIAS

Los puertos constituyen un eslabón fundamental en el intercambio comercial de los países, dado que están en condiciones de cumplir la función de catalizadores y poner en marcha una amplia variedad de actividades comerciales en las ciudades y territorios en los que se insertan. Esa realidad impulsa a los exportadores e importadores a analizar concienzudamente las características de muchos puertos antes de recurrir a los servicios de uno de ellos. Entre los factores que más pesan en la elección de un puerto, los clientes hacen hincapié en la productividad y el costo del puerto, las conexiones terrestres y los servicios auxiliares, ya que todos ellos afectan la competitividad de las mercancías en los mercados internacionales. Entre las variables que deben evaluar los usuarios cabe destacar: i) la calidad de gestión y la productividad del puerto; ii) el funcionamiento de la aduanas; y iii) las actividades de diversificación de los puertos.

1. Calidad de gestión y productividad de un puerto

El director, gerente o jefe principal de un puerto debería ser un profesional de la actividad portuaria. Eso no significa que tiene que ser un experto en manipulación de cargas, pero sí que debe estar familiarizado con la infraestructura y las operaciones portuarias y comprender los problemas a que hace frente esta actividad. Para ese puesto podría escogerse, por ejemplo, a un despachador de carga, al director de una empresa naviera, a un experto en contabilidad portuaria, a un abogado en derecho marítimo, a un corredor de seguros marítimos o a una persona que tenga que ver con el financiamiento de las mejoras portuarias.

No obstante, los gobiernos representan una enorme variedad de intereses políticos, económicos y sociales, y es casi imposible impedir que sus ambiciones y exigencias se hagan sentir en los puertos. Por ejemplo, los

gobiernos adoptaron una legislación laboral exhaustiva, establecieron limitaciones a la utilización de los ingresos percibidos y restricciones a las actividades de los intereses privados, todo lo cual coarta las atribuciones de los directores en cuanto a la adopción de decisiones en los asuntos comerciales. La dirección de los puertos del sector público no puede mantenerse al margen de tales influencias y muchos directores de puertos del sector público no tienen capacidad de adoptar decisiones que trasciendan una gama limitada de actividades administrativas. Las decisiones estratégicas relativas a la política de inversiones, el personal, el desarrollo de mercados y las tarifas suelen tomarse en los ministerios y están sujetas a las presiones de diversos grupos de intereses.

El gobierno de Barbados, los representantes sindicales y los empleadores del sector privado acordaron 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 salarios a los empleados si éstos pueden justificarse en razón de su contribución a la productividad de la empresa y sólo si atienden al interés de la empresa, los trabajadores y el gobierno. Si bien, al principio, los estibadores de Barbados se mostraron reacios a dichas propuestas, modificaron sus prácticas de trabajo para atraer cargas de transbordo cuando se incluyeron disposiciones que los protegieran de los aumentos de precios y se les otorgaron garantías de seguridad en el empleo (CEPAL, 1996). En consecuencia, sólo cuando la seguridad en el empleo se pueda lograr mediante aumentos progresivos de productividad y de rentabilidad, los trabajadores estarán dispuestos a esforzarse por mejorar en esos ámbitos.

La productividad de un puerto, o sea, la rapidez con que la carga se moviliza a través de sus instalaciones, influye directamente en su capacidad para atraer clientes. Sin embargo, la productividad no se limita a la atención de los buques y a la manipulación de la carga, sino que incluye todos los servicios, como la aduana, el carreteo en puerto e incluso la rapidez con que los bancos dan curso a las cartas de crédito. Todos los servicios que se prestan en los puertos están vinculados entre sí por un patrón complejo de interdependencia. Por ejemplo, una grúa puede ser muy rápida y descargar los contenedores de un barco en un período de tiempo relativamente breve. La velocidad con que se realiza ese proceso puede reducirse si los contenedores, una vez descargados, no se retiran y trasladan con la misma rapidez a las playas de almacenamiento.

También conspira contra la productividad cualquier retraso en el envío de la información requerida por los servicios de aduana, o todo lo que afecte la rapidez con que los camiones entregan y reciben las mercancías. Cada una de las etapas es esencial para la siguiente y su productividad depende no sólo de su propia eficiencia sino también de la forma en que se

vincula con las demás. En consecuencia, la productividad de un puerto se transfiere de una función a otra, con la consiguiente incidencia en los costos y la satisfacción de los clientes.

Por ejemplo, en el puerto de Santos (Brasil), en 1988 la terminal especializada de contenedores movilizaba siete unidades por hora. En 1995, el gobierno licitó la terminal 37 al Grupo Libra y este operador privado inició la modernización de sus instalaciones. Dos años después compró tres grúas pórtico y expandió su terminal. Además, el gobierno licitó la mitad de la terminal de contenedores a un grupo de inversionistas internacionales y proyecta licitar la otra parte próximamente. A pesar de estas medidas, subsisten los problemas de productividad y costos debido a las dificultades del Gobierno para adaptar los regímenes laborales a las necesidades del mercado.

2. El funcionamiento de las aduanas

La función de las administraciones nacionales de aduanas es proteger los ingresos fiscales mediante la recaudación de los derechos sobre las importaciones y establecer procedimientos y medidas cuyo objeto es impedir que las mercancías en tránsito o el contrabando ingresen a la economía nacional. En el siglo XIX estas actividades eran relativamente sencillas, pues el comercio se desplazaba lentamente, las mercancías estaban a la vista y el volumen era reducido. Los funcionarios de aduana podían examinar detenidamente los documentos, aplicar los procedimientos pertinentes e inspeccionar todas las mercancías. Por eso, los puertos movilizaban las cargas, pero los gobiernos las controlaban a través de las autoridades aduaneras.

Desde entonces, el volumen del comercio y la velocidad de los sistemas de transporte aumentó enormemente, pero muchas administraciones de aduana de los países en desarrollo siguen utilizando documentación, procedimientos y técnicas de inspección que datan de aquel entonces. Por más que las autoridades portuarias realicen cuantiosas inversiones en instalaciones, publiciten sus actividades para atraer clientes, aumenten la productividad y reduzcan las tarifas, es muy posible que no se registre un aumento del volumen del comercio movilizado a través del puerto debido a que las exigencias y los procedimientos aduaneros son anticuados. Además, el mantenimiento de interminables exigencias burocráticas para la tramitación de los documentos de aduana han afectado negativamente las posibilidades de ofrecer servicios portuarios más eficientes.

La mayoría de las autoridades aduaneras examinan cada artículo desde el punto de vista del control fiscal y son incapaces de analizar los intercambios de productos desde un punto de vista comercial. En realidad, los documentos de aduana contienen una serie de requisitos bancarios y monetarios,

restricciones a las importaciones y otras formalidades que es preciso cumplimentar antes de empezar a movilizar las mercancías. Puesto que las administraciones de aduana cumplen una función de control tan estricto, deberán asegurar que las importaciones y exportaciones cumplan con los requisitos fiscales pertinentes sin obstaculizar el flujo de las corrientes comerciales. Además, dada su posición en la confluencia de las transacciones comerciales internacionales, también deberían ser capaces de simplificar, armonizar y reducir la documentación, los procedimientos y las exigencias a fin de facilitar las corrientes mencionadas.

Las funciones de control del cumplimiento de la reglamentación aduanera y de facilitación del comercio tienen una importancia similar y es preciso enfocarlas de modo tal que puedan acelerar el movimiento de los bienes entre los puertos y los centros de producción y consumo. Las ventajas de compatibilizar ambos objetivos se aprecia en el servicio ferroviario de American President Lines (APL), entre Detroit (Michigan, Estados Unidos) y Hermosillo (México), en el que los contenedores pueden apilarse de a dos. La empresa American President Lines inició este servicio hace nueve años para transportar componentes de automóviles de Detroit a las fábricas en México para su montaje. Hoy día este servicio consta de tres viajes semanales de Estados Unidos a México, transportando aproximadamente 600 TEU, y otros tantos en dirección opuesta, transportando 180 TEU. Antes de poner en marcha ese servicio ferroviario, American President Lines colaboró con la administración de aduanas mexicanas para organizar el despacho aduanero de las mercancías en el lugar de destino.

Para facilitar el paso de mercancías por la aduana, muchos puertos han comenzado a ofrecer servicios de intercambio electrónico de datos. Por ejemplo, en enero de 1990 los agentes de aduana de México empezaron a desarrollar sus actividades mediante un sistema de intercambio electrónico de datos directo de computadora a computadora, entre sus oficinas y las oficinas centrales de la administración nacional de aduanas. Por su parte, el puerto de Nueva York y Nueva Jersey desarrolló, en un período de un año y a un costo total de 250 000 dólares, un sistema de expedición automatizada de carga. Este sistema permite el uso de las computadoras existentes en el mercado, y de este modo nadie tiene que cambiar el programa que utiliza. Todos los usuarios del sistema de expedición automatizada de carga utilizan las computadoras de un tercero –General Electric Information Services– para traducir los mensajes electrónicos de formato incompatible, de modo que sus computadoras puedan recibir y entregar información.

La necesidad de facilitar los trámites aduaneros y utilizar los sistemas de intercambio electrónico de datos es tanto más importante para los intercambios comerciales entre puertos muy próximos entre sí. El tiempo de viaje entre muchos países del Caribe y los Estados Unidos o entre los de África

del Norte y Europa es muy breve, y los sistemas de intercambio electrónico de datos es la única forma en que los datos relativos a la carga sean elaborados y entregados a las aduanas antes de la llegada de los buques a su puerto de destino. Por ejemplo, para las mercancías que se trasladan entre los puertos de Bustamante (Jamaica) y Cartagena (Colombia) y el puerto de Miami (Florida, Estados Unidos), los tiempos de viaje son de 36 y 72 horas, respectivamente, y el servicio de aduanas de los Estados Unidos quiere tener acceso a los datos sobre la carga antes de que los buques atraquen para poder decidir qué cargas se van a inspeccionar.

3. Diversificación comercial de los puertos. Actividades de diversificación de los puertos

Muchos puertos tratan de diversificar sus actividades a fin de intensificar el uso de las instalaciones, adquiridas a través de inversiones muy cuantiosas, y aumentar sus ingresos. Los esfuerzos de diversificación que tienen más éxito son los que aprovechan alguna ventaja comparativa, capacidad, conocimiento o recurso vinculados con las dos actividades más importantes: la atención a los buques y la manipulación de la carga. Por lo general, las áreas de diversificación comprenden: i) los servicios de transporte terrestre; ii) los servicios de transbordo y el acceso a los centros de concentración de carga; y iii) los servicios de almacenamiento, los cambios de embalaje, la distribución y la elaboración.

a) Servicios de transporte terrestre

Los puertos solían realizar obras de infraestructura para la carga y descarga de los buques, sin prestar mayor atención a los servicios de transporte terrestre en la planificación de dichas instalaciones. Pero, así como los operadores portuarios tratan de limitar los tiempos muertos, acelerando la entrada y salida de los buques a puerto y reduciendo los tiempos de permanencia en los sitios de atraque prestando servicios rápidos de manipulación de carga, también deben procurar que las empresas de transporte terrestre tengan fácil acceso al puerto y que los tiempos de espera de la carga se reduzcan al mínimo. Muchos camioneros son propietarios del camión que conducen y por lo general perciben una tarifa básica por cada carga transportada, de modo que para obtener un ingreso razonable deben maximizar el número de viajes diarios que puedan realizar.

Los obstáculos físicos e institucionales inciden directamente en la productividad portuaria y, por ende, en la rentabilidad de las empresas de transporte terrestre. En este sentido, el diseño de las instalaciones y el tiempo necesario para manipular los contenedores pueden causar demoras en la entrega y recepción de éstos. Por ejemplo, la presentación de los

documentos de carga en varios puntos en lugar de uno solo hace necesario proporcionar lugares de estacionamiento para los camiones y produce una congestión general en los puertos. Del mismo modo, si la terminal ferroviaria está alejada de los muelles, se incrementa el costo de movilización de carga, no sólo porque debe recorrer mayores distancias, sino porque los vehículos de transporte deben circular por las vías públicas. La necesidad de coordinar las operaciones portuarias entre los buques y los servicios de transporte terrestre es tan importante, que en el futuro los puertos serán competitivos si cuentan con una amplia red de acceso por carretera y ferrocarril, de modo que las cargas puedan moverse entre sus instalaciones y los puntos de destino en el interior sin demoras y de forma eficaz desde el punto de vista de los costos.

El costo de los sistemas de transporte terrestre determina a menudo la competitividad de las exportaciones de un país en los mercados internacionales. Hay muchos factores que miden la eficiencia de cada uno de los medios de transporte, como la distancia, la participación privada, el estado de la infraestructura y el consumo de energía. En cuanto a este último, con un caballo de fuerza se mueven 150 kg de carga por carretera, 333 kg por ferrocarril y 4 000 kg por vía fluvial. La distribución de la carga entre estos medios se debería orientar muy rápidamente hacia el más eficiente gracias a la participación privada en los ferrocarriles, los puertos y el transporte fluvial, y a la competencia entre cada uno de ellos.

La cosecha brasileña de semilla de soja en 1996 fue de 24 millones de toneladas, y aumentó a 26.4 millones de toneladas en 1997. Para 1998 se estima que alcanzará los 29 millones de toneladas. La distribución modal de las exportaciones era aproximadamente la siguiente: un 67% se transportaba por carretera, un 28% por vía férrea y un 5% por vía fluvial. En cambio, la producción de semilla de soja en los Estados Unidos en 1995 alcanzó los 70.5 millones de toneladas americanas –1 tonelada = 2 000 libras– y su distribución modal, tanto en lo que se refiere al mercado interno como a los mercados internacionales, era la siguiente: 49.7% por carretera, 24.2% por vía férrea y 26.1% por vía fluvial. En cambio, si se toman en cuenta solamente las exportaciones de soja de los Estados Unidos, la distribución era la siguiente: 11.6% por carretera, 22.5% por vía férrea y 65.9% por vía fluvial.¹

1 Véanse, Ken A. Eriksen, Jerry D. Norton y Paul J. Bertels, *Transportation of U.S. Grains, A Modal Share Analysis, 1978-95*, Washington, D.C., Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), marzo de 1998, pp. 14 y 15.

De hecho, el Gobierno del Brasil otorgó la concesión de los ferrocarriles a inversionistas privados y ha comenzado a hacer otro tanto con los puertos. Asimismo, ha iniciado la reestructuración de los regímenes laborales, orientándolos hacia el mercado, y conjuntamente con Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay, ha puesto en marcha un proyecto conocido como la Hidrovía, cuyo objetivo principal es mejorar el transporte fluvial. En cuanto a este último, cabe señalar que los cinco países comparten los ríos Paraná y Paraguay, entre Cáceres (Brasil) y Nueva Palmira (Uruguay) y se han iniciado estudios con el propósito de analizar las posibilidades de mejorar la navegación fluvial. En la medida que las operaciones de los puertos brasileños se rigen por un sistema de concesiones al sector privado y las redes de transporte interiores facilitan las comunicaciones comerciales entre zonas de influencia de puertos distintos, se intensificará la competencia entre ellos y la necesidad de controlar los costos laborales pasará a constituir el problema principal.

b) Servicios portuarios centrales, o de eje, y servicios de transbordo

Con el uso creciente de buques de gran tamaño en las rutas regulares, se observa una tendencia a reducir el número de puertos de recalada en la ruta que sirven. Para movilizar los contenedores entre los puntos de origen y de destino, los buques utilizan puertos centrales, o de eje, y puertos de transbordo. También se sirven de servicios marítimos y terrestres de alimentación para movilizar los contenedores entre los puntos de origen y de destino. Como lo indica su nombre, los puertos de transbordo sirven de enlace para el transbordo de contenedores entre los buques de mayor tamaño y los que realizan el traslado desde y hacia los puertos secundarios. En cambio, en los puertos centrales, o de eje, se realiza el traslado de los contenedores de los buques que los han traído a los transportistas terrestres, para movilizarlos desde y hacia las respectivas zonas de influencia.

Las condiciones más importantes que debe cumplir un puerto para funcionar como puerto de transbordo o de eje son las siguientes: i) ser el punto de concentración de un gran volumen de importaciones y exportaciones; ii) tener una buena ubicación geográfica en relación con las grandes rutas comerciales y las zonas de influencia; iii) tener la posibilidad de ampliar sus instalaciones; iv) disponer de servicios marítimos y terrestres de alimentación que permitan acceder a las rutas, frecuencias, tecnologías que requiere el mercado; v) ofrecer tarifas competitivas; y vi) cumplir con otras condiciones, como la ausencia de controversias y conflictos laborales. Aunque los factores enumerados no tienen un valor absoluto, existe una relación entre ellos y ésta contribuye a las posibilidades de que un puerto de transbordo o de eje tenga éxito como tal. Por ejemplo, los puertos de Freeport (Bahamas), en el Caribe, y Algeciras (España) y Gioia Tauro (Italia), en el Mar Mediterráneo, ofrecen servicios de transbordo, aunque en ellos no se concentran grandes volúmenes de importaciones y exportaciones.

Las ventajas de los tres puertos mencionados residen en su ubicación, pero una de los motivos por los que se construyó el de Freeport fue el reconocimiento de que la capacidad de ampliación de algunas de las instalaciones portuarias más importantes del sur de Florida (Estados Unidos) eran limitadas. En cambio, en el puerto de Bustamante (Jamaica) se ha comprobado que cuando disminuyen los volúmenes de las importaciones y exportaciones de ese país, también se reduce el volumen de las cargas de transbordo. El director de la Autoridad Portuaria de Jamaica señaló que el transbordo de cargas destinadas a otros países es subsidiario o secundario a las corrientes del comercio exterior del país. Es decir, los buques recalán en un puerto porque el país importa y exporta un volumen determinado de mercancías y, además, los navieros pueden descargar volúmenes pequeños de carga destinados a puertos cercanos que no justifican recaladas directas.

El funcionamiento de los puertos de transbordo y de eje depende de la existencia de servicios de transporte terrestre eficaces desde el punto de vista de los costos, capaces de trasladar carga desde una variedad de puntos de origen y hacia diversos puntos de destino y de la disponibilidad de volúmenes suficientes de carga de retorno, ya sea de origen nacional o internacional, para reducir los costos de transporte terrestre. Algunos países han considerado la posibilidad de establecer sus propios servicios marítimos con destino a puertos secundarios, con el objeto de que los puertos dispongan de carga adicional. Los puertos de transbordo y de eje deben armonizar sus propias operaciones con las de los servicios de las líneas navieras principales, las líneas de alimentación y las aduanas, a fin de evitar que se produzcan congestiones y conseguir que las cargas lleguen a sus lugares de destino con más rapidez, o a menor costo, que si se hubieran descargado en otros puertos. Además, la fuerza de trabajo de los puertos de transbordo, de eje y de los puertos aledaños, así como la empleada por las empresas de transporte de alimentación, debe ser productiva y de bajo costo.

Para convertirse en puertos de eje, éstos deben lograr que las líneas navieras les otorguen la categoría de primera recalada para las importaciones, de modo que las mercancías puedan llegar a destino más rápido que si utilizaran otro puerto más cercano. Por ejemplo, en los puertos de Seattle y Tacoma (Washington, Estados Unidos) la zona de influencia inmediata sirve a una población de 2.5 millones de habitantes mientras que la población de la zona de influencia de los puertos de Los Angeles y Long Beach (California, Estados Unidos) es de 18 millones. Sin embargo la distancia de navegación desde el Lejano Oriente es un 13% menor que a los puertos de California y esto permite una entrega más rápida de las importaciones a los consignatorios más distantes o alejados. Con el advenimiento de los buques portacontenedores más rápidos, esta ventaja comparativa se ha perdido considerablemente pues los tiempos de navegación a los puertos de Washington y de California son similares.

Una vez que un puerto ha empezado a cumplir funciones de transbordo o de eje, los otros puertos tratarán de aumentar los volúmenes de carga a fin de lograr la categoría de recalada directa de las líneas regulares. Para ello tendrán que competir con los puertos de transbordo y de eje en lo que se refiere a los volúmenes de carga, la infraestructura, las tarifas y los sistemas de transporte de alimentación. Las autoridades de esos puertos tienen plena conciencia del desafío que tienen ante sí, y tratan continuamente de mejorar los servicios, la productividad y la eficacia desde el punto de vista de los costos. Además, a medida que aumenta la capacidad de los buques regulares, también aumenta la de los servicios de transporte de alimentación. En otras palabras, los puertos situados dentro de la zona de influencia de los centros de transbordo y de carga tendrán dificultades crecientes para competir en la oferta de tales servicios, ya que el aumento de la capacidad de transporte exige volúmenes aún mayores para atraer a los buques de los principales servicios regulares.

c) Servicios de almacenamiento, cambio de embalaje, distribución y elaboración

En cuanto a la oferta de estos servicios, pareciera que los puertos enfrentan una seria competencia de los productores y de los medios de transporte. Por una parte, la disponibilidad de servicios de transporte terrestre rápidos y eficientes desde el punto de vista de los costos, ha reemplazado muchas funciones de los puertos relacionadas con la carga, como el almacenamiento y la distribución a las localidades del interior más alejadas. Este fenómeno no sólo es producto del proceso de cambio en general, sino que, en muchos casos, ocurre como resultado directo de los esfuerzos de los productores por establecer conductos de distribución más eficaces desde el punto de vista de los costos mediante una mayor presencia e influencia en los mercados. A fin de no quedar marginados, los medios de transporte no sólo ofrecen los servicios tradicionales, sino que proveen otros servicios conexos.

Los productores, los transportistas y los puertos tratan de proporcionar tales servicios en las zonas de influencia propias, así como en las adyacentes y las más distantes. Sin embargo, los puertos por lo general concentran sus actividades en las zonas más cercanas, mientras que los productores y los medios de transporte se ocupan de los mercados más distantes. Además de ofrecer estos servicios, a menudo los combinan con sistemas de entrega “justo a tiempo” a fin de facilitar el funcionamiento de los sistemas de control de existencias. Para poder ofrecer servicios de entrega “justo a tiempo” se requiere la integración de los puertos, los lugares de almacenamiento y los sistemas de transporte con las actividades de producción y de venta al consumidor, de modo que las mercaderías se entreguen en plazos establecidos con precisión. Esto permite reducir las existencias de materias primas, el trabajo en ejecución, el volumen de artículos terminados, las necesidades de capital y de mano de obra y los precios de mercado de las mercancías.

Para participar en las actividades de distribución, los puertos deben contar con instalaciones bien ubicadas para el almacenamiento, los cambios de embalaje, la distribución y la elaboración, y también con sistemas de información electrónica, entrega el mismo día y un servicio las 24 horas del día. Asimismo, deben establecer planes de emergencia, como las entregas por expreso aéreo, para compensar las interrupciones imprevistas en el sistema. Para que los puertos puedan ofrecer servicios conexos que den a los clientes la seguridad absoluta de que recibirán el volumen de bienes deseados, en el lugar y el momento requeridos, es preciso establecer asociaciones a largo plazo. Un cliente no puede pretender que los gobiernos o los operadores privados de las terminales marítimas hagan inversiones en equipo especializado para atender a sus problemas específicos, a no ser que se hayan establecido asociaciones como las mencionadas. Estos servicios permiten también que los puertos creen oportunidades de empleo para trabajadores que, de otro modo, no serían necesarios.

B. MANO DE OBRA PORTUARIA

La compra de insumos, la realización de actividades de montaje y distribución y la venta de bienes a escala mundial constituyen un cuadro comercial incompatible con el estado-nación semiautónomo, la existencia de zonas de influencia cautivas de los puertos y el control monopólico de los servicios de manipulación de carga por parte de los estibadores. Hoy día, la utilización del puerto más cercano a los centros de producción no es tan decisiva como antes. Lo que importa ahora son la calidad y el costo del producto, así como los plazos de fabricación y entrega. Puesto que los gobiernos actúan como propietarios, administradores, operadores y empleadores portuarios, y participan directamente en las negociaciones colectivas, los estibadores tienen un aliado fácilmente accesible y carecen prácticamente de incentivos para supeditar sus actividades a las exigencias del mercado.

Si la mano de obra portuaria no satisface las exigencias del mercado, los puertos pueden perder el atractivo comercial que tienen para los exportadores, importadores y transportistas, desalentar las inversiones e incluso caer en desuso (CEPAL, 1996). Un puerto puede disponer de los últimos adelantos tecnológicos, pero las instalaciones serán totalmente inútiles si no cuenta con una mano de obra apropiada, que contribuya a incrementar la productividad y a reducir los costos. La utilización de los mecanismos del mercado se impone ante la necesidad de eliminar personas especializadas tales como abogados cuyos servicios se suelen requerir para interpretar los distintos niveles de complejidad regulatoria.

Así pues, es preciso hacer una evaluación para determinar de qué manera los trabajadores portuarios pueden contribuir de mejor manera a: i) satisfacer

las necesidades de los clientes de los puertos; ii) instrumentar la participación de los estibadores en las utilidades, en la adopción de las decisiones relativas al lugar de trabajo y en los derechos de propiedad; y iii) aumentar la eficiencia portuaria.

1. Necesidades de los clientes del puerto

Entre los clientes del puerto sería razonable incluir a todos los que dependen de las actividades portuarias o deben coordinar sus tareas con las que allí se realizan. Sin embargo, a los efectos del presente libro, el término se limita a los exportadores, los importadores y los transportistas, o los grupos principales que utilizan los servicios de manipulación de carga y almacenamiento que prestan los estibadores. Con la aparición de los procesos de fabricación y montaje a escala mundial y los sistemas de entrega “justo a tiempo”, los clientes desconocen el reloj, el calendario y hasta las condiciones climáticas, y se han sensibilizado a los costos y la productividad de los puertos ubicados del otro lado del océano, que manipulan mercancías que compiten con las de ellos en los mismos mercados.

La competencia a nivel de cada insumo y del producto final que impone la economía globalizada obliga a los clientes a buscar ventajas comerciales fuera 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 en forma aislada, ya que cada uno de ellos contribuye a mejorar o menoscabar la competitividad de los bienes y servicios de los clientes en los mercados mundiales. Para los puertos, las instalaciones modernas, los equipos de manipulación de carga que hacen un uso intensivo del capital, la ubicación con respecto a las grandes corrientes comerciales y los servicios frecuentes y rentables del transporte de alimentación constituyen un incentivo para que los exportadores penetren nuevos mercados, los importadores aprovechen otras fuentes de productos, y los transportistas ofrezcan servicios frecuentes y de bajo costo.

Ese incentivo se podría perder a menos que clientes, estibadores y operadores privados de las terminales marítimas colaboren entre sí para aumentar la productividad, la rentabilidad y la calidad del servicio. Así como los clientes de los servicios portuarios están sometidos a la presión de una competencia intensa, correspondería que los estibadores también lo estuvieran, lo que les obligaría a ser innovadores. De este modo, los salarios y prestaciones de los estibadores deberían ser un reflejo del éxito comercial de los puertos, los operadores de las terminales marítimas y los usuarios, vale decir, del entorno en que se desempeñan y de aquellos para quienes trabajan, porque ninguno de ellos puede prosperar por su propia cuenta. La función de los gobiernos es asegurar que no haya monopolios y que los estibadores

prescindibles perciban una indemnización adecuada y reciban la capacitación necesaria para desarrollar otras tareas. En las circunstancias actuales, los gobiernos no pueden desentenderse de los objetivos comerciales de los clientes y los operadores privados de las terminales marítimas.

Como en muchas ramas de actividad, los clientes de los puertos no tienen voz ni voto en la selección de los trabajadores que proporcionan los servicios de manipulación de sus bienes. Los operadores privados de las terminales marítimas deberían asegurar que los trabajadores contratados responden a las señales del mercado, demostrando capacidad y disposición para aprender nuevas tareas, operar tecnologías avanzadas y aceptar nuevos requisitos institucionales. Para los sindicatos, el hecho de que los operadores o los clientes tengan la libertad de elegir a los estibadores, es un ataque a la solidaridad entre los trabajadores. Sin embargo, los sindicatos portuarios no pueden fortalecerse si hacen caso omiso de las necesidades de los clientes. Si éstos deciden que un puerto determinado satisface sus necesidades comerciales, éste constituirá un entorno propicio que puede robustecer el movimiento laboral.

Los clientes portuarios necesitan mejoras progresivas de la productividad y reducciones progresivas de los costos de los servicios de manipulación de carga y de almacenamiento, a fin de aumentar la competitividad de los bienes y servicios en los mercados internacionales. La mayor parte de estas mejoras se logran merced a la aplicación de tecnologías de avanzada y reglamentos modernos, supeditados a los mecanismos del mercado y no independientes de éstos. Esta situación puede hacer superfluas algunas capacidades y tareas de la mano de obra. El movimiento laboral portuario ya no puede utilizar sus alianzas políticas y amenazar con provocar alteraciones del orden público para mantener la demanda tradicional de los servicios de los trabajadores y asegurar que los requisitos en materia de capacitación permanezcan invariables.

La clave del éxito comercial en un mercado globalizado reside en la forma en que, a través de los regímenes laborales portuarios, los acuerdos colectivos y las prácticas de la mano de obra, se puede lograr una respuesta inmediata de los trabajadores a los cambios registrados en las necesidades del mercado. Por ejemplo, el director del puerto de Dunkerque, Hubert Dumesnil, señaló que hasta 1992, cuando se realizó una reforma de los puertos franceses orientada hacia el mercado, los clientes que recurrían al puerto no recibían servicios sino que eran objeto de explotación. Súbitamente se vieron inmersos en las reglas de la economía de mercado y empezaron a descubrir cómo se debería tratar a los clientes. En consecuencia, la meta de la reforma laboral es encontrar los mecanismos por los cuales, a través de los regímenes laborales portuarios, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo, se pueda lograr una respuesta inmediata de los trabajadores a los cambios registrados en las necesidades del mercado.

Muchas veces los gobiernos creen que los estibadores no responderán a las señales que emite el mercado en materia de productividad, costos e innovaciones a menos que se les ofrezca incentivos monetarios. Un marco normativo que subordine las actividades de los trabajadores a los mecanismos del mercado sería el incentivo más importante para satisfacer las necesidades de los clientes: la preservación de sus empleos y prestaciones. En un entorno abierto y competitivo, los trabajadores portuarios acabarán por darse cuenta de que no existen zonas de influencia cautivas y que, por ejemplo, las importaciones y exportaciones de muchos países pueden movilizarse utilizando recorridos, medios de transporte y puertos alternativos, ya que estos factores están determinados no sólo por la ubicación de los puertos sino también por su productividad, la estructura de los costos y la convergencia en ellos de múltiples corrientes comerciales.

Si las actividades de los trabajadores portuarios quedan subordinadas a los mecanismos del mercado, se crean mecanismos competitivos en una amplia gama de aspectos, como el número de estibadores por cuadrilla, los requisitos de capacitación, las horas de trabajo, la productividad y los costos. Este proceso contribuye a satisfacer las necesidades de los clientes. Los gobiernos han excluido a los estibadores de la competencia porque se consideraba que los puertos desempeñaban un papel estratégico en la defensa nacional y la seguridad económica. Las fuerzas armadas, por su parte, son reticentes a entregar el control de los puertos al sector privado nacional o internacional debido a la posibilidad de que se produzcan situaciones de emergencia nacional que pueden eliminar puestos y afectar la carrera de sus funcionarios.

El desafío que enfrentan muchas administraciones y sindicatos portuarios es cómo liberarse de estos condicionamientos políticos. Con frecuencia se produce un círculo vicioso por el cual las administraciones portuarias –en su calidad de órganos de gobierno– acceden a las demandas de los sindicatos portuarios y no intentan determinar ni satisfacer las necesidades comerciales de los clientes, mientras que los ministerios de trabajo –también en su condición de órganos de gobierno– sólo piden mayores subvenciones al tesoro –otro organismo oficial– para sufragar los mayores gastos conexos. Este círculo vicioso se quebró con la aparición de la economía globalizada, la introducción de las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, la participación privada en los puertos estatales y la utilización de tecnologías de avanzada.

Los sueldos, las prestaciones y la seguridad de empleo de los estibadores dependen de la rentabilidad de las actividades y de la viabilidad de los clientes. Sin embargo, los regímenes laborales, los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo se establecen sin tener mayormente en cuenta el éxito o fracaso comercial de los clientes. Para atender a las necesidades de los clientes,

los gobiernos deben elaborar regímenes laborales portuarios que fomenten acuerdos colectivos y prácticas de trabajo sujetos a los mecanismos del mercado. Las medidas sociales, como el pago de indemnizaciones por despido y los programas de capacitación, no pueden mejorar la situación de los puertos, ni aún como entidades de servicios sociales, a menos que aseguren la posibilidad de aumentar la rentabilidad y fortalecer la viabilidad de los clientes.

2. Participación de los estibadores en las decisiones y en las utilidades relacionadas con las actividades portuarias

a) Decisiones

En razón de su pericia, experiencia e inteligencia, los estibadores pueden participar de manera muy constructiva en las decisiones de los operadores privados de las terminales marítimas relacionadas con las actividades portuarias. Hoy día, esa participación es limitada, pues los operadores la permiten sólo en la medida que esté estipulada en los regímenes regulatorios o en los acuerdos colectivos, y los sindicatos se oponen a tal participación porque la consideran como un intento de debilitar la solidaridad del movimiento laboral. En otras palabras, los estibadores representan un recurso que los operadores privados de las terminales marítimas pueden aprovechar para mejorar la productividad y la rentabilidad.

Sin esa participación, persistirán los malentendidos, la falta de espíritu de cooperación y la desconfianza con respecto a las propuestas y decisiones de cada uno de los operadores privados de las terminales marítimas y los estibadores. La dicotomía entre los que dan las órdenes –gobiernos, administraciones portuarias y operadores privados de las terminales marítimas– y los que las acatan –estibadores– es ineficiente y onerosa, y en una economía globalizada los costos innecesarios que generan estas prácticas ya no pueden tolerarse. En muchas ramas de actividad se las ha eliminado a través del establecimiento de círculos de calidad que permiten a los trabajadores cumplir ciertas funciones directivas. Otra medida adoptada en este sentido es la creación de consejos de trabajo, encargados de velar 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 y la elaboración de planes de compra de acciones por los empleados.

La utilización de mecanismos que permitan la adopción de decisiones mancomunadas depende de que los operadores privados de las terminales marítimas asuman compromisos sobre la seguridad en el empleo y los salarios y los trabajadores hagan otro tanto en relación con los costos, la

productividad, la flexibilidad de las tareas y la lealtad. Para respaldar esas actividades, habitualmente se ofrece a los estibadores una amplia gama de programas de capacitación en economía, finanzas y control de calidad de los servicios y productos. Estos mecanismos deberían reducir la frecuencia e intensidad de los conflictos entre los operadores de las terminales marítimas y los sindicatos portuarios y alentar a los estibadores a aceptar cambios en las prácticas y tecnologías de manipulación de carga.

A menudo se afirma que la autoridad decisoria de los operadores privados de las terminales marítimas y las autoridades portuarias se deriva del principio de propiedad y, por ende, los trabajadores sólo tendrán esa facultad si también son propietarios de la empresa. De la misma manera, se sostiene que la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa es la consecuencia natural del hecho de que los trabajadores invierten su trabajo en una actividad comercial, así como los dueños invierten su capital. A través de estos argumentos se procura justificar la participación de

Recuadro 3

DECISIONES OBRERO-PATRONALES EN ALEMANIA

En 1952, el gobierno de Alemania aprobó la Ley de Constitución del Trabajo, 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 desempeñan un papel similar al de la dirección al momento de tomar decisiones cruciales que afectan a las grandes empresas. El antecedente más importante de la codeterminación a nivel de empresas 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 lo relativo a temas como las horas de trabajo, la forma de encarar los casos de agravios, la introducción de nuevas tecnologías, el abandono de las plantas industriales y la determinación de las indemnizaciones relacionadas con el desempeño. Además, tienen derecho a participar, junto 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 a 59.

los estibadores en las decisiones relativas a las actividades que desarrollan en el lugar de trabajo sobre la base de un atributo inicial –propiedad o inversión. Sin embargo, la participación de los estibadores en las decisiones relativas a las actividades portuarias no se funda en argumentos especiosos o paralelos.

Por el contrario, se trata de comprender que los estibadores tienen un bagaje de experiencia útil que puede contribuir a mejorar la productividad, reducir los costos, aumentar las ganancias de los clientes y los operadores privados de las terminales marítimas y satisfacer las metas del movimiento laboral. Para que los operadores privados de las terminales marítimas sigan siendo competitivos en una economía globalizada sumamente exigente, deben procurar activamente abrir múltiples áreas de participación de la mano de obra portuaria en sus actividades. Una de las maneras de lograrlo es que los operadores privados suministren a los estibadores información acerca de la gestión, incorporen cláusulas sobre la administración conjunta en los acuerdos colectivos, establezcan comités obrero-patronales, aseguren que los trabajadores integren las juntas directivas y les ofrezcan oportunidades de autogestión.

Muchos creen que el hecho de que los trabajadores sean propietarios de las instalaciones productivas creará una fuerza laboral dinámica, dispuesta a lograr metas comerciales exigentes, pero la experiencia de la extinta Eastern Airlines es un claro testimonio de que no es suficiente que los trabajadores sean propietarios de parte de las acciones. Las políticas empresarias y la postura antisindical del presidente de Eastern Airlines, Frank Lorenzo, provocaron tal rechazo en los empleados que los hizo oponerse a todos sus esfuerzos, pese a que eran propietarios y que la empresa corría el riesgo de quebrar (CEPAL, 1996).

Por su parte, los empleados de la empresa automovilística Saturn pusieron en práctica un esquema singular, porque colaboraron 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 a la fuerza laboral de planta sin adoptar las medidas necesarias para asegurar que aceptarían un mecanismo de trabajo mancomunado con sus empleadores. El error de Eastern Airlines y Saturn es que no organizaron programas de capacitación para crear y mantener una actitud de colaboración entre los trabajadores y la gerencia. Del mismo modo, otorgar a los estibadores una participación en la propiedad de las instalaciones portuarias y en las decisiones de los operadores privados es un incentivo poderoso, pero para que sea fructífero debe complementarse con programas de capacitación que fomenten la colaboración obrero-patronal (CEPAL, 1996).

Recuadro 4

COLABORACIÓN OBRERO-PATRONAL

En 1986, la National Steel Corporation (NSC) (Empresa Nacional Siderúrgica) de los Estados Unidos decidió otorgar mayor voz y voto a los trabajadores en las actividades de la gerencia. Ello entrañaba convenir con el sindicato –United Steel Workers (USW) (Unión de Trabajadores Siderúrgicos)– garantías de trabajo, un acuerdo para evitar los despidos de trabajadores con más de un año de antigüedad y el otorgamiento de poder de decisión, con inclusión de puestos en la junta directiva. Los trabajadores podían actuar como capataces y participar en las decisiones, y los funcionarios del sindicato recibir información de todo tipo, desde las utilidades hasta las condiciones del mercado. A cambio, al firmar un acuerdo colectivo por seis años, el sindicato accedía a reestructurar las normas laborales con un criterio comercial, permitir la creación de equipos de trabajo y limitar las amenazas de huelgas. La United Steel Workers informó de que el 20% de los 9 500 obreros de la Empresa todavía no ven con buenos ojos el acuerdo.

Sin embargo, la productividad de la planta principal de la National Steel Corporation es una de las más altas del sector, y asciende a 2.95 horas de trabajo por tonelada de acero. Los beneficios más notables se produjeron en 1991, cuando la recesión provocó una pérdida de 101 millones de dólares en los primeros seis meses del año y la National Steel Corporation estuvo a punto de quebrar. Cuando pidió ayuda a los trabajadores, se presentaron centenares de propuestas. Por ejemplo, éstos señalaron que había equipos alquilados que no se estaban utilizando y podían devolverse. Los costos de operación de la empresa bajaron 100 millones de dólares y la productividad aumentó 11% en un año. Gracias a estas medidas, la National Steel Corporation fue la única gran empresa siderúrgica que registró ganancias durante el segundo semestre 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.

Para crear un entorno de este tipo, los gobiernos deberían adoptar regímenes en que los tres grupos evolucionaran y maduraran como equipo, y los sindicatos deberían negociar acuerdos colectivos que permitan la participación de los estibadores en los beneficios que ellos generan para los operadores privados.

b) Utilidades

Es sumamente difícil que los clientes se interesen en utilizar un puerto determinado si no se logra un trabajo mancomunado entre los estibadores, los

Recuadro 5

UNA EMPRESA MIXTA OBRERO-PATRONAL

En 1982 General Motors (GM) y la United Automobile Workers (UAW) (Unión de Trabajadores de la Industria Automovilística) pusieron en marcha una empresa mixta para concebir, diseñar y construir un nuevo automóvil llamado Saturn. En los acuerdos colectivos que se firmaron con los obreros de Saturn no se incluye la cláusula que figura en los acuerdos entre la GM y la United Automobile Workers por la que se establecen las prerrogativas de gestión o la autoridad para tomar decisiones. El concepto de empresa en sociedad de Saturn se fortalece con la adopción de decisiones por consenso, las bonificaciones anuales para los obreros y la carencia de relojes de control. Los representantes sindicales participan en todos los niveles de decisión, desde la selección de los proveedores, los métodos de producción, las tecnologías y la contratación de nuevos empleados hasta la elaboración de nuevos productos, los programas de capacitación y las campañas publicitarias. El entusiasmo que generó este arreglo en el grupo inicial de 3 200 miembros de la United Automobile Workers se considera uno de los factores determinantes que hacen del Saturn 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 aceptaron incorporar a otros 1 800 trabajadores que habían sido despedidos de otras fábricas de GM. Cuando el 13 de enero de 1993 se celebró un referéndum, para determinar si se mantiene el innovador mecanismo de trabajo de la empresa, el 29% de los 5 000 obreros votaron 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, Massachusetts, MIT Press, 1993, pp. 126 a 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 a 201.

clientes y los operadores privados de las terminales marítimas. Los gobiernos deben asegurar que los estibadores y los operadores privados no puedan aprovechar los mecanismos del mercado para crear monopolios que limiten las opciones de los clientes o generen aumentos de las tarifas portuarias, y lograr que esos mecanismos promuevan la colaboración entre ambos sectores para resolver los problemas comunes.

Recuadro 6

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.

Por lo general, 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. Mediante el sistema de desplazamiento se distribuyen las economías de costos entre la Dirección de Puertos y los trabajadores. Cuando éstos están ociosos, la Dirección de Puertos tiene la facultad de cambiarlos de una función a otra y de ofrecer una compensación monetaria a los estibadores que acepten una jubilación anticipada. Con el tiempo, este sistema brinda a la Dirección de Puertos la posibilidad 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 capacitación en otras actividades. 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'anan 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.

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. Esas medidas comenzaron a utilizarse en el caso de los empleados de la administración pública y luego se extendieron a las empresas estatales y a las empresas privadas durante el período de aplicación de las políticas económicas de crecimiento hacia adentro. Lo que interesa saber, más bien, es si dicha participación contribuirá a una mayor productividad y rentabilidad. La cuestión no es si los trabajadores portuarios deben participar o no en las utilidades; más bien se trata de saber si dicha participación contribuirá a dicha productividad y rentabilidad. El hecho de que los operadores privados y la mano de obra compartan los ingresos sólo se justifica si las actividades de ambos están supeditadas por igual a los mecanismos del mercado.

La participación de los estibadores en las utilidades puede generar un aumento de la productividad y la rentabilidad sólo cuando ellos ejerzan el control de sus propias actividades. Los incentivos monetarios tampoco

servirán si los trabajadores realizan tareas tediosas. Para evitar la monotonía, muchas veces se modifica el contenido de esas tareas o los trabajadores se turnan para realizarlas. Es importante que los estibadores comprendan que sus esfuerzos individuales puede incidir directamente en el pago de incentivos, aunque tales esfuerzos formen parte de una actividad más amplia.

El pago de incentivos se debe dirigir al nivel más bajo de la estructura de producción del servicio portuario: la cuadrilla de manipulación de carga. Cuando los estibadores sienten que ejercen algún tipo de control sobre el programa de incentivos y la cantidad de dinero que recibirán, pueden producirse mejoras muy positivas de la productividad y la rentabilidad. El programa de incentivos debe basarse en diversos criterios comerciales, como la satisfacción de los clientes, la productividad de los estibadores y el aprovechamiento de las oportunidades comerciales por parte de los operadores privados de las terminales marítimas.

3. Eficiencia portuaria

El concepto de eficiencia habitualmente se define en términos vagos, como la satisfacción de determinadas necesidades en el marco de las limitaciones tecnológicas y de recursos existentes (CEPAL, 1996). A los efectos del presente libro, se entiende como eficiencia de un puerto a la prestación de servicios de manipulación de carga y almacenamiento que satisfagan las necesidades de los clientes de la manera más productiva y rentable posible. La eficiencia portuaria está afectada por la habilidad y productividad de los estibadores, la maquinaria y las instalaciones utilizadas, una amplia gama de leyes y reglamentos y el grado de integración de esos factores.

Como las necesidades de los clientes del puerto varían mucho y se modifican constantemente, sólo es posible aumentar la eficiencia a través de una coordinación de las actividades que apoyen el comercio en los puertos y fuera de ellos. De hecho, gran parte de ese apoyo es el resultado de diferentes convenios, reglamentos, acuerdos laborales y contratos, de modo que es muy difícil crear un sistema integrado. Las operaciones portuarias sólo se realizan en serie y para realizar una función determinada es necesario esperar que se hayan completado las anteriores. Estas ineficiencias redundan en costos adicionales, que normalmente se recuperan a través de las tarifas portuarias o las subvenciones públicas.

Eficiencia también significa que no se puede encontrar ninguna otra asignación para los factores productivos –propiedad inmobiliaria, mano de obra y capital– que pueda 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 o afectan

negativamente las actividades comerciales de los clientes y operadores privados de las terminales marítimas. Los incrementos de salarios y las prestaciones derivadas del ejercicio del poder monopólico, la restricción de la productividad y la limitación de las opciones de los clientes distorsionan los precios y la asignación de los recursos. Los gobiernos pueden contribuir a aumentar la eficiencia portuaria formulando marcos normativos que permitan el libre juego de los mecanismos del mercado para equilibrar sus propios intereses, los objetivos sociales de los trabajadores y las metas comerciales del sector privado.

El movimiento sindical tiene plena conciencia de que el libre juego de los mecanismos del mercado en una economía global eliminará las ineficiencias de sus actividades y los obligará a aceptar tecnologías modernas e instituciones de apoyo. La llamada “cuestión social” proporcionaba parámetros fácilmente definibles, como los aumentos salariales destinados a mantener el poder adquisitivo, la participación en las utilidades de una empresa y la seguridad en el empleo. Pero hoy día, la equidad social está orientada a permitir la posibilidad de efectuar nuevas asignaciones de empleos, otorgar planes de indemnización y organizar programas de capacitación. Para los países que han introducido políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, la eficiencia portuaria puede incrementarse con la competencia interportuaria e intraportuaria, así como con la competencia intersindical, intrasindical y extrasindical.

Este universo competitivo de cinco componentes asegura una respuesta oportuna a la necesidad de eficiencia de los clientes, ya que el volumen creciente de productos que se movilizan a través de los puertos no pueden seguir manipulándose con un sistema de uso intensivo de mano de obra, oneroso, lento y propenso a dañar la carga. Si no se presta atención a cada uno de esos componentes, sería difícil, cuando no imposible, lograr que actúen los mecanismos del mercado para armonizar las posiciones de los operadores privados y de los estibadores, determinar las inversiones más rentables y para lograr un funcionamiento eficiente. Así pues, en la medida en que los estibadores enfrenten la competencia en un mismo puerto, entre varios puertos, en el seno de un mismo sindicato, entre varios sindicatos y fuera de ellos, será más fácil atender adecuadamente a las necesidades de eficiencia de los clientes.

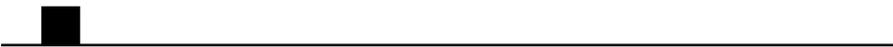
Tarde o temprano, los operadores privados de las terminales marítimas y los estibadores tendrán que buscar, conjuntamente, alternativas que refuercen su capacidad para tener en cuenta en sus actividades cada uno de los elementos de dicho universo. Los esfuerzos por aumentar la eficiencia de un puerto fracasan cuando uno de los actores renuncia a ciertos privilegios y se permite a otro que se los adjudique. Eso fue lo que ocurrió en el puerto de El Callao (Perú), cuando el sector laboral portuario hizo importantes

concesiones respecto de su remuneración. El error principal consistió en que la reducción de los salarios no se supeditó a la influencia competitiva de los mecanismos del mercado. Por el contrario, se permitió que pérdida de salarios fuera aprovechada por las agencias navieras, en tanto que las tarifas portuarias y los fletes marítimos no se modificaron.

Si la reducción de los salarios de los estibadores peruanos hubiera estado sujeta a los mecanismos del mercado, esa suma se habría prorrateado entre todos los actores de la comunidad portuaria, según sus respectivas estructuras competitivas. Una vez que un grupo pierde el control de ciertas ventajas no comerciales, obtenidas por motivos políticos, deben dejarse libradas a las presiones abiertas y competitivas del mercado. Para que los estibadores contribuyan a aumentar la eficiencia portuaria, el régimen laboral debe aplicar los mecanismos de mercado para equilibrar el poder de negociación de los operadores privados de las terminales marítimas y los sindicatos. Así se garantizará que esos mecanismos se conviertan en el árbitro definitivo entre los objetivos comerciales de los clientes y los operadores privados y las metas sociales de los trabajadores.

Capítulo VI

LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA



Los servicios que puede ofrecer un puerto determinado, los mercados a los que se puede acceder, el carácter de los regímenes jurídicos que rigen las actividades portuarias y la mano de obra necesaria están determinados por la infraestructura física. En el momento en que surgen los adelantos tecnológicos, muy pocos reconocen su importancia para el transporte marítimo. La revolución industrial nos ha enseñado que cualquier adelanto tecnológico que aumente la eficiencia o reduzca los costos desplazará a la tecnología anterior. Por ejemplo, muy pocos aquilataron debidamente la importancia que

adquirirían los contenedores en el transporte marítimo. El impacto de los contenedores fue global. Su introducción contribuyó a: i) reducir drásticamente el tiempo de permanencia de los buques en los puertos y la demanda de mano de obra; ii) ampliar las zonas de influencia de los puertos, pues se trata de elementos aptos para el transporte terrestre de larga distancia; iii) impulsar al sector manufacturero a reducir las dimensiones de los productos para poder aprovechar en forma más efectiva el espacio disponible en dichas unidades; iv) incorporar a las operaciones portuarias una gama de tecnologías especializadas, como las grúas, las comunicaciones electrónicas y el equipo de porteo.

A. LAS OPERACIONES PORTUARIAS

Los ingenieros y los fabricantes de equipo portuario señalan que las tecnologías portuarias modernas son la forma más adecuada y barata de aumentar la productividad. Esto pareciera contradecir la idea formulada por los economistas de que el capital y la mano de obra son intercambiables. O sea, que para un puerto debiera ser igualmente satisfactorio contar con sistemas de carga y descarga de buques y manipulación de cargas en las que predomine el uso del capital o de mano de obra, y que la elección entre uno u otro se hace sobre la base del costo relativo. En realidad, no es frecuente que esos sistemas sean intercambiables y el tipo de tecnología utilizada depende de las presiones de la competencia. En la selección de dichas tecnologías es esencial tener en cuenta: i) la facilidad de acceso de los transportistas; ii) la necesidad de contar con terminales especializadas; iii) los requerimientos en materia de sistemas de manipulación de carga; iv) la consolidación de la carga; v) la conveniencia de utilizar sistemas computarizados y de comunicaciones; y vi) el nivel de capacitación de los estibadores.

1. El acceso de los transportistas

Durante muchos siglos, la infraestructura física de los puertos ejerció una influencia dominante sobre el tamaño de los buques. Por ejemplo, el *Great Eastern*, construido en 1859 con 692 pies (210.9 metros) de eslora, fue el buque más grande construido hasta esa fecha. Sin embargo, constituyó un fracaso total debido a que en ese momento los sistemas de propulsión eran inadecuados y los puertos demasiado pequeños y a que no existían corrientes comerciales proporcionadas a su capacidad. Sin embargo, en los primeros años del siglo siguiente la infraestructura física de los puertos ya no pudo contener el crecimiento de los buques y la situación se invirtió. En otras palabras, el tamaño de los buques empezó a ejercer una influencia dominante sobre la infraestructura física de los puertos. La reacción de los operadores portuarios ante el aumento progresivo del tamaño de los buques se refleja en las posiciones divergentes adoptadas en el período 1898-1923 por los miembros de la Asociación Internacional Permanente de los Congresos de Navegación (AIPCN). En esa época, un grupo de la AIPCN trató de limitar las dimensiones de los buques a 275 metros de eslora, 32 metros de manga y 9.5 metros de calado, mientras que otro sostenía que esos límites eran innecesarios.

Desde mediados del decenio de 1950 hasta la primera crisis petrolera de octubre-diciembre de 1973, el tamaño de los buques tanques aumentó enormemente. Por ejemplo, el buque tanque T-2, de 16 765 toneladas de peso muerto construido durante la segunda guerra mundial, parece minúsculo si se lo compara con uno de los más grandes, el *Seawise Giant*, de 564 739 toneladas de peso muerto y un calado, a plena carga, de unos 28 metros. El tamaño de los buques de carga seca a granel también ha aumentado hasta alcanzar unas 300 000 toneladas de peso muerto. Con la introducción de los contenedores en 1956, las empresas navieras empezaron a aprovechar las economías de escala. Desde la botadura del primer buque portacontenedores, con espacio para 58 contenedores, estos buques han crecido hasta alcanzar 85 000 toneladas de peso muerto, con una capacidad de 6 000 TEU, y se prevé la construcción de buques de entre 10 000 y 12 000 TEU de capacidad.

Al proyectar la construcción de la infraestructura física de los puertos, no sólo es necesario facilitar el acceso de las empresas de transporte marítimo y terrestre sino lograr, también, que las tareas de recepción, despacho y manipulación de la carga puedan realizarse en forma eficaz desde el punto de vista de los costos. A este respecto, el Gobierno de los Países Bajos está invirtiendo en una red ferroviaria que permitirá el transporte de contenedores apilados de a dos entre el puerto de Rotterdam y Alemania. En muchos países en desarrollo los puertos están rodeados por ciudades importantes. Además, estos países dedican escasos recursos al mantenimiento de las redes viales. Estos factores aumentan los costos de transporte terrestre, crean congestiones en la ciudad y dificultan el acceso a los puertos.

Recuadro 7

LA DEMANDA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y EL CALADO DE LOS PUERTOS

El dragado de los canales de acceso de la principal terminal de contenedores del puerto de Nueva York y Nueva Jersey se demoró porque el sedimento contiene dioxina y se generó un conflicto en la elaboración del proyecto para enterrar los materiales de 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. De este modo se creó un círculo vicioso: disminuyeron los volúmenes de carga que llegan al puerto porque no se ha otorgado la autorización necesaria para hacer un dragado de mantenimiento, de modo que los operadores de buques de línea regular comenzaron a utilizar las instalaciones de puertos cercanos. La caída de los volúmenes de carga hizo necesario un aumento de las tarifas a fin de generar fondos suficientes para pagar a los estibadores desempleados de la International Longshoremen's Association (ILA) (Asociación Internacional de Estibadores) la garantía horaria de 1 900 horas –originalmente 1 600– anuales. Las tarifas de carga –65 dólares por contenedor, más 4.50 dólares por tonelada para los envíos que se movilizan en un radio de 260 millas del puerto ó 1.85 dólares por tonelada fuera de ese radio– se utilizan para pagar los salarios y beneficios de los miembros desempleados de la Asociación. El aumento de las tarifas hará que el puerto sea más caro y menos competitivo. La International Longshoremen's Association estimó que el retraso ha causado una pérdida de más de 100 000 horas de trabajo en un período de seis meses.

Fuente: International Transport Journal, "NY/NJ faces dredging delay", N° 48, 2 de diciembre de 1994, pp. 3853 a 3855; John Fossey, "NY/NJ's changing face", *Containerisation International*, marzo de 1994, pp. 66, 67 y 69 a 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. 2083; *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.

Los buques más grandes han provocado un aumento considerable de los costos operacionales diarios y las empresas navieras prefieren evitar el uso de puertos que se hallen a muchas horas de navegación del mar abierto. A este respecto, el puerto de Amberes ha construido instalaciones fuera de su sistema de esclusas para que las empresas navieras no tengan que desembolsar el costo correspondiente a las siete horas de acceso, y el pago, entre otros, de los impuestos sobre las esclusas y los honorarios de los prácticos. Además, en vista del ritmo con que están entrando en servicio buques más grandes, el calado en los puertos adquiere cada vez más importancia. Para mantener su competitividad, muchos puertos deben dragar los canales de acceso y los sitios de atraque, y ampliar las instalaciones existentes o construir otras nuevas. Por ejemplo, el puerto de Hamburgo tuvo que dragar para lograr mayor profundidad o perder el servicio de la línea Maersk y sus nuevos buques de 6 000 TEU de capacidad.

A fin de establecer una estructura normativa que fomente la participación privada y constituya la base de la reforma laboral en los puertos estatales, no alcanza con tener en cuenta factores como el mercado, el marco regulatorio, la equidad social y los clientes. También es importante prestar atención a la infraestructura y el calado de los puertos. El sector privado tomaría en cuenta factores como la utilidad de la infraestructura existente, el calado natural del puerto y el costo de las mejoras necesarias. Además, el régimen laboral y las reglas que protegen el medio ambiente constituyen obstáculos para cualquier puerto que desee atraer a los inversionistas privados y a los buques de gran calado. Resulta necesario que los gobiernos formulen normas en cada una de las áreas mencionadas, con el objeto de armonizar los efectos sobre el medio ambiente con la rentabilidad.

B. LAS TERMINALES ESPECIALIZADAS

Durante siglos se construían los muelles como estructuras macizas, capaces de resistir el empuje de buques durante las operaciones de atraque y desatraque, así como los efectos ocasionados por las mareas. Más tarde, se desarrollaron sistemas mecánicos que absorbían la presión de empuje y los muelles comenzaron a montarse sobre pilotes afirmados en el fondo del mar. El equipo que manipula la carga ha cambiado desde entonces, pero los muelles no han sufrido mayores modificaciones. No obstante, podría ser ventajoso realizar un nuevo estudio riguroso para determinar la forma en que podrían diseñarse los muelles a fin de compatibilizarlos con las modificaciones del equipo de manipulación de carga.

La construcción y funcionamiento de las terminales portuarias especializadas han atravesado dos etapas: la primera estuvo vinculada a las características de la carga y la segunda a las de los medios de transporte. Las

primeras se construyeron a fines del decenio de 1880 y se destinaron a la carga y descarga de petróleo. Posteriormente se han utilizado para muchos otros tipos de carga. Sin embargo, en una segunda etapa, se empezó a tener en cuenta las necesidades de los medios de transporte, tanto marítimo como terrestre, y a modificar las instalaciones a fin de facilitar su llegada y su partida. Las características de las terminales especializadas vinculadas con la carga y los medios de transporte son tan importantes que, junto con factores como la ubicación geográfica, la productividad y los costos, contribuyen en mucho a determinar qué puertos tendrán operaciones rentables y a cuáles se destinarán las cargas.

Las terminales especializadas se desarrollaron cuando los buques comenzaron a transportar grandes volúmenes de carga homogénea. A partir de la construcción del primer buque tanque, en 1886, que inició el transporte de petróleo a granel, puede observarse el impacto del transporte de grandes volúmenes de cargas a granel sobre las terminales portuarias. Antes de la construcción de ese buque petrolero, todas las cargas se transportaban en buques de itinerario fijo y se manipulaban en terminales no especializadas. Cuando el volumen de petróleo y otros productos homogéneos y productos uniformes, como los automóviles, las tuberías, los rollos de papel y la madera alcanzaron niveles apropiados, se empezó a transportarlos en buques especializados, haciéndose evidente la necesidad de terminales igualmente especializadas.

Con la aparición de los contenedores marítimos, a fines del decenio de 1950, los sistemas de manejo de las cargas de tipo neo-granel o uniformes se hizo extensivo a las cargas generales. Desde entonces se han construido terminales especializadas en muchos puertos para facilitar su manipulación. No obstante, la necesidad de espacio para manipular la carga en las proximidades de los buques ha desaparecido en gran medida. Las grúas pórtico pueden depositar y cargar contenedores detrás de sus rieles traseros. Los muelles de carga general podrían convertirse en terminales de contenedores construyendo, en forma paralela a ellos, una franja estrecha para los rieles frontales de la grúa, con sistemas de amortiguación para protegerla. Un arreglo de este tipo no sólo reduciría los costos de construcción, sino que proporcionaría al puerto un cinturón más amplio de terminales así como mayor calado para los buques.

Cada producto tiene características que determinan los sistemas de manipulación de carga, las instalaciones de almacenamiento y las terminales más apropiadas. Dada la creciente preocupación por la calidad del aire, por ejemplo, los compradores de carbón han aumentado la demanda de mezclas de diferentes tipos. Esto se traduce en la necesidad de contar con amplios espacios para apilarlos por separado. La mayoría de los compradores de carbón lo utilizan como insumo fundamental de sus actividades productivas,

como la fabricación de acero y la generación de energía eléctrica, por lo cual les sería muy oneroso interrumpir esos procesos.

Por consiguiente, los compradores de carbón firman contratos a largo plazo para asegurarse un suministro ininterrumpido. El precio es un factor importante en las negociaciones de esos contratos, pero no tanto como la garantía de continuidad en el abastecimiento. A fin de que no surjan obstáculos que puedan interrumpir las entregas previstas, en los contratos se incluyen cláusulas para la reparación y mantenimiento de los sistemas de transporte terrestre, el dragado de los puertos, las horas de trabajo y muchos otros aspectos.

Pueden construirse terminales especializadas para casi cualquier carga, pero es preciso satisfacer gran número de requisitos. Por ejemplo, un país se propone construir una terminal para la exportación de carbón a granel, aun cuando el calado del puerto no permita el acceso de buques de tipo PANAMAX y el carbón deba traerse al puerto en camiones, atravesando una zona urbana muy congestionada. Las terminales especializadas requieren grandes inversiones, y sólo son viables si los volúmenes de carga son grandes y frecuentes. Además requieren un calado suficiente, sistemas de manipulación de carga de gran capacidad y servicios de transporte terrestre que utilicen rutas de acceso fácil. Por lo general, se construyen en ambos extremos de una ruta marítima determinada.

A veces se emplean buques y gabarras como centros de transbordo flotantes, con el fin de evitar el gasto de construir una terminal especializada en tierra. Por ejemplo, se utilizan buques para transportar granos de la zona de los Grandes Lagos a un amarradero de aguas profundas situado en el Río Mississippi, donde se traslada el producto a buques graneleros que lo transportan a su destino final. Este arreglo funciona debido al tamaño limitado de los buques que pueden navegar río arriba para llegar a las zonas de producción, pero su efecto sobre la competitividad de los granos y otros productos transbordados debería determinarse comparando los precios de éstos en los mercados internacionales con los de los productores que no utilizan un sistema de transbordo.

La multiplicación de las operaciones de transbordo de productos ocasiona un aumento de costos porque exige inversiones en terminales especializadas y mano de obra capacitada para cargar las gabarras a un costo razonable. También requiere puntos de transbordo donde trasladar los productos a los buques más grandes. Las gabarras tienen un costo operacional mucho más bajo que los buques, y a menudo se cargan en un gran número de terminales pequeñas. Los productos suelen trasladarse de las gabarras a los grandes buques de carga a granel por medio de una grúa montada en una de ellas.

El transporte oceánico de cargas homogéneas posibilita la construcción de terminales especializadas en los puertos. También ofrece la posibilidad de modificar los muelles existentes. Sin embargo, la construcción o la transformación son tareas de vastas proporciones que exigen trabajos de dragado y la construcción de bases sólidas para resistir la concentración del peso de las cargas y de amplias playas de almacenamiento. Estas terminales facilitan la carga y descarga rápidas de los buques y exigen un acceso fácil para los operadores de los medios de transporte terrestre con miras a la recepción, despacho y manipulación de las cargas a un costo razonable. A este respecto, muchos puertos han empezado a construir patios ferroviarios tanto dentro como fuera del puerto.

C. LOS SISTEMAS DE MANIPULACIÓN DE CARGA

Las principales tendencias observadas en el desarrollo tecnológico de maquinaria utilizada para transferir cargas entre los buques y los muelles ha sido el paso de la manipulación de unidades individuales y pequeñas a otras más grandes y luego a sistemas de carga y descarga continuos. Este fenómeno puede observarse en el manejo de los cereales, en que inicialmente los productos se manipulaban en sacos individuales, luego en sacos agrupados en eslingas y paletas y, por último, mediante sistemas de manipulación continua a granel. Para justificar las cuantiosas inversiones inherentes a los sistemas continuos, es preciso que las cargas sean uniformes y que el puerto tenga asegurados en forma permanente volúmenes suficientes del producto.

Los sistemas de manipulación continua se han utilizado para productos que fluyen libremente, como el petróleo, los minerales y los cereales. Sin embargo, cuando los volúmenes de estos productos son reducidos o su movilización por un puerto determinado es poco frecuente, la base comercial es insuficiente para invertir en los sistemas de manipulación continua. En esa eventualidad, los puertos recurren a menudo a grúas equipadas con una tarasca o cucharón que manipulan grandes cantidades de producto. Por lo general, este tipo de grúas tienen la capacidad de movilizar de 5 a 40 toneladas en cada movimiento. Los sistemas de manipulación continua de carga a granel se han perfeccionado a lo largo de muchos años. Por ejemplo, en Tubarão (Brasil), se cargan 20 000 toneladas del mineral de hierro por hora y éste se descarga en Rotterdam, a razón de 5 000 toneladas por hora mediante un sistema de cucharón.

Hasta 1988, las terminales de cereales pertenecientes al fisco argentino cargaban un promedio de 8 000 a 10 000 toneladas diarias de cereales. En consecuencia, necesitaban aproximadamente seis días para cargar un buque de tamaño panamax de 60 000 toneladas de peso muerto. En cambio, en los puertos de los Estados Unidos bastaba un día y medio. Hoy día, en el puerto

de Bahía Blanca se cargan 5 000 toneladas de cereal –girasol y trigo– por hora y 4 000 toneladas de harina de soja. Esto representa unas 12 y 15 horas, respectivamente, para cargar un buque panamax. En el puerto de San Nicolás, el elevador de granos es propiedad del Estado y actualmente no funciona. La productividad media es del orden de 500 toneladas por hora.

Hace poco tiempo que los sistemas continuos han comenzado a utilizarse para la manipulación de unidades pequeñas de carga general, como cajas y paletas de fruta. Sin embargo, las unidades más grandes comenzarán a utilizarse cuando los volúmenes lo justifiquen. Hasta ahora, no existen sistemas de manipulación continua de contenedores, pero el sistema de “ratonera” de la compañía Matson, que elimina la separación entre el buque y las grúas pórtico de la zona de almacenamiento, es una aproximación muy estrecha. Asimismo, la Terminal Combinada Europea de Rotterdam construyó una terminal para contenedores en la que éstos se movilizan prácticamente sin intervención del hombre mediante grúas apiladoras automáticas y vehículos de conducción automatizada, controlados desde una computadora central.

En cuanto al futuro, no se sabe si los contenedores serán manejados en los puertos mediante la utilización de la robótica, los puentes que puedan movilizarse por arriba de los buques para permitir la carga y descarga simultánea por ambas bandas o la instalación de equipo de a bordo que sirva para participar en las operaciones portuarias. De lo que nadie duda es que la utilización de sistemas modernos de manipulación de carga de gran capacidad genera la necesidad de contar con abundante espacio, no sólo para la manipulación de la carga de exportación e importación, sino también para construir caminos de acceso, zonas de clasificación y áreas de administración. Por ejemplo, los contenedores de los buques portacontenedores requieren 20 hectáreas o más, en lugar de las cuatro hectáreas que requieren los buques de carga general. Con el objeto de ganar espacio adicional en los puertos, se ha tratado de eliminar las bodegas, ampliar los muelles, apilar los contenedores de a cinco y construir almacenes de varios pisos para los contenedores.

D. LOS SISTEMAS DE CONSOLIDACIÓN DE CARGAS

En el decenio que siguió a la segunda guerra mundial, los volúmenes del comercio internacional aumentaron con rapidez, las economías nacionales registraban tasas de crecimiento sostenidas y los trabajadores de muchas industrias pedían grandes aumentos salariales. Para los puertos esa fue una época excepcional. Los volúmenes crecientes de mercancías debían movilizarse utilizando un sistema que entrañaba el uso abundante de mano de obra y era caro e ineficiente. Además, la carga se deterioraba con gran facilidad. Los puertos estaban congestionados y, para evitar recaladas

múltiples de los buques, se empezó a transportar las mercancías por carretera y por ferrocarril desde lugares muy distantes.

Con el objeto de abaratar los costos portuarios, mejorar la eficiencia y asegurar una conservación adecuada de las mercancías, se inició la consolidación de las cargas generales en unidades de uso múltiple, manejadas por sistemas que hacían un uso intensivo del capital. Una empresa estadounidense de transporte terrestre, McLean Trucking, que prestaba servicios entre Nueva York y Texas, dio un paso revolucionario cuando reconoció que, si se quitaban las ruedas a los compartimentos de carga de los camiones y se instalaban dispositivos en las ocho esquinas para facilitar su manipulación con grúas especializadas, podían ser transportados indistintamente por buques, camiones y ferrocarriles.

McLean Trucking compró un buque tanque T-2, lo bautizó Ideal X y lo modificó de modo que pudiera transportar unidades reutilizables de agrupamiento de carga. El 26 de abril de 1956 el buque zarpó en su viaje inaugural de Nueva York a Houston llevando 56 contenedores de 10.67 metros de largo (35 pies), 2.44 metros de ancho y 2.44 metros de alto (ocho pies por ocho pies). Estas dimensiones fueron seleccionadas porque eran el tamaño máximo de las unidades de carga permitidos en las carreteras de los estados de Nueva York, Nueva Jersey y Texas. Dos años más tarde, Matson Navigation Company (MNC) empezó a transportar unidades del mismo ancho y altura, pero de 7.32 metros (24 pies) de largo. Al igual que en el caso anterior, esas dimensiones se eligieron para aprovechar al máximo las unidades de carga permitidas para el transporte terrestre en las zonas servidas por la empresa.

Sólo tres meses después de la introducción de los contenedores por las empresas navieras que servían la ruta entre Nueva York y Nueva Jersey y Houston (Estados Unidos) en 1956, los costos de manipulación en los puertos de la carga general en esas unidades se redujeron de 5.83 a sólo 0.15 dólares por tonelada (CEPAL, 1992). En vista de esa reducción de costos, cabía pensar que los empresarios navieros de todo el mundo adoptarían rápidamente el uso de contenedores, pero no fue así. Pocos creyeron que la utilización creciente de esas unidades podría traducirse en la construcción de naves especializadas que reemplazarían a los buques de carga general y durante más de una década se los transportó como carga de cubierta. Sin embargo, a comienzos de los años setenta, los contenedores se habían convertido en la unidad predominante de transporte naviero y las empresas de transporte marítimo se unían rápidamente a los consorcios de líneas regulares para repartir el costo de adquirir buques especializados.

Debido al aumento de la utilización de los contenedores y la necesidad de asegurar la posibilidad de usarlos indistintamente en los diversos medios de transporte, la Organización Internacional de Normalización (ISO) estableció

en 1961 el Comité Técnico 104. Cuando el comité publicó la recomendación N° 688, en 1964, las normas adoptadas para los contenedores de carga marítima fueron las siguientes: 3.1, 6.1, 9.1 y 12.2 metros (10, 20, 30 y 40 pies) de largo, con anchos y alturas uniformes de 2.44 metros (ocho pies) y capacidades de 10, 20, 25 y 30 toneladas, respectivamente. Estas medidas reflejaron las decisiones adoptadas por los pioneros del transporte en contenedores pero no tuvieron en cuenta la utilización generalizada de paletas ya normalizadas. Por ejemplo, los contenedores de 6.1 y 12.2 metros normalizados por la ISO sólo podían cargar 21 y 24 paletas de 1 x 1.2 metros y de 1.2 x 0.8 metros, respectivamente.

En lo que respecta a las unidades de agrupación de cargas, el transporte terrestre en el continente europeo tomó otro rumbo. El Comité Europeo de Normalización publicó normas para las cajas intercambiables –contenedores que no pueden apilarse y están equipados con dispositivos de levantamiento sólo en las esquinas del fondo– de tipo “C”, de 7.45 y 7.82 metros de largo, además de la muy difundida unidad de 7.15 metros. La empresa English, Scottish and Welsh Railway, del Reino Unido, emplea contenedores de 12.2 por 2.5 metros. Estas unidades representan el sistema intermodal europeo, ya que en ellas se transporta aproximadamente el 30% de la carga terrestre y permiten la colocación de 24 paletas de 1 x 1.2 metros, o de 30 paletas de 1.2 x 0.8 metros, en el fondo de una unidad de 13.3 metros.

Después de la desregulación del transporte terrestre en los Estados Unidos, en 1980, las empresas de transporte por carretera comprobaron que sus pequeños compartimientos de carga los colocaban en desventaja competitiva con respecto a los ferrocarriles. En respuesta a sus reclamos, en 1982 el gobierno de los Estados Unidos adoptó la Ley de Asistencia al Transporte de Superficie, en virtud de la cual se aumentaron las dimensiones máximas del soporte en su sistema nacional de carreteras para camiones, de 205 000 millas de extensión, hasta un largo de remolque de 14.63 metros (48 pies), o dos remolques de 8.68 metros (28.5 pies) cada uno, con un ancho de 2.59 metros (8.5 pies). La ley autorizó también a los 27 estados que hasta entonces habían autorizado remolques de hasta 16.15 metros de largo, a que los siguieran usando, y posteriormente se ha extendido su uso en todos los demás estados.

En 1983, la empresa American President Lines empezó a experimentar con su sistema de transporte intermodal entre Asia y los Estados Unidos utilizando contenedores marítimos distintos a los aprobados por la ISO. Las dimensiones ensayadas fueron de 13.7 y 16 metros de largo, 2.9 metros de alto y 2.7 y 2.8 metros de ancho. El empleo de contenedores de dimensiones distintas a las aprobadas por la ISO para el transporte oceánico se ha extendido principalmente a otros navieros que ofrecen servicios hacia y desde los puertos de los Estados Unidos. Además, algunas empresas navieras europeas que proveen servicios de autotransbordo, o ro/ro, transportan contenedores terrestres europeos, o cajas intercambiables, en camiones.

E. COMPUTADORAS Y SISTEMAS DE COMUNICACIONES

Al inventarse el telégrafo en el tercer decenio del siglo XIX, los países europeos lograron comunicarse de modo casi instantáneo con sus agentes más remotos. Por primera vez en la historia, todos los que participaban en el comercio y el transporte poseían un medio para coordinar sus actividades y esto originó una profunda transformación en las rutas comerciales, los aspectos económicos del tráfico e incluso las relaciones geopolíticas. Pero si el telégrafo facilita la transmisión periódica de información, que luego ha de transferirse a los documentos mercantiles, las computadoras y los sistemas de comunicación utilizan documentos electrónicos uniformes que simplifican enormemente la labor de llenarlos y revisarlos, al mismo tiempo que aseguran una transmisión libre de errores. Las diferencias entre el telégrafo, que ayuda a coordinar las actividades, y las computadoras, que contribuyen a integrarlas, se ponen de manifiesto claramente en los puertos.

La productividad de los puertos está limitada por la multitud de personas e instituciones que velan por sus propios intereses, sin que exista mayor comunicación entre ellas. El valor real de un aumento de productividad o de la disminución de los costos de una actividad cualquiera, depende de sus repercusiones en todo el sistema. Por ejemplo, una grúa de gran capacidad requiere de equipos adecuados para movilizar rápidamente la carga desde el buque al lugar de almacenamiento. También, es preciso simplificar los procedimientos aduaneros y contar con servicios de transporte terrestre coordinados y eficientes. Las administraciones portuarias que disponen de computadoras y sistemas electrónicos de comunicación tendrían la posibilidad de unir fuerzas con los productores, comerciantes y transportistas para modernizar e integrar las actividades portuarias, de modo que un aumento de eficiencia de cualquiera de ellos, para ser fructífero, tiene que contar con el respaldo de todos los demás.

Siempre ha sido fundamental tener sistemas de comunicación eficientes para el desenvolvimiento del comercio internacional. Pero, con la globalización del comercio, es necesario que la transmisión de datos refleje las necesidades de los clientes de los puertos y apoye el movimiento físico de los bienes. Es decir, la comunicación de la documentación comercial no puede crear obstáculos que reduzcan la eficiencia de los puertos y los medios de transporte o genere una demora en la entrega de los bienes a los importadores. La rápida adquisición, elaboración y transmisión de los datos comerciales es tan importante para la actividad portuaria como lo son la fuerza laboral, la maquinaria y las materias primas para la industria manufacturera.

En términos tecnológicos, es posible enviar la documentación comercial por medios electrónicos, eliminando así todos los documentos impresos. No todos los clientes necesitan utilizar los documentos electrónicos o tienen la

capacidad de hacerlo. Por eso, en muchos puertos se han estratificado los servicios de información con el propósito de integrar armónicamente los sistemas de cada cliente. A raíz de la diversidad de sistemas operativos utilizados por los clientes, la transmisión de documentación como los conocimientos de embarque, las facturas, las cotizaciones, la información sobre los plazos de entrega y la ubicación de las mercancías se realiza por facsímil, teléfono, correo tradicional o de computadora a computadora, a través de la Internet.

Las comunicaciones de computadora a computadora entre empresas navieras, autoridades portuarias, agencias marítimas, autoridades aduaneras, agentes de aduana, despachadores de carga, empresas de transporte terrestre, embarcadores y consignatarios se realizan mediante versiones similares de documentos electrónicos o a través de otra computadora. Esta metodología se denomina intercambio electrónico de datos (conocido como Electronic Data Interchange o EDI, en idioma inglés) y equivale a la realización de transacciones sin papeles o de actividades comerciales utilizando documentos electrónicos. Algunas de las preocupaciones que plantea el intercambio electrónico de datos son: la seguridad de la información comercial, la incompatibilidad de los distintos sistemas informáticos y la magnitud de las inversiones necesarias para utilizar esta tecnología. Sin embargo, todos estos problemas pueden resolverse con relativa facilidad.

El intercambio electrónico de datos directo, de computadora a computadora, no debe confundirse con las redes de intercambio electrónico de datos a través de terceros. En el primer caso se requieren formatos compatibles de documentos electrónicos que pueden ser transmitidos, recibidos e interpretados por computadoras diferentes; mientras que el segundo facilita las comunicaciones entre formatos incompatibles a través de una computadora aportada por un tercero. Estas computadoras reciben, traducen y entregan la información al destinatario. Las redes de intercambio electrónico de datos a través de terceros permiten a las autoridades portuarias comunicarse con sus clientes y para ello la inversión es mínima. La utilización de formularios electrónicos evita la necesidad no solamente de imprimir los datos sino también de ingresarlos nuevamente en otro sistema, lo cual hace perder tiempo y encierra peligros de errores de transcripción.

Las ventajas del uso del intercambio electrónico de datos en las actividades portuarias comprenden reducciones de costos mediante la sustitución de documentos impresos por documentos electrónicos, la programación de las entradas y salidas de las cargas y los buques, el mejoramiento del equilibrio entre la demanda y la oferta de la mano de obra, la integración de las actividades portuarias con el fin de crear sistemas más productivos y la determinación de las necesidades de infraestructura. Las

leyes, instituciones y prácticas, o sea el marco normativo que rige el manejo de la información, datan del siglo XIX, mientras que las economías nacionales participan del proceso de globalización y hoy día están vinculadas mediante sistemas de comunicaciones electrónicas. El conflicto resultante de la brecha entre el marco normativo y las necesidades del comercio es evidente. A menudo los reglamentos nacionales exigen la emisión de conocimientos de embarque negociables que certifiquen la propiedad de los productos transportados, mientras que la carencia de un sistema universalmente aceptado de seguridad con respecto a la firma y el texto exige la utilización de las cartas de porte, conocidas en idioma inglés como *waybills*.

Por ejemplo, en 1978 se aprobaron las Reglas de Hamburgo que permiten las firmas mecánicas y electrónicas, siempre que éstas no sean incompatibles con las leyes del país donde se emitió el documento. Asimismo, en el decenio de 1970, se desarrollaron dos estándares electrónicos que ganaron amplia aceptación, el ANSI ACS X-12 (American National Standards Institute) en los Estados Unidos de América y el GTDI (Guidelines for Trade Data Interchange) en Europa, para el intercambio electrónico de datos. En razón de la incompatibilidad entre ambos formatos y la necesidad de que éstos tuvieran un carácter internacional, en 1986 las Naciones Unidas establecieron el Reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte (UN/EDIFACT), cuya administración está a cargo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE).

En 1996, las Naciones Unidas establecieron el Centro para la facilitación de procedimientos y prácticas de administración, comercio y transporte (CEFACT), con el objeto de contribuir a mejorar la capacidad de las empresas, organizaciones administrativas y de comercio, para que pudieran intercambiar productos y servicios en forma eficaz. Del mismo modo que el UN/EDIFACT, el CEFACT funciona en la Comisión Económica para Europa y su mandato es fomentar la participación, a nivel mundial, no sólo de los representantes del sector público sino también de una amplia gama de personas del sector privado para tales fines. Hoy día más de 1 500 expertos de ambos sectores colaboran con sus actividades y contribuyen a ellas. Actualmente, el CEFACT ha aprobado 26 recomendaciones orientadas a reducir la burocracia y aumentar la transparencia, mejorar el flujo de datos comerciales por medios electrónicos, reducir el costo de las transacciones como las ventas y mejorar las capacidades gerenciales de los sectores público y privado.

En la actualidad existen dos normas fundamentales para el intercambio electrónico de datos, es decir, las del UN/EDIFACT y las X-12 de los Estados Unidos. Los sistemas propios de algunos productores o comerciantes funcionan en circuitos cerrados, relacionando entre sí las diversas actividades

de una empresa. Para el intercambio de datos fuera de ese circuito la mayoría de esos operadores utilizan una de las normas mencionadas. Muchos de los usuarios de las normas X-12 en los Estados Unidos han comenzado a aplicar las normas del UN/EDIFACT y la aduana de ese país acepta los mensajes electrónicos que cumplen con las normas de ambos. Esta situación es muy similar a la existente en los ferrocarriles de Europa a partir de 1850 cuando determinaron que era necesario utilizar trochas uniformes porque no podía haber circuitos cerrados en el comercio internacional.

Para la aprobación del formato de un mensaje normalizado, el procedimiento previsto en el UN/EDIFACT es el siguiente: un formato del mensaje se somete a la consideración de las Naciones Unidas, lo que lo ubica en la Categoría 0. Cuando el formato es aprobado para su uso experimental pasa a la Categoría 1. En la última etapa –Categoría 2– el mensaje recibe su aprobación oficial. Hasta la fecha se han aprobado 170 formatos de mensajes normalizados conforme a las normas de las Naciones Unidas, de los cuales aproximadamente el 45% está relacionado con la actividad portuaria y el comercio internacional. El órgano rector del UN/EDIFACT celebra reuniones dos veces al año, y cuenta con equipos de relatores que representan a Europa occidental, Europa oriental, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda y Japón y Singapur, que reciben apoyo del grupo de asesoramiento técnico del EDIFACT.

F. LAS TECNOLOGÍAS MODERNAS Y LA CAPACITACIÓN

La adquisición de tecnología moderna exige la capacitación de los estibadores y ambos elementos constituyen los parámetros básicos que determinan qué servicios pueden ofrecerse, los costos incurridos y el marco institucional necesario. Los cambios tecnológicos han desempeñado un papel crucial en la transición entre la manipulación de unidades individuales, de dimensiones y pesos variados, y los servicios especializados en que se manipulan de idéntica manera grandes volúmenes de bienes homogéneos o cargas unitarizadas. La adquisición de tecnologías de avanzada es más viable cuando los volúmenes de carga son suficientemente grandes y estables como para justificar las inversiones necesarias, cuando los costos salariales son un factor importante de los gastos portuarios y cuando los estibadores no están en condiciones de rechazar dichas tecnologías.

Las operaciones portuarias deberían reorganizarse a fin de asegurar que las tecnologías modernas se utilicen correctamente. A menudo se instala una nueva grúa con el propósito de mejorar la productividad y reducir los costos, pero se mantienen en vigor los mismos reglamentos que, por ejemplo, exigen la contratación de un número de trabajadores determinado, que excede las

necesidades del nuevo sistema. Además, rara vez se ofrecen cursos de capacitación a los estibadores para operar y mantener el equipo más moderno. La reorganización de las operaciones portuarias para permitir el despacho rápido e ininterrumpido de los bienes de los buques a sus destinatarios es bastante sencilla, pero las leyes, reglamentos y regímenes que controlan las actividades portuarias a menudo constituyen un impedimento para la plena utilización de las nuevas tecnologías.

La mayoría de los puertos de los países en desarrollo realizan actividades de capacitación en el empleo utilizando métodos que suelen describirse, peyorativamente, con frases como: “siga, mire, imite” o “el cerebro mejor que se lo quite”. Tampoco hay sistemas bien desarrollados para la capacitación de aprendices ni se hace mayor hincapié en la capacitación multifuncional. Estos métodos se han heredado de la época en que se hacía un uso intensivo de la mano de obra, cuando las tareas portuarias se consideraban una fuente de trabajo temporario y los requisitos de competencia técnica eran mínimos. Hoy los operadores privados de las terminales marítimas manejan equipos sofisticados y necesitan del discernimiento y la capacidad de los trabajadores para hacerlos comprender cómo la calificación y la necesidad de una mayor productividad mejora la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales, cómo esa competitividad atrae a los exportadores, importadores y transportistas y genera nuevas oportunidades de empleo dentro y fuera del puerto.

Las tecnologías modernas contribuyen a que los estibadores adquieran capacidades y conocimientos, desde el manejo de una máquina determinada a la comprensión de todas las operaciones portuarias. Estas experiencias permiten a los trabajadores tomar conciencia del papel que desempeñan los servicios portuarios en el conjunto de las actividades comerciales. Todos los miembros de la comunidad portuaria tienen la oportunidad de colaborar en la adquisición de equipo sofisticado y en la determinación de las funciones y actividades que pueden ser ineficientes o innecesarias. La manipulación de mayores volúmenes de carga con cada vez menos estibadores es un reflejo del uso intensivo de capital en los puertos. Durante muchos años se ha afirmado que los sistemas de uso intensivo de mano de obra eran una forma más responsable –desde el punto de vista social– de generar un nivel de empleo determinado y mantenerlo. Los gobiernos, en su condición de administradores de los puertos y operadores de las terminales marítimas, ya no pueden considerarse socialmente irresponsables por adquirir tecnologías que ahorran mano de obra, pues fortalecen la competitividad de los bienes en los mercados mundiales y generan nuevas fuentes de trabajo en la zona de influencia respectiva.

La capacitación de los estibadores para operar las tecnologías modernas crea una situación de tensión para la mano de obra portuaria. Los estibadores

no tienen reparos en admitir que sufren ansiedad, y hasta miedo, de no poder responder a las exigencias de las nuevas tareas. Habitualmente manifiestan su recelo afirmando que no aprenderán un nuevo trabajo, con mayores responsabilidades, por la misma remuneración, o que no saben nada de equipos controlados por computadora y que ya tienen demasiada edad para aprender. La utilización de tecnologías modernas en muchas ramas de actividad ha llevado a muchos a reclamar que se está “descapacitando” o eliminando capacidades de los trabajadores. Sin embargo, las tecnologías portuarias exigen un perfeccionamiento de las capacidades de los estibadores.

A modo de ilustración del impacto de las tecnologías modernas sobre la mano de obra portuaria, en el cuadro siguiente se presenta una reseña de la experiencia recogida con los sistemas de manipulación de contenedores en los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos. Como se aprecia en el cuadro, gracias a los sistemas de manipulación de carga en contenedores, entre 1960 y 1994 fue posible reducir en un 41.6% (29.1-17/29.1) las horas-hombre necesarias, pese a que los volúmenes de carga aumentaron 6.98 veces (199/28.5). Para paliar el impacto de la reducción de la demanda de estibadores, los gobiernos podrían tener en cuenta los temores de los trabajadores y elaborar un conjunto de programas de indemnización y capacitación para realizar nuevas actividades que permitan a las personas despedidas trabajar en otras ramas de actividad.

Las tecnologías modernas ofrecen enormes posibilidades para establecer una base lucrativa para las ramas de actividad que funcionan dentro y fuera de los puertos, pero su materialización será imposible sin una fuerza de trabajo adecuadamente capacitada. De hecho, ambos factores constituyen el

**EL IMPACTO DE LOS CONTENEDORES EN LA
PRODUCTIVIDAD DE LOS ESTIBADORES**

	Horas-hombre trabajadas (en millones)	Toneladas de carga manipuladas (en millones)	Productividad (en toneladas/ horas-hombre)
1960	29.1	28.5	0.98
1980	18.5	113.7	6.15
1987	17.1	157.8	9.23
1993	15.7	183.6	11.69
1994	17.0	199.0	11.71
1995	17.9	220.2	12.30
1996	18.0	215.5	11.97

Fuente: Asociación Marítima del Pacífico.

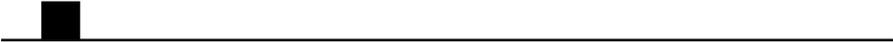
componente esencial de la competitividad de los puertos. Los incrementos de productividad y la reducción de los costos ya no depende solamente de la habilidad manual de los estibadores, sino de su capacidad para utilizar las tecnologías de avanzada y comprender mejor los problemas vinculados con su trabajo y la necesidad de satisfacer las exigencias de los clientes. Por ejemplo, hace unos 30 años en el puerto de Tampico (México) se inició un proceso destinado a mejorar las capacidades de los trabajadores y se organizaron amplios programas de capacitación. Hoy, los estibadores del puerto operan computadoras y clasifican cargas conforme a las disposiciones de la Administración de Aduanas.

En buena medida, las tecnologías utilizadas en los puertos determinan los límites de los salarios y beneficios, los niveles de capacitación necesarios y las perspectivas profesionales de los estibadores. Como las nuevas tecnologías cambian, sería necesario establecer los límites mencionados a fin de fortalecer la competitividad portuaria. Por ejemplo, IBM, la empresa fabricante de computadoras más grande del mundo, cometió un gravísimo error comercial al tratar de eliminar las tecnologías antiguas lo más lentamente posible para no alterar las ventas (CEPAL, 1996). No obstante, las administraciones portuarias aceptan a menudo que los trabajadores rechacen esas tecnologías para evitar los conflictos laborales o, cuando eso no es posible, permiten que los estibadores utilicen las tecnologías de avanzada manteniendo prácticas de trabajo de uso intensivo de mano de obra.

La experiencia en gran número de ramas de actividad ha demostrado que las tecnologías modernas fomentan la integración de funciones y que dicha integración produce una coherencia entre las tareas que mejora la productividad, reduce los costos y la demanda de trabajadores no calificados, y genera una demanda de personas altamente calificadas. El entorno competitivo creado por la integración de funciones alentará a los operadores privados de las terminales marítimas y a la mano de obra portuaria a obrar con flexibilidad y aceptar los cambios que se producirán inevitablemente en el futuro. Esto significa lograr un cambio de mentalidad en ambos sectores. En consecuencia, las inversiones en nuevas tecnologías son una condición necesaria para que los puertos atraigan el interés de los clientes en razón de su productividad y rentabilidad. Sin embargo, para ser suficiente, es preciso complementarlas con programas de capacitación que permita crear una fuerza laboral altamente calificada.

Capítulo VII

LA MODERNIZACIÓN PORTUARIA



En todo el mundo surge la necesidad de modernizar los puertos estatales administrados y operados por los gobiernos a fin de que puedan responder cabalmente a las exigencias que plantea la globalización de la economía. En este proceso, es fundamental que las medidas adoptadas se traduzcan en un incremento importante de la productividad y en una reducción sustancial de los costos. Es indudable que para lograr esos objetivos, es preciso realizar grandes esfuerzos y actuar con una enorme capacidad de decisión para vencer la inercia provocada por décadas de regulación, tráfico de influencias y, en algunos casos, corrupción estatal.

Muchos gobiernos han decidido iniciar ese proceso y han optado por la elaboración de bases que permitan la participación privada en los puertos, procurando, al mismo tiempo, establecer una actividad portuaria con claros objetivos comerciales que respondan a las fuerzas del mercado. Éste es un aspecto esencial, porque afecta los intereses de los trabajadores portuarios, atrincherados en sindicatos poderosos y amparados por alianzas con algunos partidos políticos para la defensa de sus privilegios. De ahí que cualquier proceso de cambio en los puertos exija considerar: i) los aspectos institucionales; y ii) los marcos jurídicos.

A. LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Se puede examinar la necesidad de modernizar los aspectos institucionales de los puertos desde dos puntos de vista, vinculados entre sí. Por una parte, se tiene la evolución continua de la economía mundial y los avances tecnológicos, que inciden en la demanda de los servicios portuarios. Por el otro, un retraso o desfase entre ambos factores y los regímenes jurídicos que rigen cada ente comercial que participa en las actividades portuarias. La demora existente en armonizar los regímenes y normas vigentes con la evolución económica y los avances tecnológicos se refleja no sólo en las limitaciones innecesarias que encuentran los clientes para aprovechar las oportunidades comerciales que se presentan, sino también en los obstáculos con que tropieza la mano de obra para participar más plenamente en los procesos de adopción de decisiones en el lugar de su trabajo. Para analizar los aspectos institucionales de la modernización portuaria, dos de los elementos más importantes son: i) la participación privada; y ii) la fuerza laboral portuaria.

1. La participación privada

a) Esquemas de organización

En general, los puertos se organizan de acuerdo con el tipo de cargas que se manejan o quiénes son sus propietarios. En los países en desarrollo, los puertos utilizados para las cargas líquidas y secas, a granel, son propiedad del sector privado y están bajo su dirección. En cambio, los puertos de carga general son estatales. La mayoría de los puertos del sector público tienen esquemas de organización complejos, pues su administración depende de varios ministerios, comisiones del Senado, organismos gubernamentales, sindicatos y diversos grupos del sector privado. Cabe mencionar, a título de ejemplo, que en Venezuela seis ministerios y por lo menos seis organismos estatales tienen potestades relacionadas con las actividades portuarias.

Este esquema se complica aún más porque en muchos puertos trabajan simultáneamente dos categorías de estibadores: los registrados y los no registrados. La primera está representada por los sindicatos y es empleada por las administraciones portuarias, mientras que la segunda es utilizada por los estibadores registrados para sustituirlos o para ejecutar ciertas tareas pesadas, insalubres o mal remuneradas. La complejidad de esta situación obstaculiza los esfuerzos por establecer una base para la participación privada. Por ejemplo, de los diez puertos principales de carga general de Venezuela, hasta 1996 sólo el puerto de Güiria se había entregado en concesión al sector privado.

La complejidad de estos esquemas de organización significa que los procedimientos para la adopción de decisiones son engorrosos y sumamente lentos. El caso de Chile ilustra esta situación, ya que resulta imperioso crear una base para la participación privada en los puertos con el fin de que respondan a las exigencias que impone la economía global. El proceso de elaboración de una ley sobre la materia se inició en 1990, nueve años después de la aprobación de la Ley 18.032 que estableció la desregulación de los puertos. En diciembre de 1997, el Congreso chileno aprobó la Ley 19.542 que, entre otras cosas, dispone la descentralización de los 10 puertos estatales y autoriza al sector privado a proporcionar los servicios a la carga mediante concesiones o contratos de arrendamiento de las instalaciones de atraque.²

Los 16 años de debates (entre 1981 y 1997) acerca de la conveniencia de privatizar los puertos de Chile demuestra claramente que el problema se transfirió del plano estrictamente técnico al terreno político. Los inversionistas privados, ya sean nacionales o internacionales, manifestaron su interés por los puertos chilenos, pero la demora provocada por los debates políticos costó al país mucho más que pérdidas de tiempo. Sería difícil determinar con exactitud la contribución de los puertos chilenos a los logros de la economía si se hubiera aprobado la Ley 19.542 en 1981. Sin embargo, en lugar de perder 20 años, en ese lapso Chile podría haberse adelantado a sus competidores en el proceso de privatización y es muy probable que algunas empresas internacionales hubieran establecido actividades en el país para aprovechar una fuerza de trabajo bien capacitada y barata, puertos de bajo costo y alta productividad, y un territorio rico en recursos naturales.

Durante años, la mayoría de las leyes, reglamentos y políticas portuarias han privatizado las utilidades, al permitir que queden en manos de los grupos

2 Diario Oficial de la República de Chile, Ley N° 19542, "Moderniza El Sector Portuario Estatal", Viernes 19 de diciembre de 1997, pp. 3 a 8.

portuarios dominantes, y han socializado las pérdidas, al utilizar el tesoro público para subvencionar operaciones no rentables. En un entorno portuario competitivo, las rentas monopólicas de que gozan esos grupos serían compartidas por los que participan en la cadena de distribución y, al no existir subvenciones del Estado, cualquier pérdida comercial sería asumida por los inversionistas privados. Así pues, la afirmación de que la participación de las empresas privadas en la dotación de instalaciones y el suministro de servicios portuarios provocará la socialización de las pérdidas y la privatización de las utilidades carece de fundamento.

Para entender mejor esta demora, es preciso tener en cuenta que los gobiernos son una coalición de partidos políticos y grupos dominantes que tienen posiciones distintas sobre el impacto de la participación del sector privado en los puertos estatales. Las administraciones portuarias nacionales y los representantes de los trabajadores reconocen que esas diferencias aseguran que no habrá cambios e impiden cualquier esfuerzo por llegar a un acuerdo entre sectores y presentar una imagen de eficiencia. Es muy común que los trabajadores se entrevisten con el ministro de transporte, e incluso con el Presidente, con el propósito de convencerlos de la necesidad de preservar prácticas laborales que justifiquen mantener una dotación de mano de obra excesiva. Además, existe un amplio debate sobre las necesidades del país en materia de instalaciones portuarias y las inversiones necesarias para rectificar la inactividad de los gobiernos.

Las cooperativas son una forma alternativa de organización de los puertos. Las cooperativas que agrupan a los trabajadores, sus empleadores, y los clientes son una estructura válida de organización para los puertos, siempre y cuando contemplen los intereses de todas las partes y mantengan un equilibrio entre ellas. En 1961, se estableció una cooperativa de trabajadores portuarios en el puerto de Bahía Blanca (Argentina), la que funciona bastante bien debido a la competencia de puertos cercanos que movilizan el mismo tipo de cargas y a su disposición a participar en una comisión para elevar la productividad y coordinar las actividades portuarias. Sin embargo, es un hecho reconocido que el sindicato de trabajadores portuarios tiene mucho poder político e interviene vigorosamente en las decisiones cotidianas de la gerencia.

Por lo general, las cooperativas proporcionan dos fuentes de poder o influencia a los trabajadores portuarios. Por un lado, en su calidad de miembros de la cooperativa, conjuntamente con los clientes, los trabajadores portuarios contribuyen a las decisiones relacionadas con las operaciones. Por el otro, en su condición de miembros de un sindicato, influyen en una amplia gama de factores, desde la adquisición de nuevas tecnologías hasta la determinación de sus propios beneficios. A veces, los trabajadores han utilizado ese poder para rechazar ciertos adelantos tecnológicos u operacionales que reduzcan la demanda de sus servicios.

Cualquiera sea el esquema de organización, todos los grupos que integran la comunidad portuaria elegirá la forma de mejorar sus ingresos o fortalecer su influencia, pero el marco institucional debe equilibrar los intereses de cada uno de ellos. Con el objeto de equiparar los intereses de los inversionistas privados, las administraciones portuarias del sector público y los sindicatos, y para asegurar que no se produzca un estancamiento en la adopción de las decisiones, los gobiernos deben analizar los procedimientos pertinentes y examinar la posibilidad de otorgar mayor peso a los votos de los exportadores, importadores y transportistas. Por ejemplo, a menudo se exigen garantías al gobierno para los préstamos destinados a proyectos de mejoramiento de los bienes de capital. En consecuencia debería asegurarse el predominio de los mecanismos del mercado y no de grupos individuales.

b) La globalización de la economía y las políticas portuarias

Desde el advenimiento de la economía globalizada en los años ochenta, muchos de los países en desarrollo han introducido políticas económicas orientadas a fomentar los intercambios comerciales. Estas políticas comprenden la apertura del mercado interno a la competencia internacional y la adopción de una serie de medidas de apoyo a la competitividad de las exportaciones. Un número creciente de países ha suscrito acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio para ampliar los mercados, ha establecido zonas francas y ha creado programas específicos para promover exportaciones. Las consecuencias de estas medidas se reflejan en los estudios de las instituciones financieras internacionales que señalan la necesidad de realizar grandes inversiones en obras de infraestructura para atender el comercio exterior de cada país.

En cuanto a los puertos, el impacto de estas políticas ha sido profundo y demuestra la necesidad de eliminar los monopolios y reglamentos que obstaculizan la adopción de criterios comerciales en respuesta a las señales del mercado. No obstante, en la mayoría de los países en desarrollo se siguen aplicando políticas portuarias que priorizan las metas sociopolíticas, marginan las políticas comerciales y recurren al erario público para financiar las inversiones en obras de infraestructura. Para resolver estos problemas, las políticas portuarias deberían crear oportunidades comerciales no sólo para los clientes y los inversionistas privados, sino también para los trabajadores.

Existe una relación inversa entre los costos portuarios y los ingresos de divisas y es preciso tener en cuenta este fenómeno al elaborar las políticas de modernización portuaria. El aumento de la productividad y la reducción de los costos de los puertos de un país fortalece la competitividad de las importaciones y las exportaciones, pero esa relación reviste una importancia aún mayor para los países insulares. La mayoría de esos países depende por completo de un solo puerto y no tienen la posibilidad de recurrir al transporte

terrestre, como pueden hacerlo los exportadores e importadores de los Estados Unidos entre los puertos de su país y los de Canadá y México.

En cualquier país, la aplicación de una política que genere ingresos portuarios repercute en forma directa y significativa en la economía de la nación. Dichos costos no sólo pueden contribuir a reducir el nivel de la actividad económica nacional, sino también a crear una escasez de productos de primera necesidad. Por ejemplo, en 1997, Puerto Príncipe (Haití) cobraba 985 dólares para cargar o descargar un contenedor de 20 pies y 1 430 dólares para descargar uno de 40 pies. Pero estos costos incluían una suma considerable pagadera al gobierno, y eso ha producido un impacto negativo en la tasa de crecimiento del país. En 1991, el costo promedio de carga o descarga de un contenedor en el puerto de Hamburgo (Alemania) era de 152 dólares mientras que en Amberes la tarifa era del orden de 95 dólares por contenedor. Seis años más tarde los puertos europeos cobraban un promedio de 125 dólares para tales operaciones.

En Trinidad y Tabago, un país insular, el comercio estaba controlado por un único puerto –Puerto España– y por la posición dominante de los trabajadores portuarios. Se construyó el puerto vecino de Point Lisas, como parte de una zona franca industrial, a fin de aprovechar el gas natural que abunda en el país. Point Lisas empezó a competir con el puerto de Puerto España en el rubro de las cargas generales, pero al estar vinculado con numerosas industrias debe velar por la competitividad de los productos de sus clientes proporcionando una fuerza laboral altamente productiva y de bajo costo y reduciendo al mínimo la intervención burocrática. Mientras tanto, Puerto España continuó funcionando como monopolio. Las autoridades de ambos puertos tienen que negociar con los mismos sindicatos y cumplir con los mismos reglamentos, pero el gobierno de Trinidad, al igual que un número creciente de gobiernos de Asia, ha modificado su política tradicional en Point Lisas con el propósito de eliminar los monopolios y asegurar que opere con sujeción a los mecanismos del mercado.

El producto nacional bruto de Bangladesh creció a razón de un 4% anual durante el período comprendido entre los años 1983 y 1993, mientras que entre 1990 y 1995 la tasa de crecimiento del puerto de Chittagong alcanzó un promedio de 18%. Durante el ejercicio fiscal 1996-1997, el número de contenedores movilizados aumentó un 15.7%, llegando aproximadamente a 225 000 TEU. Según las proyecciones, el ritmo de crecimiento se mantendrá hasta llegar a 351 000 TEU en el ejercicio fiscal 1999-2000 y a 509 000 TEU y 723 000 TEU en los ejercicios fiscales 2004-2005 y 2009-2010, respectivamente. Para responder a ese crecimiento, el gobierno ha iniciado una evaluación de la participación privada y de la construcción de un puerto nuevo. Pese a los posibles beneficios de estas iniciativas, el presidente de la federación de trabajadores portuarios de Chittagong se opuso y declaró que:

“Bangladesh es un país de 120 millones de habitantes y 25 millones o 21% de ellos están desempleados. Cualquier política que permita la participación privada en los puertos aumentará la tasa de desempleo nacional y eso no debe permitirse.”³

Parecería, entonces, que la aplicación de políticas de participación privada, de seguridad en el empleo y de apertura económica en el ámbito portuario son irreconciliables, pero no es así. Por ejemplo, en 1981 el gobierno de Chile promulgó la ley 18.032 que puso fin a los monopolios en la manipulación de la carga en los buques y en tierra, así como a la distinción entre esas dos actividades, y definió su política portuaria desde el punto de vista de la promoción del comercio. Cuando este sistema se sometió a una auditoría, a principios de 1981, se comprobó que unos 3 200 trabajadores portuarios registrados “trabajaban” de 400 a 600 días por año y ganaban más de 2 000 dólares mensuales. A fin de reformar el sistema, se compensó a los trabajadores portuarios con una cifra cercana a los 30 millones de dólares por la eliminación del monopolio que ejercían en la manipulación de las cargas, mientras que la indemnización percibida por cada uno de ellos oscilaba entre 10 000 y 200 000 dólares, con un promedio de 14 300 dólares.

La experiencia portuaria chilena demuestra que los grandes obstáculos para la modernización no fueron la falta de tecnología de avanzada o de capitales de inversión, sino una administración portuaria inerte y un exceso de trabajadores portuarios. Debido a la competencia entre las empresas de estibadores en cada puerto chileno, éstos se han hecho cada vez más eficientes para atender el comercio exterior del país. En realidad, se ha estimado que, si se hubieran mantenido los niveles de productividad vigentes en 1981, no hubieran podido movilizarse alrededor de 11.9 millones de toneladas de fruta, carga general y productos forestales sin ampliar las instalaciones portuarias en los principales puertos chilenos, con un costo superior a los 500 millones de dólares.

2. La fuerza laboral portuaria

Los puertos han dejado de ser solamente instalaciones de transferencia de cargas de un medio de transporte a otro. Hoy día son lugares donde se proporciona una amplia gama de servicios relacionados con las cargas y con mercados cada vez más distantes. Asimismo, se han convertido en verdaderos

3 Declaración formulada durante el seminario auspiciado por la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la CEPAL titulado “*Comercialización Portuaria y Participación Privada*” celebrado en Chittagong (Bangladesh), del 10 al 12 de noviembre de 1996.

motores de desarrollo de las economías nacionales. Indudablemente, la fuerza laboral portuaria desempeña un papel muy importante en estas actividades, fundamentalmente porque el interés comercial del puerto para los clientes –en términos de costos, productividad y rentabilidad– depende de la forma en que la mano de obra opera las instalaciones. Para comprender la reacción de los trabajadores ante los cambios registrados en los mercados, los servicios, la tecnología y el marco jurídico, procede evaluar: i) las estructuras del empleo portuario; y ii) la conservación de las fuentes de trabajo y los programas de creación de nuevos empleos.

a) Las estructuras del empleo portuario

La evolución de las actividades de manipulación, almacenamiento y estiba de las cargas en los puertos y a bordo de los buques puede dividirse en cuatro etapas. Todos los trabajadores que desempeñan estas actividades se encuentran en una de ellas o en una combinación de varias. La primera etapa se caracterizó por la contratación individual, conocida como la “selección a dedo”, conforme a las necesidades cotidianas. Los trabajadores portuarios eran empleados de manera ocasional cuando había buques en el puerto y eran elegidos por los empleadores. Una vez contratados, solían trabajar hasta el agotamiento ya que los empleadores, a quienes las empresas navieras instaban a descargar y cargar los buques con la mayor rapidez posibles, reemplazarían a un trabajador cansado con otro de los muchos disponibles.

Como siempre había un excedente de mano de obra disponible para las operaciones de manipulación de carga, las corruptelas eran frecuentes. Por ejemplo, los trabajadores entregaban a la persona que los contrataba parte de sus salarios o de la carga robada. Los sindicatos de trabajadores portuarios se establecieron para eliminar el carácter ocasional del empleo en el puerto y las corruptelas en la contratación de los trabajadores. La creación de estas organizaciones dieron lugar a la segunda etapa, o sea, el sistema de empleo por “cuota rotativa”. Según este sistema, los sindicatos organizaban centros de contratación y seleccionaban a los trabajadores conforme a cupos convenidos de antemano. Los trabajadores debían presentarse a esos centros y recibían empleo a medida que alcanzaban los primeros lugares de la lista.

La rotación en el empleo aseguraba que todos los miembros del sindicato tuvieran las mismas oportunidades de trabajo, pero limitaba las posibilidades de que adquiriesen mayor destreza para hacer funcionar un equipo cada vez más sofisticado. Si el número de miembros del sindicato era mayor que la demanda de trabajo en el puerto, los sindicatos trataban de reducir el tamaño y el peso de los bultos, acortar los turnos de trabajo, lograr la exclusividad de los empleos para diferentes subespecialidades, evitar el uso de tecnologías que ahorraran mano de obra y aumentar el número de personas que integraban las cuadrillas de trabajadores. Algunos sindicatos han dejado de

exigir que se efectúe una rotación incondicional en todas las tareas y permiten, por ejemplo, que se asignen operadores de grúas en forma permanente en determinadas terminales.

La tercera etapa, o sistema de empleo “permanente” o “por empresa”, fue el resultado natural del creciente avance tecnológico de las operaciones portuarias, la concentración de cargas en determinados puertos, la existencia de servicios de transporte terrestre de larga distancia y el establecimiento de itinerarios fijos por parte de muchas empresas marítimas. Estos factores, que son el reflejo de un entorno comercial dinámico, contribuyen en mucho a mitigar las variaciones de la demanda de mano de obra portuaria. En esta etapa es frecuente que los empleadores portuarios utilicen prácticas de empleo similares a las de otras industrias en cuanto a la estabilidad de la demanda y las posibilidades de progreso profesional. Se considera que los trabajadores portuarios son técnicos especializados, cuyo entusiasmo y capacidad para resolver problemas son esenciales para lograr una productividad elevada.

Algunas administraciones portuarias reconocen que es poco probable que logren volúmenes de carga suficientes como para crear una demanda estable de mano de obra. Ante esta situación, han recurrido a un sistema de empleo estratificado, que constituye una variante de la tercera etapa. En este sistema se acepta la necesidad de llenar ciertos puestos de manera permanente, con personas altamente calificadas, independientemente de que haya buques en puerto, y contar con un contingente de trabajadores no permanentes para absorber las variaciones de la demanda. Por ejemplo, los operadores de las terminales del puerto de Hamburgo tienen empleados permanentes, pero recurren a una empresa distinta que suministra trabajadores temporales de modo de poder absorber las variaciones de la demanda. Todos los operadores de terminales son propietarios conjuntos de esta segunda empresa, y hacen aportes a un fondo común con el objeto de que los trabajadores temporales perciban sus salarios aun cuando no haya operaciones de carga y descarga.

b) Conservación de las fuentes de trabajo y programas de creación de nuevos empleos

Los adelantos tecnológicos han modificado la función de los puertos y han producido una disminución importante de la demanda de mano de obra portuaria. Los adelantos más notables son: el uso de sistemas continuos de carga y descarga; la construcción de buques especializados; el desarrollo de sistemas de carga unitarizada; y el uso de computadoras y sistemas electrónicos de comunicaciones. Estas y otras tecnologías han intensificado la competencia entre los puertos al eliminar las situaciones monopólicas a través de mejoras en la productividad y reducciones de los costos de distribución.

En razón de la magnitud de las inversiones necesarias para introducir esas tecnologías, los puertos se han visto obligados a reducir los costos mediante la eliminación de trabajadores y aumentar la productividad evitando las interrupciones en las operaciones de carga y descarga.

Una de las innovaciones tecnológicas que tuvo efectos de gran alcance en el trabajo portuario fueron los buques especializados. El primer buque de este tipo fue el petrolero, introducido en 1886. Hasta ese momento, los derivados del petróleo se transportaban en barriles a bordo de buques de carga general, cuya carga y descarga requería gran cantidad de estibadores. Los trabajadores portuarios desempeñaban un papel central en el comercio internacional y sus actividades influían directamente no sólo en el estado y los precios de las mercancías, sino también, en la eficiencia de los medios de transporte. Sin embargo, los buques petroleros podían cargarse bombeando los productos a bordo, de modo que la necesidad de trabajadores portuarios se redujo a unos pocos, cuya tarea principal era conectar las mangueras.

Con el empleo creciente de buques especializados, las terminales también tuvieron que especializarse ya que las instalaciones portuarias diseñadas para la carga general no pueden manipular el petróleo y, a su vez, las instalaciones destinadas a los buques petroleros no pueden manipular los cargamentos de mineral de hierro ni de cereales. En la mayoría de los puertos es evidente el impacto de las terminales especializadas para la movilización de cargas líquidas y secas sobre la demanda de mano de obra portuaria. A principios del decenio de 1950, la movilización de carga a granel en los puertos del Reino Unido exigía 20 hombres para cada una de las cinco bodegas de un buque de carga general. En cambio, a mediados de los años setenta, las cargas a granel se movilizaban en terminales especiales y la descarga de un buque de carga general más grande se hacía con un total de seis hombres. La introducción de los sistemas de carga unitarizada en 1956 tuvo el mismo efecto y ha aumentado la productividad de la mano de obra en el manejo de las cargas generales de aproximadamente 1 a 10 toneladas métricas por hombre-hora. El impacto de las terminales sobre la demanda de la mano de obra ha sido importante. En 1957, por ejemplo, en el puerto de Liverpool (Reino Unido) había 16 000 trabajadores portuarios y en 1996 la cifra había caído a 500.

Las nuevas tecnologías portuarias, que aumentan la productividad de la fuerza de trabajo, colocan a los trabajadores portuarios ante una diversidad de alternativas. Pueden adoptar esas tecnologías y aceptar las reducciones de personal que traen aparejadas –o recibir presiones crecientes para hacerlo; pueden negociar con los empleadores programas de jubilación anticipada y compensación o de capacitación en otras actividades; pueden oponerse al uso de esas tecnologías para conservar sus empleos y resignarse a ver cómo la carga se deriva a otros puertos; o pueden negociar convenios laborales que dispongan la reducción de las horas de trabajo y el aumento del tamaño de las

cuadrillas de trabajo. Con respecto a estas últimas medidas, las fórmulas propuestas han sido muy diversas y han recibido la aprobación gubernamental, aunque después hayan sido rechazadas.

Por ejemplo, en 1969 se adoptó la regla de las 50 millas en los puertos de los Estados Unidos de la costa este y el Golfo de México. Conforme a esta regla, los miembros de la International Longshoremen's Association (ILA) tenían el derecho de llenar y vaciar contenedores que llevaran mercancías destinadas a más de un consignatario y que se movilizaran desde o hacia puertos situados dentro de un radio de 50 millas de un puerto donde el sindicato tenía derechos de representación. Varias impugnaciones administrativas tuvieron éxito, pero la Comisión Federal Marítima (FMC) declaró que la regla de las 50 millas era poco razonable e injustamente discriminatoria contra las empresas navieras, y la Corte Suprema de los Estados Unidos apoyó esta decisión, negándose a someterla a revisión. Según estimaciones de la dirección del puerto de Nueva York y Nueva Jersey, el costo de esta práctica ascendió a más de 1 000 millones de dólares en las dos últimas décadas.

En 1947 se adoptó en el Reino Unido el plan de mano de obra portuaria registrada para eliminar el empleo ocasional de trabajadores portuarios, garantizándoles un puesto vitalicio. El costo medio por tonelada para manipular carga en los puertos en que regía el plan fluctuaba entre 12 y 27 dólares, mientras que las mismas actividades costaban entre 5.50 y 6.50 dólares en Rotterdam y Amberes. A pesar del carácter sociopolítico del plan y el hecho de que estuviera en vigencia durante 42 años, el gobierno del Reino Unido derogó la ley en 1989 y ofreció indemnizaciones por despido de hasta 58 000 dólares por trabajador, las que fueron aceptadas por más de 2 500 de los 9 221 trabajadores acogidos al plan.

La NAPE (National Association of Port Employers) estima que el exceso de personal portuario ha representado un costo superior 800 millones de dólares para la economía del Reino Unido durante los 42 años que estuvo vigente. Se estimó que la derogación del plan contribuiría a crear aproximadamente 50 000 puestos de trabajo en un período de cinco años. Por su parte, las autoridades de muchos puertos que ya no están sujetos a este sistema consideran que ahora están en condiciones de competir para captar una mayor proporción del movimiento de contenedores de alta mar. En el puerto de Liverpool se estima que la productividad a bordo y en tierra ha aumentado un 20% y un 25%, respectivamente, y se está haciendo una campaña de promoción que lo presente como un importante centro de distribución de los servicios del Atlántico norte, con comunicaciones ferroviarias directas hacia Europa continental, a través del túnel entre Inglaterra y Francia, que atraviesa el Canal de la Mancha.

En muchos puertos la tasa de utilización de los equipos de movilización de carga es menor que su capacidad instalada, lo cual crea una base para

justificar nuevas inversiones. Por ejemplo, si se tiene en cuenta los requisitos del Reino Unido en materia de instalaciones para movilizar contenedores, la construcción del puerto de Felixstowe hubiera sido innecesaria. Sin embargo, como las empresas navieras querían reducir los costos y soslayar los problemas causados por las huelgas en los puertos en que regía el plan de mano de obra portuaria registrada, no sólo se construyó el nuevo puerto de contenedores, sino que se ha convertido en el más grande del país. La carga movilizada aumentó de 1 053 000 TEU en 1987 a 2 064 947 TEU en 1996, lo que representa un aumento del 96.1%. En 1997, las autoridades del puerto elaboraron planes de inversión por 161 millones de dólares en un plazo de cinco años destinados a comprar tres grúas pórtico y cinco grúas móviles, montadas sobre neumáticos, que aumentarían la capacidad anual en 500 000 TEU.

B. LOS MARCOS JURÍDICOS

Para modernizar los puertos estatales es preciso modificar los regímenes jurídicos, una tarea que compete a los gobiernos. Muchos gobiernos de los países en desarrollo han manifestado su deseo de que las empresas privadas ofrezcan servicios de manipulación de carga en los puertos estatales e inviertan en el equipo y las instalaciones necesarias. La legislación nacional de la mayoría de los países contemplan la posibilidad de que los gobiernos compren bienes a particulares o los adquieran mediante arreglos de arriendo financiero. En cambio, el arriendo y venta de terrenos o propiedades de los gobiernos a particulares en la zona portuaria está prohibido por la constitución, los códigos de comercio o las reglamentaciones, o se contraponen a las políticas oficiales.

En cuanto a las relaciones entre los trabajadores y los empleadores, a menudo los gobiernos deben intervenir en la concertación de acuerdos colectivos para garantizar que sean compatibles con sus obligaciones sociales. Eso significa que, una vez aprobados, los acuerdos tienen el respaldo del gobierno y, en consecuencia, se convierten en una forma de legislación, sujeta a la influencia de los grupos dominantes. Mediante el proceso de reforma laboral, la participación en las negociaciones colectivas –tradicionalmente limitada a los sindicatos, el ministerio de trabajo y los empleadores– se extiende a los clientes, con el propósito de asegurar que los nuevos regímenes respalden sus actividades comerciales.

La modernización portuaria debe hacerse con un enfoque comercial que contemple dos factores interrelacionados. Por un lado, la elaboración de una base normativa para la participación privada y, por el otro, una reforma de los regímenes laborales orientados hacia el mercado. En los regímenes jurídicos pertinente los gobiernos deberían definir: i) el alcance de la participación privada en los puertos estatales; y ii) las metas de la reforma laboral.

1. El alcance de la participación privada

En el decenio siguiente a la primera crisis del petróleo, el principal mecanismo utilizado por muchos gobiernos de los países en desarrollo para estimular las actividades comerciales fue sustituir las políticas macroeconómicas fundadas en las inversiones por otras orientadas hacia las exportaciones. La importancia otorgada a la promoción de exportaciones provocó un aumento considerable de los volúmenes del comercio exterior, poniendo de relieve la importancia estratégica de los puertos y la función esencial que desempeñan para el logro de las metas económicas nacionales. Sin embargo, muy pronto los gobiernos de los países en desarrollo comprobaron con consternación que los puertos pertenecientes al sector público no podían contribuir adecuadamente a tales políticas, porque eran ineficientes, tenían exceso de personal, estaban bajo la dominación monopólica de los sindicatos y eran innecesariamente caros.

Ante tal situación, los gobiernos de los países en desarrollo han comenzado a pensar que el sector privado podría cumplir una función en los puertos estatales. Esto representa una modificación del papel tradicional de los gobiernos en las actividades económicas. La privatización suele proponerse como una manera de restringir la participación gubernamental en la economía, reducir los compromisos financieros del sector público, aumentar la productividad, derivar a otras actividades los fondos que se utilizaban en la actividad portuaria, reducir el papel regulador del Estado y disminuir el número de trabajadores portuarios. Para mejorar la productividad, la actividad portuaria debe estar supeditada a la competencia internacional y nacional del mismo modo que los exportadores, los importadores y los transportistas del país, a fin de que sirvan de apoyo a las actividades comerciales de estos sectores y contribuyan al éxito de las políticas nacionales de promoción de las exportaciones.

Los intercambios comerciales, que antes se reducían a un número limitado de productos intercambiados entre diversos países, en un marco estrictamente regulado, ahora se han extendido a una gama cada vez más amplia de mercancías en un entorno cada vez más desregulado. Asimismo, las políticas macroeconómicas dirigidas a crear sistemas económicos nacionales semiautónomos han sido reemplazadas por la adopción de medidas que reflejen la globalización del comercio y la interdependencia de los países. Hasta hoy, las repercusiones de estos cambios en los puertos de los países en desarrollo han sido menores. Este fenómeno se debe a que las instituciones portuarias vigentes se establecieron sobre la base de leyes, normas y políticas que reflejaban las políticas económicas orientadas hacia el desarrollo del mercado interno, fundadas en el hecho de que en ese entonces las condiciones del intercambio comercial eran muy diferentes. En la actualidad, esas instituciones tienen un efecto negativo sobre los ingresos de divisas, la creación de empleos y las inversiones internas de capital.

Los gobiernos explican esta estructura institucional afirmando que con ella se respalda la consecución de importantes metas sociales. En la medida en que los esfuerzos por promover la participación privada y la reforma laboral sigan perpetuando prácticas portuarias que no responden a los mecanismos del mercado, y que entrañan una elevación de los costos y una pérdida de eficiencia, los beneficios que podrán obtenerse serán limitados. Lo que a menudo parece ser una política social conveniente, es decir, el uso de los puertos para dar trabajo a los desempleados de las ciudades circundantes, genera mayores costos de las operaciones portuarias, reduce la competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales y significa una pesada carga para la economía nacional en su conjunto. Un entorno comercial dinámico puede sentar las bases para la aplicación de las políticas sociales, pero estas últimas no pueden generar un entorno comercial dinámico.

Hay una opinión prácticamente unánime de que si los puertos estatales son administrados por el Estado, éstos carecen de flexibilidad operacional y que es imposible lograr una comprensión acabada de los mecanismos del mercado. Sin embargo, la participación del sector privado no es suficiente para eliminar los monopolios y tampoco garantiza la eficiencia. Del mismo modo, la administración de los puertos por el sector público no es, necesariamente, sinónimo de monopolio y derroche. Los puertos de mayor éxito, sean estatales o privados, suelen competir con otros para asegurarse las cargas de una zona de influencia común, o bien reflejan la competencia a que hacen frente los productos de los exportadores e importadores. A fin de crear este entorno competitivo, los gobiernos combinan la participación privada con un conjunto de normas que liberalizan y descentralizan los puertos, evitan los abusos del poder monopólico y armonizan las relaciones entre la fuerza de trabajo y la administración.

Los gobiernos de los países en desarrollo reconocen la posibilidad de que tanto el sector privado como el sector laboral cometan abusos en el ejercicio de algún poder monopólico y, por eso, a menudo se oponen a la privatización de las instalaciones y servicios portuarios argumentando que “es mejor un monopolio del sector público que del sector privado”. No obstante, los mismos gobiernos permiten que el sector privado construya y opere terminales de carga a granel, pero le prohíben el manejo de las cargas de terceros. Los sindicatos de trabajadores portuarios apoyan el argumento y las prohibiciones mencionados a fin de conservar los puestos de trabajo de sus miembros en las terminales de carga general, cuya propiedad y funcionamiento corresponden al sector público.

Pese a la creciente participación privada en los puertos de todo el mundo, hay factores que generan riesgos excesivos y que el sector privado no está dispuesto a asumir. Por ejemplo, en el puerto de Tampa (Estados Unidos), se comprobó que las empresas privadas carecían de recursos suficientes para

financiar los grandes proyectos de inversión necesarios para que las terminales fueran competitivas. En consecuencia, se formuló una estrategia que consta de tres elementos: i) el establecimiento de un operador de terminales estatales, denominado Tampa Bay International Terminals (TBIT); ii) la generación de fondos para la construcción de mejoras mediante la recaudación de contribuciones a los bienes raíces durante un período de cinco años; iii) la compra de las terminales. Tampa Bay International Terminals forma parte de la Autoridad Portuaria de Tampa, un ente estatal cuyas atribuciones comprenden la aprobación de su presupuesto anual y la absorción de las ganancias. En cambio, el funcionamiento del ente no está sujeto a los mecanismos del mercado y no puede quebrar.

Hay una relación directa entre el éxito comercial de los clientes de los puertos y la demanda de instalaciones y servicios portuarios, pero las políticas, leyes, reglamentos y acuerdos colectivos que determinan el entorno en que operan los puertos de los países en desarrollo responden principalmente a las influencias sociopolíticas y sólo en pequeña medida a criterios comerciales. Además, los trabajadores portuarios, las administraciones aduaneras, los embarcadores, los agentes de aduana, los bancos, las compañías de seguros y los medios de transporte operan conforme a diversas normas gubernamentales y convenios internacionales y emplean trabajadores pertenecientes a distintos sindicatos que se rigen por acuerdos contractuales diferentes. Por lo general, en esta compleja estructura institucional no se toma en cuenta las necesidades de los clientes. En muchos puertos la estructura es aún más compleja debido a la existencia de dos grupos de trabajadores: los estibadores registrados y los no registrados.

Muchos gobiernos de los países en desarrollo utilizan las subvenciones y las restricciones del mercado para absorber los costos innecesarios derivados de la ineficiencia de las prácticas portuarias. En un entorno de intercambio comercial globalizado, ya no se pueden aplicar ese tipo de medidas para cubrir la brecha entre las metas comerciales y las sociopolíticas. En última instancia, las subvenciones y las restricciones del mercado tienen un costo: los empleos no creados, las mercancías no producidas, los servicios no prestados y las nuevas inversiones en instalaciones y equipo no realizadas. En el presente entorno comercial, los costos de producción y de distribución, vinculados directa o indirectamente con dichas prácticas, se incorporarán en definitiva a los precios de venta de las mercancías y afectarán su competitividad en los mercados mundiales.

a) Facultades normativas

Para promover la participación del sector privado en la dotación de instalaciones y la prestación de servicios portuarios, los gobiernos deben cumplir con las funciones normativas necesarias, en un marco institucional orientado hacia el mercado, con el objeto de asegurar que los grupos

portuarios dominantes no puedan distorsionar los mecanismos del mercado en el que se desenvuelven las relaciones comerciales. Todos los esfuerzos dirigidos a reestructurar los puertos de los países en desarrollo deben recibir un respaldo vigoroso e incondicional de los niveles más altos de la administración pública (CEPAL, 1992). La razón es que todos los sectores que participan en las actividades portuarias han alcanzado acuerdos mutuamente beneficiosos y orientados a asegurarse rentas monopólicas, y harán todo lo posible por proteger sus intereses particulares.

La anulación de esos acuerdos, aunque tenga por objeto promover el crecimiento económico y la prosperidad nacional, no dará los resultados deseados a menos que la más alta autoridad ejecutiva del país logre el apoyo de todas las organizaciones interesadas, nombre a un director y a un equipo de personas de gran idoneidad, pertenecientes a los Ministerios de Hacienda, Comercio, Transporte, Obras Públicas y Trabajo, al Banco Central y a la administración portuaria, que apoyen decididamente la reestructuración de los puertos estatales, y les otorgue un mandato claro para que establezcan las bases para la participación del sector privado en la dotación de instalaciones y la prestación de servicios portuarios. El mandato debe incluir la facultad de verificar que se hayan cumplido todos los requisitos reglamentarios, como la idoneidad de los adquirentes y los licitantes y la transparencia, determinar en qué compañías el gobierno debe mantener una participación mayoritaria o minoritaria y recomendar todos los incentivos que se estimen necesarios para crear las bases para la participación privada (CEPAL, 1992). Finalmente, los estudios y decisiones de esos equipos tienen que dar prioridad a los objetivos comerciales, única forma de asegurar que las actividades portuarias se orienten hacia el mercado.

La reestructuración de los puertos estatales exige leyes, reglamentos y políticas que permitan una reasignación de las funciones de operación, planificación y administración entre el gobierno, las organizaciones locales y las empresas privadas. Muchos países han creado las bases para esa reestructuración adoptando medidas que van desde la aplicación de una facultad normativa específica –decretos presidenciales y resoluciones ministeriales– hasta la elaboración de plataformas electorales de los partidos políticos e incluso la utilización de ficciones jurídicas. Por ejemplo, el programa de privatización de Gran Bretaña se basa en la adopción de estatutos individuales y regímenes normativos para cada rama de actividad. Los más sobresalientes han sido la Ley Aeroespacial de 1980, la Ley de Aviación Civil de 1980, la Ley de Transporte de 1980 –que estipuló la venta de la junta británica de muelles para actividades de transporte–, la ley del hierro y del acero de 1981 –que ahora forma parte de la ley del hierro y del acero de 1983– la ley del transporte de 1982, –que dispone la venta de la compañía nacional de autobuses–, la ley de construcción naval de 1983 y las leyes de telecomunicaciones de 1981 y 1984.

Esas leyes tenían por objeto autorizar a los organismos gubernamentales a modificar las estructuras jurídicas y financieras de las empresas designadas, con el fin de facilitar su transformación en sociedades anónimas y, luego, traspasarlas al sector privado por medio de la venta de acciones (CEPAL, 1992). La facultad normativa que establece las bases para la participación privada –tanto en las instalaciones como en los servicios portuarios– deberá permitir determinar, con un alto grado de precisión, a qué propiedades y servicios tendrán acceso las empresas privadas, fijar pautas que puedan utilizarse para determinar sus valores, salvaguardar los derechos de propiedad de los inversionistas y especificar todas las ventajas o condiciones acordadas a las empresas privadas del país en el que esté situado el puerto. Con esa facultad, se eliminan muchas incertidumbres en el traspaso o venta al sector privado y se lo alienta a invertir sumas mayores.

Numerosas disposiciones establecidas en las constituciones, leyes y reglamentos de los países en desarrollo impedían la participación privada en los puertos estatales, pero la situación se salvaba recurriendo a ficciones jurídicas (CEPAL, 1992). De esta forma se lograban los objetivos deseados, aun cuando lo impedirían las facultades normativas o éstas no existiesen. Estas ficciones jurídicas constituyen una modificación en la aplicación de una ley aunque la letra permanezca inalterada (CEPAL, 1992). Por ejemplo, una ficción jurídica consistió en conceder un denominado “permiso de uso” a un grupo de empresas privadas por un período de 10 años, de modo que pudieran construir y explotar una terminal de contenedores en el puerto de Buenos Aires.

Varias empresas privadas utilizaron ficciones jurídicas similares para construir 10 terminales de carga a granel cerca de Rosario, sobre las márgenes del río Paraná. En la actualidad, los puertos estatales de la Argentina se han entregado en concesión a empresas privadas. Los convenios respectivos se suscribieron por un período de 30 años. Cada 10 años se realizará una evaluación de estos acuerdos para determinar si el concesionario ha dado cumplimiento a las metas establecidas con respecto a la introducción de tecnologías modernas para la manipulación de la carga, el incremento de la productividad y la reducción de los costos. Las concesiones están sujetas al cumplimiento de las normas de la Administración General de Puertos, la Administración General de Aduanas y los Servicios Públicos.

Debido a la naturaleza efímera de las oportunidades comerciales, y el retraso tradicional con que funcionan las burocracias gubernamentales, es imprescindible definir claramente en las facultades normativas los criterios exigibles para la aprobación de las propuestas del sector privado. En ellas es preciso establecer que existe una firme presunción de que una mayor participación del sector privado beneficiará al país, ya que permitirá que las actividades deseadas se inicien en forma mucho más rápida y comercialmente

racional. Por ejemplo, las empresas de transporte existentes tendrían que demostrar que la solicitud de una nueva empresa de transporte para ofrecer servicios es “incompatible” con la necesidad y la conveniencia pública. Hay que redactar reglas explícitas que rijan la aceptación de las propuestas más bajas –en los casos de contratos de administración portuaria– o de las más altas –en los casos de ventas y concesiones– y que exijan justificar el que no se proceda de esa manera o que se rechacen todas las ofertas. También es preciso establecer reglas para determinar el período máximo de vigencia de los acuerdos, las opciones para renovarlos y el plazo de vigencia de las ofertas, y fijar normas para la divulgación pública y los requisitos de publicidad (CEPAL, 1992).

b) La desregulación

En muchas partes del mundo las reglamentaciones gubernamentales imponen restricciones, limitaciones y prohibiciones, en tanto que la desregulación apunta, precisamente, a lo contrario. La carencia de reglamentaciones puede alentar a las empresas privadas a utilizar indebidamente los mecanismos del mercado y las oportunidades comerciales, y contribuir a la corrupción de los funcionarios gubernamentales, por lo cual cabe destacar que las ventajas de la desregulación varían considerablemente y dependerán de la importancia asignada a los diversos factores. El propósito de la desregulación es eliminar las trabas burocráticas que impiden el libre juego de las fuerzas del mercado en las actividades comerciales de los puertos.

Las opiniones sobre los beneficios de la desregulación varían considerablemente según la importancia que se asigne a los diversos factores. A título de ilustración, viene al caso señalar que en los años siguientes a la promulgación de la Ley de las Líneas de Aeronavegación de los Estados Unidos de 1978, se publicaron un cúmulo de libros y artículos en los que se evaluaban diversos aspectos de sus repercusiones (CEPAL, 1992). Los que apoyaban la desregulación señalaban que los sueldos básicos de los empleados de las líneas aéreas se habían reducido, pero que los ingresos reales de los trabajadores habían aumentado debido a las gratificaciones por productividad y los planes de participación en los beneficios. También se destacaba el hecho de que el número de auxiliares de vuelo aumentó de 48 353 a 72 697 entre 1978 y 1987 (CEPAL, 1992). En cambio, por lo general, se recomienda volver a las prácticas reglamentarias tradicionales cuando se examina el tema desde el punto de vista de la reducción de los servicios prestados a las comunidades pequeñas, o de la posibilidad de que disminuya la competencia a raíz de un proceso de concentración en esta rama de actividad resultante de las fusiones, adquisiciones y quiebras (CEPAL, 1992).

En 1979 el gobierno de Gran Bretaña emprendió un programa de privatización de numerosas empresas del sector público. Con el fin de evitar el

riesgo de que los monopolios estatales se convirtiesen en monopolios privados, se propuso crear un entorno comercial que impidiera la explotación de los consumidores. A tales efectos, se adoptó una política general de desregulación o de eliminación de los obstáculos impuestos por el gobierno al libre juego de las fuerzas del mercado en las ramas de actividad privatizadas (CEPAL, 1992). Mediante iniciativas similares, los Estados Unidos han desregulado parcial o totalmente diversos aspectos de los servicios bancarios y financieros, los sistemas de fijación de precios del petróleo y el gas natural, los mercados de valores, las telecomunicaciones, las actividades de radiodifusión y televisión comerciales y el transporte aéreo, ferroviario marítimo y de autobuses y camiones (CEPAL, 1992).

En la actividad portuaria, mediante la desregulación se procura asegurar que todos los sectores que aportan instalaciones y prestan servicios actúen en un entorno comercial que responda a los mecanismos del mercado, para lo cual es vital incluir a todos los actores del sector portuario –estibadores, medios de transporte, aduana y administración– con el fin de evitar que uno o más grupos cobren tarifas excesivas, no sólo a los clientes de los puertos, sino también a otros proveedores de servicios. La desregulación obliga a los administradores de los puertos estatales y al sector privado a hacer cambios en cuanto a la índole, alcance y orientación de sus actividades, a negociar con los sindicatos laborales y otros grupos, y a ejercer presión por su cuenta con el objeto de mantener estructuras que estén orientadas a la rentabilidad y sean competitivas. En consecuencia, los gobiernos deben mantener un control de las actividades portuarias para asegurar que ninguno de los grupos que actúan en el ámbito portuario pueda hacer caso omiso de las fuerzas del mercado y obtener rentas monopólicas.

Por ejemplo, en los Estados Unidos de América hay muchos puertos y una larga tradición de participación del sector privado en las actividades portuarias, lo que genera en una ardua competencia y también esfuerzos permanentes de los legisladores para proteger a los clientes de los monopolios. La desregulación de las empresas de transporte terrestre y marítimo permite a éstas formalizar acuerdos que no sólo concentran los servicios en un número limitado de puertos sino que además refuerzan considerablemente su capacidad de negociación en relación con los operadores portuarios. Por medio de esa exención se procura equilibrar los intereses de los que explotan las terminales marítimas, las empresas de transporte y el gobierno, pero es preciso tener sumo cuidado para asegurar que ello no se traduzca en una estructura de cártel para la fijación de los precios entre las empresas que explotan las terminales que incida negativamente en el comercio exterior de un país.

La extensa reglamentación de los puertos de los países en desarrollo se justifica habitualmente argumentando que es una forma de proteger a los

clientes de una competencia destructiva y de los abusos derivados del ejercicio de un poder monopólico y de apoyar las políticas nacionales en materia económica, estratégica y de empleo. Habitualmente, esa reglamentación cuenta con un amplio apoyo de todo el espectro político: de la izquierda, con el propósito de conservar puestos y beneficios; de los gobiernos para mantenerse en el poder y preservar un sistema de favores políticos; y de muchos segmentos de la derecha, como forma de asegurar un entorno empresarial seguro y estable. No obstante, luego de la adopción de las políticas macroeconómicas de promoción de la exportación, muchos de esos mismos grupos políticos han terminado por reconocer que las actividades portuarias no pueden satisfacer objetivos no comerciales y, al mismo tiempo, promover la competitividad de las mercancías en los mercados internacionales.

Mediante la desregulación se procura cambiar este esquema, permitiendo la interacción de las fuerzas del mercado y otorgando a los directivos portuarios la posibilidad de reaccionar ante ellas. Las libertades implícitas en la desregulación impulsada por el comercio dependerá de la realidad económica y jurídica de cada país. Muchas de ellas se reflejan en la agilización de los procedimientos de aprobación gubernamentales con respecto al ingreso de nuevos competidores y el otorgamiento de facultades a los sectores público y privado para que puedan realizar operaciones conforme a las exigencias del mercado y establecer tarifas competitivas para los servicios. Por consiguiente, cabe a los gobiernos decidir cuál es la mejor manera de lograr que la actividad portuaria contribuya a las políticas macroeconómicas impulsadas por las exportaciones: el control mediante la promulgación de edictos burocráticos o por medio de un régimen normativo orientado hacia el mercado.

c) La descentralización

Los países en desarrollo tienen una larga tradición de participación gubernamental en las actividades económicas y en su control (CEPAL, 1992). Para ilustrar este punto de vista, basta con citar un tratado sobre derecho administrativo argentino:

“...el fin del Estado alcanza todos los objetos: educación, cuando éste es un cometido propio de la familia; sanidad y salubridad, cuando hay instituciones privadas, lucrativas o no, que las realizan; esparcimiento, a pesar de existir una gran variedad de instituciones y personas dedicadas a ello; producción de bienes y servicios, no obstante que en las sociedades no colectivistas esto es propio de los particulares, y así la lista podría ampliarse hasta donde la imaginación lo permita y las circunstancias históricas lo exijan” (CEPAL, 1992).

Se observa que se otorga a los gobiernos un rol sin limitaciones, porque se estima que es la única manera de lograr una industrialización rápida y un desarrollo equilibrado, pero se impide que las decisiones sobre las asignaciones globales de recursos y las inversiones estén en manos de las empresas privadas (CEPAL, 1992). Sin embargo, con la adopción de las políticas de crecimiento impulsadas por las exportaciones, la estructura orgánica centralizada en los puertos estatales produjo un aumento de costos que se tradujo en un deterioro de los servicios y las instalaciones. Las decisiones importantes y la ejecución de las políticas quedaron a cargo de personas muy alejadas de las actividades de recepción y despacho de los medios de transporte y la manipulación de la carga y de los requisitos de rentabilidad de esas actividades.

En este sentido, los aspectos operacionales de la actividad portuaria en los países industrializados, como el arriendo de las terminales portuarias, la modificación de los horarios de trabajo y de las tareas de los trabajadores portuarios y la disponibilidad de servicios aduaneros, por lo general se deciden a nivel local, con el objeto de tener una visión lo más inmediata posible de las necesidades comerciales concretas. En contraposición, las decisiones sobre esas materias en los gobiernos de los países en desarrollo se toman a nivel ministerial, sin prisa y caso por caso, y su aprobación depende del apoyo de grupos y personas que posean las vinculaciones políticas adecuadas. En conjunto, estos factores originan demoras excesivas y la adopción de decisiones inadecuadas que provocan un aumento innecesario del costo de las exportaciones en los mercados internacionales.

En los sistemas centralizados de puertos estatales prácticamente no hay delegación de autoridad y los encargados de adoptar las decisiones son nombrados por los ministros de transporte y de obras públicas y dependen de ellos. Otra característica de estos sistemas es que a menudo los ingresos se utilizan para subvencionar actividades deficitarias. Para descentralizar los puertos estatales, los gobiernos deben substraerse de las decisiones diarias relacionadas con las operaciones y centrarse en la formulación de políticas y planes a más largo plazo que den respaldo a los objetivos macroeconómicos. Sin esas reformas, los gobiernos insistirán en corregir las distorsiones del mercado mediante mayores asignaciones presupuestarias y acuerdos de transacción exclusivos.

El objetivo principal de la descentralización de los puertos estatales es introducir innovaciones en los servicios e instalaciones, aumentar la productividad y la eficacia desde el punto de vista de los costos mediante un incremento de la participación local, utilizar los recursos locales en las inversiones y asignar mayores responsabilidades a los funcionarios públicos. Estos objetivos sólo pueden cumplirse si se cuenta con el apoyo de una estructura institucional portuaria orientada hacia el mercado. A manera de

ilustración de este aspecto, se puede señalar que la descentralización de los puertos estatales generalmente se logra dejándolos a cargo de entidades locales y permitiendo que éstas adopten las decisiones en materia de planificación y operaciones, de conformidad con las necesidades del intercambio comercial, los objetivos de las políticas nacionales y la competencia por el uso de los terrenos y propiedades de la zona portuaria.

Si la descentralización de los puertos estatales ha de tener un efecto real, en cuanto a la participación de los organismos locales en la prestación de los servicios y la dotación de instalaciones, es preciso otorgar a las organizaciones públicas y privadas de ese nivel la facultad de llevar a cabo las operaciones diarias y planificar para el futuro, de obtener capital para las inversiones y fijar los precios de los servicios. No obstante, las instituciones locales pueden carecer de conocimientos técnicos especializados para realizar dichas actividades. Los gobiernos centrales pueden seguir proporcionando las fuentes principales de financiamiento de las inversiones y los conocimientos especializados durante algún tiempo después de que se descentralicen los puertos estatales. Así, varios ministerios nacionales seguirán ejerciendo una influencia extraordinaria en los tipos de inversiones y en la validez de los cambios operacionales y las actividades de planificación que se realicen.

La presentación de proyectos al gobierno central por parte de las autoridades portuarias locales a fin de conseguir el financiamiento necesario podría resultar en la adopción de decisiones, con criterios burocráticos, por las cuales se asignen fondos compartidos entre los proyectos, según el principio de proporcionalidad, o se seleccionen los proyectos en función de los fondos disponibles. A la luz de las graves limitaciones presupuestarias que enfrentan la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo, sería necesario formular algún mecanismo para la asignación de los fondos destinados a las inversiones. Por ejemplo, este mecanismo podría tener en cuenta en la renta real de los puertos y los eventuales ingresos que obtendría mediante cada proyecto. El gobierno central podría proveer parte de los fondos hasta que los puertos locales fuesen lo suficientemente rentables como para generarlos por su cuenta.

La mayoría de los países que descentralizaron los puertos han considerado necesario convertirlos en organismos financieros autónomos. La razón es que hay una relación directa entre la descentralización, la autonomía financiera y la responsabilidad administrativa en la consecución de los objetivos comerciales. Por consiguiente, la descentralización supone traspasar la facultad de adoptar decisiones de las organizaciones centrales a las de la periferia, y delegar la responsabilidad de la planificación y ejecución eficaz de las actividades a nivel local en los administradores directos del puerto y en los empresarios privados.

En la mayoría de los países se ha comenzado a corregir las fallas del control centralizado de las actividades comerciales. La descentralización de los puertos no significa eliminar la participación gubernamental, sino más bien estructurarla de forma de asegurar que los administradores portuarios, las juntas directivas y los operadores privados de las terminales marítimas tengan suficiente libertad comercial para establecer sus propias tarifas y para ajustar rápidamente sus actividades a las condiciones del mercado.

Un sistema portuario nacional descentralizado daría a dichos grupos flexibilidad suficiente como para operar sus instalaciones con criterio comercial, planificar y hacer las inversiones necesarias, y colaborar con las autoridades urbanas para resolver los problemas que acarrea la competencia por el uso de los terrenos.

Recuadro 8

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA MANO DE OBRA EN EL REINO UNIDO

La descentralización del proceso de adopción de decisiones y la autonomía financiera permiten a los administradores y a los trabajadores que participan en las tareas cotidianas conocer más de cerca las estrategias de ingresos, de productividad y comercialización de la empresa. Por ejemplo, las actividades de extracción de carbón en Gran Bretaña se nacionalizaron en 1946, pero el sistema de negociación colectiva estaba altamente descentralizado. Como en las minas cada pozo funcionaba en forma autónoma, las negociaciones entre los empleadores y los sindicatos se efectuaban pozo por pozo. Como el carbón fue la fuente principal de energía en el Reino Unido hasta comienzos del decenio de 1970, la demanda era muy elevada y por ende el sindicato nacional de mineros (National Union of Miners) tenía un enorme poder de negociación. Sin embargo, como la participación del petróleo en el mercado energético del Reino Unido aumentó del 10% en 1959 a aproximadamente el 50% en 1972, la demanda de carbón cayó y con ella el poder de negociación del sindicato.

Cuando las negociaciones obrero-patronales se centralizaron a nivel nacional, la National Union of Miners prácticamente dejó de tener una percepción clara de las condiciones del mercado y logró aumentos de salarios y beneficios importantes a pesar de la caída de la demanda de carbón (Cappelli, 1987, pp. 127 a 145). Durante los 15 años posteriores a la segunda guerra mundial, este cambio generó en el Reino Unido una situación paradójica: resultaba más caro extraer el carbón en Gales del Sur que hacer lo propio en las minas de Kentucky y Virginia Occidental (Estados Unidos), enviarlo al puerto de Filadelfia, en el mismo país, transportarlo a través del Atlántico y entregarlo en región del Reino Unido. En el período 1948-1974, la cantidad de empleos en las minas de carbón del Reino Unido disminuyó de 800 000 a 314 000 (Burton, 1982, pp. 48 a 60).

d) Las leyes antimonopolio

Durante mucho tiempo, los gobiernos utilizaron sistemas de regulación de la economía para controlar los mecanismos del mercado y obtener los resultados que deseaban. Por lo general, se adopta este tipo de regulación fundándose en la premisa de que las fuerzas del mercado son tan imperfectas que la competencia irrestricta se traducirá en abusos de poder monopólicos. En cambio, las leyes antimonopolio se promulgan partiendo del supuesto de que la regulación de la economía es una carga tan pesada para las actividades comerciales que resulta menos oneroso corregir los problemas resultantes de los abusos de dominio en el mercado por las empresas privadas después de que ello ocurra. La regulación tiene por objeto lograr las metas nacionales de crecimiento económico a través de la participación de los funcionarios del sector público en las actividades comerciales cotidianas de las empresas, mientras que las leyes antimonopolio dan lugar a esa participación sólo cuando las empresas privadas usan las fuerzas del mercado para oponerse a las decisiones de los consumidores o lograr rentas monopólicas (CEPAL, 1992).

Si se desea incorporar a las empresas privadas a la actividad portuaria es preciso tener en cuenta la estructura monopólica de la mayoría de los puertos de los países en desarrollo. La participación del sector privado en la dotación de instalaciones y la prestación de servicios portuarios puede contribuir a la viabilidad comercial de un puerto sólo si éste se ve obligado a enfrentar una competencia vigorosa y sus actividades están respaldadas por una política antimonopólica sólida. Mediante las leyes antimonopolio se procura evitar los abusos derivados del libre juego de los mecanismos del mercado y de las políticas de desregulación y descentralización. Asimismo se multiplican las alternativas de participación de los sectores público y privado en la reestructuración de los puertos. Éstas se expondrán posteriormente en este mismo capítulo.

La competencia obliga a las administraciones portuarias a reevaluar por completo las actividades básicas con el objeto de modificarlas, ampliarlas, trasladarlas e integrarlas en un esquema innovador, de manera de ofrecer nuevas configuraciones de los servicios y lograr que las operaciones respondan mejor a las necesidades de los clientes. Los gobiernos están en condiciones de adoptar una estructura institucional que haga hincapié en la libertad de acceso al mercado más que en la protección; en una autonomía de gestión que asegure la rentabilidad a través de la competencia más que en las posibilidades de recurrir al tesoro nacional; en las leyes del mercado más que en el enfrentamiento permanente con la burocracia; y en los regímenes antimonopólicos más que en la influencia política de los grupos dominantes. Estos factores fomentarán la competencia entre ellos e incentivarán a los integrantes del entorno portuario a desarrollar sus actividades de manera innovadora, productiva y eficiente.

Los gobiernos deben formular una estructura institucional que fomente y mantenga la competencia, en la cual las leyes antimonopolio proporcionen a los tribunales nacionales instrumentos aptos para corregir las distorsiones de la competencia. La mayoría de los países en desarrollo cuentan con comisiones antimonopolio, pero éstas se establecieron en una época en que la competencia entre los que prestaban servicios portuarios y los que dotaban de instalaciones a los puertos era más una posibilidad abstracta que una realidad. Si esa estructura se formula y se pone en práctica adecuadamente, será posible asegurar que se apliquen criterios comerciales para la asignación de los recursos; se reduzca al mínimo la necesidad de recurrir al erario público; se rebajen los costos de los bienes para los consumidores internos; se intensifique la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales; se incremente el ingreso de divisas; y se fortalezca la capacidad de los puertos estatales para resistir las presiones de los grupos dominantes.

Las comisiones antimonopolio deben tener un mandato sin ambigüedades para proteger la competencia, pero en ningún caso a las empresas o ramas de actividad específicas de la competencia; hacer cumplir los derechos de propiedad e iniciar investigaciones; y adoptar medidas adecuadas en respuesta a las quejas presentadas por terceros. Los gobiernos deben autorizar a estas comisiones a examinar los casos relacionados con los abusos resultantes del ejercicio de una posición dominante y decidir sobre ellos; emitir órdenes de cese de actividades no competitivas; y evaluar los daños y perjuicios pertinentes. Por consiguiente, la facultad normativa para la participación privada en la dotación de instalaciones y suministro de servicios en los puertos, la desregulación, la descentralización y las leyes antimonopolio son parte integrante de una estructura institucional que puede usarse para poner en práctica una política de crecimiento económico.

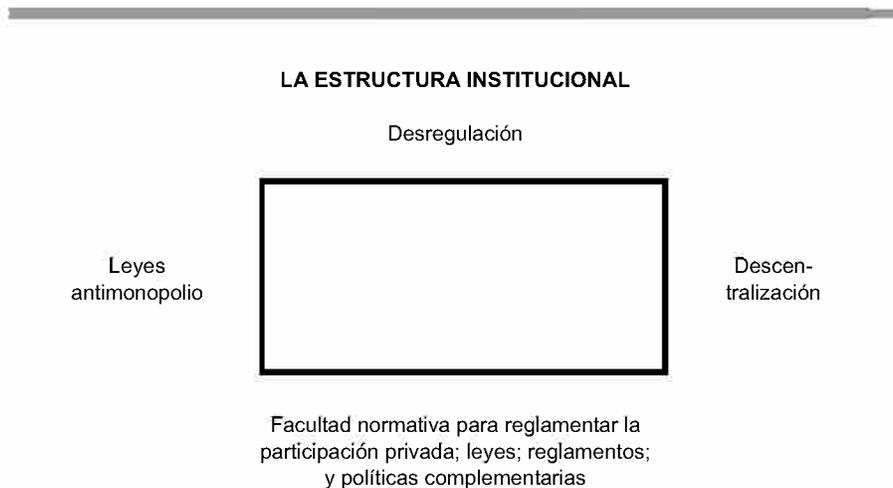
e) El marco jurídico para la participación privada

Los gobiernos tienen la capacidad de ser propietarios y operar los puertos estatales cuando el entorno es estable e invariable. Pero este tipo de entorno no existe en el mundo comercial. Es decir, tienen una capacidad inagotable de hacer frente a las exigencias de la burocracia en forma continua e idéntica, ya que ésta se conoce bien y está bien definida. Esa realidad burocrática se ha convertido en un obstáculo que reduce la competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales debido a que la globalización del comercio, la integración de las actividades de las cadenas de producción y distribución y los avances tecnológicos han creado un entorno portuario extremadamente dinámico y cambiante. La rápida evolución comercial de los puertos exige una capacidad de gestión ágil y flexible para encarar en forma eficaz los desafíos del mercado, que siempre es incierto, inestable y especulativo.

Los poderes legislativos de los países en desarrollo pueden aprobar normas para controlar las actividades comerciales en los puertos y asegurar su

cumplimiento, pero éstas no deberían dar cabida a las presiones de los clientes, de los sindicatos, de las empresas que operan las terminales marítimas o de los transportistas, a menos que sea para salvaguardar el libre funcionamiento de los mecanismos del mercado de cualquier abuso. Este tipo de normas no se traducirán en innovaciones de servicios, nuevas inversiones o aumentos de la productividad o la eficiencia a menos que formen parte de una estructura institucional orientada hacia el comercio y que incentive a los empresarios a responder a las señales del mercado. El logro de estas metas exige la adopción de un marco normativo que desregule y descentralice las actividades comerciales, que incluya leyes antimonopolio para proteger los mecanismos del mercado y que defina la forma en que los empresarios pueden participar en la prestación de servicios y la dotación de instalaciones.

Con el propósito de orientar la tarea de los gobiernos y de los equipos de reestructuración, es posible considerar la siguiente estructura institucional a fin de llevar adelante un programa de transformación comercial en los puertos estatales. La siguiente es una representación gráfica de la estructura institucional necesaria para establecer una base para la participación privada:



Se puede definir la desregulación como la eliminación de los obstáculos burocráticos que impiden la libre interacción de los mecanismos del mercado –que comprenden la oferta y la demanda, las pérdidas y las ganancias, la existencia de un mercado de acceso irrestricto, las economías de escala, las preferencias y aversiones de los clientes, la autonomía de gestión y el riesgo de quiebra– con el fin de asegurar que todos los que participan en la dotación de

instalaciones y la prestación de servicios portuarios operen con parámetros netamente comerciales. Esto no significa una ausencia total de reglas o de control por parte de los gobiernos, pues esa situación podría originar un vacío reglamentario y muchos abusos. Por lo tanto, la desregulación exige que los gobiernos vigilen y supervisen las actividades comerciales de los empresarios en los puertos mediante la celebración de reuniones con los distintos grupos de la comunidad portuaria; la investigación de las quejas, los reclamos y las protestas de los clientes; y la modificación del régimen normativo para fomentar la productividad y evitar dichos abusos.

Mediante la descentralización se pone a las entidades locales a cargo de los puertos y esto les permite unirse a los que reciben y prestan servicios para crear una organización rectora, cuya función principal sea adoptar decisiones en materia de planificación y de operaciones, de conformidad con las necesidades del intercambio comercial, de los clientes locales, de las políticas nacionales y de la competencia que exista por el uso de los terrenos en la zona portuaria. Ello no significa eliminar la participación gubernamental, sino más bien crear una estructura dirigida a asegurar que la organización rectora del gobierno central y las entidades del sector público local proporcionen a las operadoras de las terminales suficiente libertad comercial para hacer inversiones, fijar tarifas y ajustarse con rapidez a los cambios permanentes del mercado local. Los objetivos principales de la descentralización no son solamente el traspaso de facultades y la delegación de poderes y funciones de los gobiernos centrales a las organizaciones públicas y privadas cuyas actividades se desarrollan donde están localizados los puertos, sino también asegurar el equilibrio entre los intereses del sector público, los grupos dominantes y los clientes, a fin de asegurar que los puertos funcionen con un criterio comercial.

La mayoría de los puertos estatales de los países en desarrollo ejerce un control muy fuerte sobre sus respectivas zonas de influencia, restringiendo las decisiones de los clientes y dando lugar al cobro de rentas monopólicas. Para impedir el traspaso de un monopolio del sector público a los inversionistas privados, los gobiernos deberían formular regímenes antimonopolio que aseguren el libre juego de los mecanismos del mercado y de la competencia y no para proteger a los competidores, como ocurre con frecuencia. Además, debería garantizar el funcionamiento de estos mecanismos a través de la intervención del poder judicial. Muchos operadores de las terminales marítimas han manifestado que no invertirán en los puertos estatales a menos que puedan ejercer un control sobre el insumo más importante, la mano de obra. Finalmente, ello permitiría a los gobiernos fortalecer su papel normativo en la formulación y ejecución de políticas.

La estructura institucional de los puertos debe asegurar que luego de la celebración de un acuerdo entre un gobierno y una empresa privada para la

dotación de instalaciones y prestación de servicios portuarios, aquel no podrá ofrecer instalaciones o servicios competitivos que estén dirigidos fundamentalmente al mismo mercado. Sin embargo, esa estructura debe permitir a los gobiernos celebrar acuerdos similares con otras empresas privadas que competirán en los mismos mercados. Si un gobierno determina que sería conveniente para el bien público ofrecer dichas instalaciones y servicios, debería indemnizar adecuadamente a la empresa privada por la pérdida de sus derechos contractuales.

Las leyes, reglamentos y políticas de la nueva estructura institucional deben satisfacer los requisitos siguientes: i) transformar los entes que actualmente operan los puertos estatales en organismos normativos, cuya tarea será la de supervisar las actividades del sector privado y de la mano de obra mediante un marco reglamentario que les impida manipular las fuerzas del mercado y obtener rentas monopólicas; ii) autorizar a los representantes laborales y a los empleadores a negociar a nivel de empresas individuales y no a nivel nacional; iii) fomentar la participación del sector privado en las inversiones y los servicios portuarios y asegurar que se administren conforme a criterios comerciales; y iv) formular alternativas competitivas para la participación del sector privado en los puertos estatales. Las leyes, reglamentos y políticas deben asegurar un equilibrio entre los intereses del gobierno y los de los inversionistas privados, los trabajadores y los clientes, estableciendo prácticas institucionales transparentes y que asignen claramente las responsabilidades de manera de asegurar que los puertos estatales se exploten con criterios de rentabilidad.

f) Alternativas para la participación privada

Las alternativas expuestas en el presente capítulo se eligieron a fin de efectuar una evaluación bastante detallada, ya que representan las posibilidades que se ofrece a los gobiernos y a los inversionistas privados para una participación conjunta en la dotación de instalaciones y la prestación de servicios portuarios. Aún así, en esta evaluación no se contemplan todas las alternativas posibles ya que su amplitud sólo depende de la creatividad humana. Estas alternativas definen la participación del sector privado en los puertos estatales y son instrumentos que, con el respaldo de un marco institucional adecuado, cuyos componentes son la desregulación, la descentralización y las leyes antimonopolio, pueden asegurar que las instalaciones y los servicios de estos puertos se utilicen para satisfacer las necesidades de los clientes y no las de los grupos dominantes.

Todas las alternativas para la participación privada deben estar respaldadas por: políticas económicas de promoción del comercio; una estructura institucional que asegure que las actividades portuarias se rijan por las fuerzas del mercado; una fuerza laboral productiva, cuyos acuerdos colectivos con los empleadores tengan en cuenta las metas comerciales del

puerto; y un clima atractivo para las inversiones del sector privado. Si estas condiciones no se cumplen, se corre el riesgo cierto de traspasar un monopolio del sector público al sector privado. Ante la falta de desregulación y descentralización, que promueven la competencia entre los puertos y entre las empresas que explotan las terminales de un mismo puerto, parece difícil que los exportadores y los importadores logren reducir los costos.

El razonamiento que ha llevado a los gobiernos a considerar la posibilidad de la participación privada en las instalaciones y los servicios portuarios es el mismo, cualesquiera sean las alternativas examinadas en esta sección: si las empresas privadas pueden llevar a cabo las operaciones portuarias en forma más eficaz que las administraciones estatales mejorando los servicios o reduciendo costos, entonces se debe estudiar seriamente la posibilidad de reorientar las metas sociopolíticas en el marco comercial. Las alternativas presentadas aquí no son mutuamente excluyentes, en el sentido de que la selección de una no impide la aplicación simultánea de la otra. Excepto en el caso de la venta de un puerto, las administraciones portuarias estatales pueden otorgar concesiones y, al mismo tiempo, acordar operaciones conjuntas y autorizar la manipulación de la carga de terceros en terminales destinadas a un solo cliente.

Mucha gente considera que lo más importante es determinar si los gobiernos conservarán el derecho de propiedad del equipo y los bienes portuarios, pero esto no es así. La cuestión decisiva no es esa. Lo que importa es determinar si éstos se utilizan con criterio comercial. Suponer que cualquiera de las alternativas de participación mixta de los sectores público y privado que aquí se examinan afectará el control estatal de los puertos, carece de asidero. La presencia de los gobiernos se mantendrá a través de la estructura institucional, la supervisión de las actividades del sector privado, la participación en los ingresos, los planes de incentivos y los acuerdos contractuales.

Entre las alternativas de participación del sector privado en las inversiones en obras de infraestructuras y el mejoramiento de la productividad y la eficiencia de los servicios, algunas de las más importantes son: i) la participación de las empresas privadas de carga y descarga; ii) la adjudicación de contratos de gestión; iii) la adjudicación de concesiones; iv) el establecimiento de operaciones conjuntas entre los sectores público y privado; v) la autorización a los propietarios de terminales, que manipulan la carga de un solo cliente, para que manipulen la carga de terceros; vi) la conversión de los puertos del sector público en sociedades anónimas; y vii) la venta de los puertos.

1. *La participación de empresas privadas de carga y descarga:* Los gobiernos recurren a las empresas privadas de carga y descarga con el objeto de crear un ambiente competitivo en la prestación de los servicios de manipulación de la carga y de almacenamiento. No obstante la utilización de esas empresas, los

gobiernos están obligados a proteger los privilegios de los trabajadores establecidos en su propia legislación –el derecho de organizar sindicatos y a participar en ellos, el derecho de huelga y la obligación de recurrir a las juntas de arbitraje– y a controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los empleadores con respecto al número máximo de horas de trabajo, el salario mínimo y las prestaciones jubilatorias y de salud. Esos reglamentos no restringen la base comercial de las operaciones portuarias sino, más bien, equilibran los intereses en conflicto de modo que ningún grupo pueda lograr rentas de monopolio.

De hecho, las empresas privadas de carga y descarga son más flexibles que sus equivalentes del sector público, puesto que aquellas aplican regímenes de empleo orientados hacia el mercado y no tienen la obligación de aplicar las normas oficiales para contratar, ascender, despedir y disciplinar a los empleados. Mediante este esquema se evitan muchos de los problemas de los puertos estatales, como el deterioro del equipo y las instalaciones y la baja productividad. De este modo se evita recurrir al erario público y se hace abstracción de los compromisos sociopolíticos de los gobiernos ya que las actividades se rigen por el interés de las empresas privadas de que las operaciones sean rentables. Ello no impide que el puerto y sus instalaciones sigan siendo de propiedad del Estado. Los gobiernos seguirían percibiendo todos los ingresos generados por el puerto y participarían de ellos mediante la aplicación de impuestos a la renta de las empresas privadas de carga y descarga y el arriendo del equipo y las instalaciones, salvo en lo que se refiere a los servicios de manipulación y almacenamiento de la carga.

Para estimular la competencia entre las empresas privadas de carga y descarga, los gobiernos deben dejar en manos de los propietarios de los medios de transporte y de la carga la decisión de contratar la empresa que prefieran. Las empresas privadas a menudo arriendan las instalaciones y el equipo de manipulación de carga de los gobiernos, pero a su vez son contratadas por las empresas de transporte y los propietarios de la carga, a quienes prestan servicios por los que perciben un ingreso. Estas compañías suelen comprar su propio equipo móvil y aquel que no sea específico al emplazamiento del puerto.

La utilización de empresas privadas permite a los gobiernos mantener la propiedad de los puertos, las instalaciones y la mayor parte del equipo y participar en los ingresos portuarios mediante la aplicación de derechos de muelle, el arriendo de los equipos y el cobro de impuestos. Los gobiernos conservan el control del equipo y los bienes de los puertos a través de los regímenes normativos y la supervisión por parte de las administraciones portuarias del sector público, en tanto que las operaciones de manipulación de la carga está a cargo de las empresas privadas. Sin una estructura institucional adecuada y orientada hacia el mercado, la utilización de compañías privadas de carga y descarga puede originar numerosos problemas.

A modo de ilustración, se puede señalar que en octubre de 1990 el gobierno del Perú emitió un decreto que autorizaba a las empresas privadas a prestar servicios portuarios. Aunque los estibadores percibían sólo 130 dólares mensuales en diciembre de 1990, los clientes de los puertos tuvieron que pagar a la Comisión Coordinadora de Trabajo Marítimo (CCTM) más de 1 000 dólares mensuales por trabajador en concepto de beneficios sociales. Estas sumas se destinaban al pago de sueldos de los trabajadores portuarios desempleados, pero registrados. Se dio al sector privado la oportunidad de establecer empresas para la carga y descarga de los buques y la manipulación de la carga, utilizando el equipo portuario existente.

Se suponía que las empresas privadas debían competir con la CCTM, monopolio estatal que controló el suministro de mano de obra durante 55 años. Las 16 empresas privadas que fueron establecidas en Perú consideraron que la nueva ley era una oportunidad para enriquecerse rápidamente, lo cual derivó en una situación caótica. Contrataron mano de obra barata y no calificada para operar las grúas y el equipo de manipulación de la carga, así como para las operaciones de carga, descarga y almacenamiento. Como consecuencia del mal manejo del sector privado, la CCTM volvió a ejercer el poder monopólico de estas operaciones (CEPAL, 1992). Por su parte, el gerente general del operador privado de terminales marítimas, Hutchison Wampona de Hong Kong, indicó que ellos no participarían en las actividades de ningún puerto si existe uno del sector público en un radio de 100 millas.⁴

Desde 1990, el gobierno de Perú emitió nuevos decretos que daban por terminado el monopolio de la CCTM, anulando todos los derechos de los estibadores a cambio del pago de una indemnización. Estos decretos permitieron el surgimiento de un entorno estrictamente comercial. Hacia 1997, había entre 15 y 20 compañías privadas que contrataban a los estibadores y llevaban a cabo todas las operaciones portuarias. Los sueldos de los estibadores se determinaban según el tipo de carga y las horas trabajadas y, en consecuencia, el Gobierno no se veía obligado a proporcionar un subsidio para salvar la brecha existente entre las metas comerciales y las sociopolíticas, ya que ésta ya no existía. Al hacerse cargo el sector privado, la tarifa de los estibadores para la carga de metales refinados y concentrados en el puerto de El Callao cayó inmediatamente más de un 76%, a 0.95 dólares la tonelada métrica. Se está buscando la forma de que la administración del almacenamiento no siga siendo un monopolio de la CCTM y pase al sector privado.

4 Declaración formulada por John Meredith, gerente general de Hutchison Wampona de Hong Kong, en la conferencia auspiciada por el Banco Mundial y el Puerto de Barcelona, celebrada entre el 23 de marzo y el 4 de abril de 1995.

Estos y muchos otros ejemplos son citados con frecuencia por quienes desean evitar la participación del sector privado en la infraestructura y los servicios portuarios. La certeza de que las experiencias negativas producto de la participación privada en alguna rama de actividad o en un puerto determinado demuestran que el mercado no pueda coordinar las actividades del sector privado, y que ello es indicativo de lo que podría ocurrir en otras ramas o puertos, es engañosa. Los empresarios rechazan la participación de los gobiernos en sus actividades comerciales, pero además se oponen a perder sus privilegios no comerciales. De hecho, en las alternativas de participación de los sectores público y privado en la reestructuración de los puertos sería necesario definir con exactitud las responsabilidades reglamentarias de los gobiernos y las responsabilidades comerciales de los empresarios, y cada uno de estos sectores debería tener autonomía en sus actividades.

2. La adjudicación de contratos de gestión: Los gobiernos a menudo utilizan los contratos de gestión en los puertos estatales cuando carecen de conocimientos especializados suficientes para explotarlos eficientemente o cuando son incapaces de solucionar algún problema. Estos contratos son acuerdos entre los gobiernos y las empresas privadas para que éstas ejerzan el control de ciertas funciones de un puerto durante un período especificado y por una remuneración convenida. Los contratos de gestión son flexibles y pueden usarse para cualquier servicio, grupo de servicios o para la operación integral de un puerto.

Los contratos de gestión permiten a los gobiernos evitar cambios en la legislación, manteniéndose como propietarios de las zonas consideradas del dominio público y desligándose de las operaciones cotidianas de los puertos. Al mismo tiempo, el sector privado aporta los conocimientos especializados necesarios en materia de gestión portuaria que les permite reaccionar ante los cambios de las condiciones del mercado, gracias a una mayor flexibilidad empresarial, y mejorar la productividad y reducir los costos. La mayoría de los gobiernos preseleccionan a los posibles contratistas sobre la base de su capacidad comprobada y realizan la selección final por medio de licitaciones públicas. Otorgan a los contratistas amplias facultades para el control operacional de las actividades acordadas y les pagan por sus servicios una cifra que es independiente de la rentabilidad del puerto.

En muchos países en desarrollo, ciertas prácticas utilizadas en los servicios portuarios y las instituciones que los rigen han llegado a ser tan poco rentables que los puertos ya no pueden competir adecuadamente. Por ejemplo, en agosto de 1996 las autoridades del puerto de Mombasa (Kenya) firmaron un contrato de administración de dos años con cinco especialistas de la empresa de consultoría Felixtowe Port Consultants, a fin de cumplir con los requisitos exigidos por el Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para otorgarle una serie de préstamos. Algunos de los objetivos de

ese contrato eran eliminar los robos en que aparentemente estaban comprometidos los ejecutivos de alto nivel y asegurar el mantenimiento del equipo del puerto.

Como la autoridad portuaria de Kenya no reparó las grúas pórtico del puerto, el consultor señaló que le había sido imposible alcanzar el nivel mínimo de productividad exigida de 375 movimientos de contenedores por día. Al mismo tiempo, el puerto principal de Tanzania, Dar-es Salaam, se ha beneficiado por esta situación y durante los últimos dos años ha aumentado el volumen de carga en tránsito a Uganda de 40 000 a 95 000 toneladas métricas. Para conservar su prestigio y reputación, en septiembre de 1997 el consultor solicitó a la autoridad portuaria la anulación del contrato. Por su parte, el gobierno intenta persuadir al consultor que no revoque el contrato.⁵

Los principales instrumentos de supervisión de los contratos de gestión son los regímenes normativos, el propio acuerdo y el riesgo muy concreto que corren los contratistas privados de que el acuerdo pueda ser anulado o que no se lo renueve por falta de cumplimiento. El atractivo de los contratos de gestión radica, más que nada, en la capacidad de los gobiernos de supervisar y fiscalizar eficazmente la prestación de los servicios portuarios y, seguramente, a menor costo que si los prestara directamente. Los contratistas pueden tener amplias atribuciones con respecto al personal, pero éste generalmente sigue perteneciendo al sector público, sujeto a escalas y condiciones salariales establecidas por el Estado. Una de las causas de riesgo más importantes para los gobiernos en este tipo de acuerdos es el afán de lucro de los contratistas privados. Por ejemplo ¿qué impediría a un contratista reducir sus propias necesidades de personal, practicar el contrabando o prestar servicios comercialmente adecuados sólo a empresas de transporte y propietarios de carga determinados, con el fin de incrementar su rentabilidad?

La solución de ese tipo de problemas consiste en asegurar una presencia permanente de las administraciones portuarias estatales en el puerto, considerar que la actitud racional de los empresarios privados será tratar de salvaguardar una empresa lucrativa y establecer un régimen normativo que exija solidez financiera, experiencia y responsabilidad a los contratistas. Además, los gobiernos pueden retener una parte de los pagos a los contratistas a fin de resguardarse de cualquier falencia en la ejecución del acuerdo y establecer reglamentos adicionales para corregir todas las deficiencias en materia de servicios o instalaciones. Consecuentemente, los contratos de gestión administrativa no eliminan el control estatal de las

5 Comtex, *Tanzanian, Kenyan Ports for Business in Internet*, 6 de octubre de 1997 y *Fairplay International Shipping Weekly*, "Mombasa Crisis Deepens", 18 de septiembre de 1997, p. 51.

actividades portuarias, sino más bien lo reorientan para asegurar que éstas se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones contractuales.

Cuando los gobiernos eligen esta alternativa, se ha comprobado que resulta mucho más fácil cambiar de contratista que despedir estibadores o reducir el personal excedente y que la posibilidad de efectuar ese cambio tiene efectos positivos. Además, la mayoría de las empresas privadas emplean sus recursos humanos, físicos y financieros en forma más eficaz, y alcanzan mayores economías de escala, consolidando las operaciones y haciendo mejor uso del equipo de manipulación de la carga. Los contratistas pueden pagar sueldos más altos para atraer especialidades esenciales y contratar a trabajadores de jornada parcial que no estén sujetos a las mismas normas laborales que el Estado.

Se puede consultar a empresas de contabilidad independientes para establecer los costos portuarios de las operaciones del sector público y crear una base comparativa solicitando estimaciones a los eventuales contratistas. Una vez realizado un estudio de costos, es probable que resulte más fácil encontrar interesados para la celebración de un contrato de gestión. Es posible valerse de las mismas empresas de contabilidad como terceros independientes con el fin de asegurar que las propuestas sean verdaderamente competitivas y que el monto del contrato, su plazo o sus condiciones no favorezcan a un licitante determinado (CEPAL, 1992). El acuerdo debe redactarse utilizando el estudio de costos para asegurar que se incluyan todas las actividades contempladas. Una vez seleccionado el contratista, la administración portuaria estatal debe supervisar sus actividades para verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el acuerdo y el régimen normativo (CEPAL, 1992).

Aun en los casos en que los servicios portuarios no sean viables financieramente, los gobiernos pueden celebrar contratos con empresas privadas. Esto es así porque el gobierno sufraga el costo de las actividades no lucrativas y esto se reflejará en el monto pagado al contratista. Además, esos contratos podrían constituir un paso intermedio que se traduzca en una mayor participación privada en la dotación de instalaciones y prestación de servicios portuarios. Los gobiernos podrían contratar a administradores portuarios experimentados para hacer comercialmente viables los puertos y luego traspasarlos al sector privado. En todo caso, el criterio determinante para la selección de los contratistas no es el precio, si bien ese factor es importante, sino la capacidad de lograr buenos resultados en un entorno competitivo y de poner en práctica ciertas políticas que el gobierno considera importantes.

3. *La adjudicación de concesiones:* Se define una concesión como un otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas privadas con el propósito de que éstos aprovechen un activo perteneciente al dominio público. En cuanto a los puertos estatales, por lo común los gobiernos otorgan

concesiones a las empresas privadas cuando quieren reducir la demanda de ingresos fiscales o intentan mejorar sus operaciones comerciales. Los concesionarios asumen todos los riesgos comerciales asociados a la explotación del puerto o terminal y deben hacer pagos al gobierno que no dependen de la propia rentabilidad de dicha explotación. Como consecuencia de ello, las empresas privadas exigen una garantía de autonomía operacional y libertad para la adopción de decisiones comerciales. Asimismo, las concesiones dan lugar a que las empresas privadas cobren directamente a los clientes por sus servicios (CEPAL, 1992).

Las concesiones permiten a los gobiernos mantener la propiedad de los bienes de capital y utilizar los conocimientos especializados del sector privado, participar en los ingresos generados a través del pago de un arrendamiento y beneficiarse con la recaudación tributaria. Si se emplea a los trabajadores portuarios que constituían la plantilla preexistente, lo más habitual es que se modifiquen las normas vigentes para los empleados públicos y las condiciones de contratación se rijan conforme a disposiciones orientadas hacia el mercado. Ello permite a los gobiernos reducir los costos que entraña su propia gestión, salvo los relativos a sus funciones administrativas de reglamentación. Las empresas privadas a menudo prefieren las concesiones a la compra, porque así pueden evitar ciertos riesgos, reducir sus inversiones y negociar contratos con una duración suficiente para permitirles recuperar las inversiones.

Es bien probable que las concesiones sean el medio más utilizado para incorporar al sector privado a las actividades comerciales de los puertos estatales. En los puertos de Bremen y Bremerhaven (Alemania), todas las operaciones de manipulación de la carga están a cargo de las empresas privadas en terminales arrendadas que pertenecen a la ciudad de Bremen. Los contratos de arrendamiento se concertan por períodos renovables de 15 a 20 años. Del mismo modo, en el puerto de El Havre (Francia) las empresas privadas prestan todos los servicios de manipulación y almacenamiento de la carga. Los sitios de atraque y el equipo se utilizan conforme a las condiciones de concesión acordadas con la administración portuaria estatal. En este contexto, determinadas compañías de carga y descarga recibirán en concesión el uso preferente de sitios de atraque específicos de modo que puedan instalar su propio equipo (CEPAL, 1992).

Al igual que en los contratos de gestión, en las concesiones se establece una relación contractual entre la empresa privada y el gobierno que constituyen una forma de acuerdo institucional muy flexible mediante la cual estos últimos pueden reglamentar las actividades relacionadas con las instalaciones y los servicios portuarios. La distinción entre ambas modalidades depende de las condiciones específicas de los acuerdos. Por ejemplo, un gobierno puede exigir a los contratistas invertir en un puerto o

terminal para asegurar un compromiso más firme con los objetivos establecidos en el contrato o puede permitir a los concesionarios reducir los riesgos financieros mediante pagos de alquiler determinados en función de la rentabilidad. A menudo, la selección de los concesionarios se realiza teniendo en cuenta los montos que pagarán al gobierno, en tanto que la selección de los contratistas se realiza evaluando las economías que reportarán al presupuesto.

En cuanto a la selección de los concesionarios, por lo general los gobiernos evalúan tres aspectos de las propuestas: i) la experiencia y la situación financiera; ii) los proyectos de inversión y comercialización; y iii) la compensación que ofrecen a cambio del derecho a operar una terminal del puerto. De estos aspectos, el primero y el tercero difícilmente puedan distorsionarse ya que son fáciles de verificar. En cuanto a los proyectos de inversión y comercialización, muchos licitadores elaboran las propuestas con el objeto de satisfacer los intereses de los funcionarios oficiales. Algunos operadores de terminales marítimas de renombre internacional y de enorme solidez financiera se han visto obligados a aceptar un socio nacional inadecuado e, incluso, a retirar su propuesta.

De hecho, algunas de las empresas concesionarias de los ferrocarriles argentinos, de gran renombre internacional, no han concretado las inversiones previstas en los proyectos. El gobierno de la Argentina no ha anulado las concesiones pues sería difícil ubicar mejores concesionarios y el funcionamiento de los ferrocarriles estatales no constituía una base confiable para proyectar el crecimiento de las corrientes comerciales. Si los volúmenes de tráfico previstos no aseguran que la operación sea rentable, es posible que el gobierno acepte una propuesta de reducción de los montos de los subsidios estatales. Después de todo, el gobierno de la Argentina reconoce que los concesionarios de los ferrocarriles invertirían mucho más de lo previsto si las condiciones del mercado lo justificaran, pero no ocurre así en este momento.

4. El establecimiento de operaciones conjuntas entre los sectores público y privado: Una operación conjunta es un negocio emprendido por dos o más actores económicos para realizar, mancomunadamente, una actividad comercial con fines de lucro. Por lo general, en estas operaciones participan entidades disímiles, que cooperan mediante el aporte de conocimientos prácticos y recursos para lograr un objetivo común, y pueden organizarse como sociedades de responsabilidad limitada o sociedades anónimas. Las operaciones conjuntas pueden ser temporales, por un período predeterminado, o de duración indefinida. Para los fines de este libro, las operaciones conjuntas entrañan la participación de un gobierno y de empresas del sector privado en la dotación de instalaciones y prestación de servicios portuarios. Es una modalidad que permite a los gobiernos aprovechar los conocimientos especializados de la empresa privada en los aspectos comerciales, técnicos y administrativos, y al mismo tiempo fiscalizar estrechamente sus actividades (CEPAL, 1992).

En el caso de los puertos, los participantes, además de compartir las ganancias y las pérdidas, participan en la gestión colectiva de los bienes. En este tipo de operaciones conjuntas, lo más frecuente es que los gobiernos suministren los muelles y las empresas privadas los servicios, las especialidades, los conocimientos y los materiales. Al mismo tiempo, todas las inversiones necesarias en materia de equipo de manipulación de carga e instalaciones de almacenamiento se financian en forma conjunta. Se han intentado muchas operaciones conjuntas, incluso algunas en que la mayor parte de las acciones estaba en manos de las empresas privadas. De no existir el contrapeso de la competencia de otras empresas del sector privado y de otros puertos, los gobiernos suelen aceptar que las actividades laborales no estén sujetas a los mecanismos del mercado, lo que genera un aumento de los costos y limita la productividad (CEPAL, 1992).

Una operación conjunta representa un esfuerzo mutuo que exige que todos los participantes se comprometan con un objetivo común. Este compromiso debe formar parte del acuerdo entre las partes y definir claramente los derechos y obligaciones de cada una, como las contribuciones de capital y de servicios, la participación en las utilidades y las pérdidas, la potestad de transferir las acciones, el derecho a subcontratar obligaciones y los procedimientos para la solución de las controversias. En una operación conjunta, los riesgos deben dividirse teniendo en cuenta los puntos fuertes y conocimientos técnicos de los participantes. Por ejemplo, el sector privado podría correr principalmente con los riesgos de corto plazo asociados con la operación de un puerto y los gobiernos podrían asumir los riesgos de inversión a largo plazo, relativos a las instalaciones y el equipo, así como la obligación de obtener las licencias y permisos necesarios.

La asimetría entre las metas sociopolíticas de los gobiernos y los objetivos comerciales del sector privado generan paradojas como la pretensión de aumentar la productividad sin adquirir nuevas tecnologías que reduzcan la demanda de mano de obra y reducir los costos sin despedir a una parte de los trabajadores. Las trabas burocráticas originan demoras en los procesos de adopción de decisiones de los gobiernos. Además, éstos están sujetos a influencias políticas que a menudo entran en conflicto con las prioridades comerciales de los socios privados. Es importante encauzar la gestión portuaria teniendo en cuenta el interés común de todos los participantes de la operación conjunta, por lo que las disposiciones relativas a la determinación y selección de los objetivos comerciales y a la facultad de decisión son muy importantes. Finalmente, también deben preverse mecanismos de rescisión del contrato de la operación conjunta y las disposiciones que permitan determinar el valor de los activos, las alternativas para la compra de la empresa por alguna de las partes en el contrato y los procedimientos para la venta a terceros.

Recuadro 9

**EL PAPEL DE LA INICIATIVA PRIVADA EN
LA MODERNIZACIÓN DE LA
INFRAESTRUCTURA**

En 1987, el Gobierno de Brasil promulgó el decreto N° 94.002, que autoriza al *Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)* (Departamento Nacional de Carreteras) a celebrar contratos con empresas privadas para la construcción, operación y mantenimiento de las carreteras federales. La participación mayoritaria de estas concesiones debe estar en manos de ciudadanos brasileños y el contrato debe incluir una fórmula acordada para el cálculo y la recaudación de los peajes.

En 1989, el Gobierno de México comenzó a ofrecer concesiones al sector privado de su país para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de más de 5 000 km de carreteras. Se permite a las empresas privadas recaudar peajes durante 12 años, después de lo cual las carreteras vuelven al control del Gobierno mexicano (*Business International*, 1989, p. 58). También se otorgarán concesiones a las empresas privadas mexicanas para que inviertan en zonas de almacenamiento, muelles y equipo de manipulación de la carga en los puertos y los exploten.

El Gobierno argentino decidió otorgar concesiones por 12 años a empresas nacionales para el mejoramiento y mantenimiento de 9 800 km de carreteras, es decir, cerca de una tercera parte de la red nacional. Se otorgaron las cinco primeras concesiones, de 900 km a 1 538 km, que entrañaron inversiones de 1 200 millones de dólares. Se autorizó a las empresas privadas a cobrar peajes de hasta 2.30 dólares por cada 100 km a los automóviles particulares y de 16.80 dólares a los camiones de cinco ejes. Debido a la oposición en los círculos empresarios y del público en general, los peajes se dejaron en suspenso y luego se repusieron, a valores mucho menores (*Clarín*, 6 de abril de 1991, p. 14; *El Cronista Comercial*, 1° de abril de 1991; *Business Latin America*, 11 de marzo de 1991, p. 79; *Buenos Aires Herald*, 19 de enero de 1991, p. 5; *Latin American Regional Reports: Southern Cone Report*, 1990, p. 2; y *Multinational Business*, 1990, pp. 48 a 53).

Finalmente, la Argentina modernizará su red ferroviaria de 34 000 km, cuyo déficit de explotación estimado en 1990 era de 400 millones de dólares. El Gobierno ha comenzado otorgando en concesión 5 200 km de sus vías por un período de 30 años a un consorcio de empresas nacionales y extranjeras. Éste deberá invertir 112 millones de dólares en los primeros cinco años; el Estado conservará una participación del 16% y los trabajadores comprarán el 4% de las acciones (*Ultima Hora*, 15 de junio de 1991, pp. 6 y 7; *The Journal of Commerce*, 7 de marzo de 1991, p. 2B; 7 de enero de 1991, p. 2B; 16 de noviembre de 1990, p. 2B; y 7 de noviembre de 1990, p. 2B; *Business Latin America*, 24 de septiembre de 1990, p. 307).

Las operaciones conjuntas en los puertos son atractivas, tanto para los gobiernos como para las empresas privadas, pero por razones diferentes. Los gobiernos recurren a esta modalidad para reducir las cargas administrativas y financieras, promover la competencia, aumentar la eficiencia y reducir los costos, y también para beneficiarse con la percepción de ingresos que de otra forma habrían estado reservados para el sector privado. Las empresas privadas consideran los puertos estatales atractivos cuando los gobiernos no permiten el 100% de propiedad de los activos ni del control operacional pasar al sector privado, o cuando la magnitud de los riesgos comerciales o las exigencias de capital van más allá de su capacidad. Las operaciones conjuntas facilitan a los gobiernos la reestructuración de los puertos estatales con un criterio comercial y les permiten conservar su condición de administrador portuario, aun cuando ciertas actividades las ejecute conjuntamente con la empresa privada.

La participación de dos entes tan disímiles subraya la importancia fundamental de las facultades y la responsabilidad otorgadas a cada una de las partes en la operación, ya que puede convertirse en un factor determinante de la viabilidad comercial de la operación conjunta en sí misma. Por ejemplo, un gobierno puede aplicar políticas de subvenciones cruzadas y de generación de empleos para los habitantes de las ciudades portuarias. En un entorno de estas características, es probable que el gobierno no encuentre entidades privadas dispuestas a encarar una operación conjunta. Con el fin de evitar que las operaciones conjuntas tengan metas económicas y sociopolíticas contrapuestas, en el acuerdo por el que se establece la operación es preciso definir claramente en qué esferas tienen prioridad los objetivos sociales y políticos y estipular que éstos no deberían impedir el logro de las metas comerciales. Finalmente, la gestión de las operaciones conjuntas debe estar a cargo de ejecutivos experimentados (CEPAL, 1992).

5. *La autorización a los propietarios de terminales que manipulan la carga de un solo cliente, para que manipulen la carga de terceros:* El éxito de cualquier programa de participación privada en los puertos estatales depende, en buena medida, de su capacidad para promover la competencia entre los puertos y en un mismo puerto. Uno de los medios más sencillos para que los gobiernos puedan lograr ese objetivo sería autorizar a los propietarios de las terminales que manipulan la carga de un sólo cliente a que manipulen la carga de otras empresas o de terceros. Como se señaló en el primer capítulo, en los países en desarrollo el Estado es el propietario de los puertos de carga general pero permite al sector privado construir en ellos terminales especializadas para las operaciones de carga o descarga de sus propias mercancías. Se trata de cargas homogéneas o uniformes, como el petróleo, los cereales y los minerales –conocidas como cargas a granel– y se transportan en buques fletados, construidos para transportar este tipo de cargas.

Por lo general, los puertos estatales de los países en desarrollo destinados a la carga general constituyen monopolios ineficientes y caros, dotados de personal en exceso. Por su parte, las terminales especializadas que sirven a un solo cliente tienen instalaciones que funcionan eficazmente y muchas veces la tasa de ocupación es muy baja. La subutilización de los puertos o terminales privados, que por lo general se especializan en el manejo de las cargas a granel, es el resultado de un conjunto de factores, a saber: los graneles son fáciles de sustituir y la competencia en ese rubro es muy intensa; los precios de los productos básicos son muy sensibles; y los costos portuarios y el tiempo de carga o descarga de un buque pueden definir la rentabilidad de la venta de este tipo de mercancías. En consecuencia, es preciso construir instalaciones muy modernas con el propósito de reducir los costos portuarios al mínimo, aunque muchas veces el nivel de utilización esté por debajo de su capacidad instalada.

Recuadro 10

OPERACIONES CONJUNTAS ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

La mayoría de los puertos de Alemania, Bélgica, y los Países Bajos son de propiedad de los gobiernos locales o municipales y administrados por ellos, y no gozan de autonomía jurídica o económica. A pesar de ello, tienen una gran autonomía comercial y de gestión pues las autoridades contratan a expertos del sector privado para su explotación. En los puertos de Bremen y Bremerhaven, los servicios de manipulación de la carga están a cargo de una empresa de carga y descarga, denominada BLG. Se trata de una sociedad de responsabilidad limitada y la ciudad de Bremen es propietaria del 51% de las acciones. BLG tiene a su cargo el despacho de aproximadamente el 80% de la carga de Bremen y de toda la carga de Bremerhaven, salvo el petróleo y ciertas cargas a granel.

Para asegurar que BLG no abuse de su situación dominante y obligarla a operar como empresa comercial, está dirigida por una junta supervisora y una junta ejecutiva. La primera tiene 16 miembros, ocho elegidos por los accionistas y ocho que representan a diferentes grupos de empleados. La junta ejecutiva está integrada por seis miembros, nombrados por la junta supervisora, y prestan servicios por períodos renovables de cinco años. Un miembro de la junta ejecutiva es nombrado presidente y los restantes están a cargo de las operaciones, las finanzas, los asuntos técnicos, la comercialización y los asuntos laborales. La junta supervisora fija las pautas generales en materia de políticas y aprueba las propuestas de inversión más importantes, en tanto que la junta ejecutiva se hace cargo de las operaciones (Douglas, 1990, pp. 21 a 23 y Finley, 1989, p. 172). Por lo tanto, las operaciones conjuntas, en las que participan los sectores público y privado, pueden optimizar la dotación de instalaciones y el suministro de servicios portuarios aprovechando los puntos fuertes relativos de cada uno.

Al autorizar a los puertos privados a manipular no sólo su propia carga, sino también la de terceros, se generaría un factor de competencia en el sector portuario y, cabe esperar, un sistema de distribución de bajo costo para los pequeños productores. Éstos no cuentan con volúmenes suficientemente grandes de mercancías para justificar la construcción y explotación de sus propias instalaciones portuarias, de modo que deben usar los puertos estatales de carga general. Como los precios de la mayoría de las mercancías a granel son muy sensibles a la competencia internacional, los mayores costos de los puertos de carga general del sector público pueden significar que los pequeños productores no utilicen la capacidad ociosa, pues ello supondría producir bienes que no podrían competir en los mercados internacionales.

Por ejemplo, en Brasil hay 244 terminales privadas que prestan servicios a un solo cliente. En 1989 estas terminales manipularon 279.4 millones de toneladas de mercancías, es decir, el 76% de los 363.1 millones de toneladas que transitaron por los puertos de ese país. La Asociación Brasileña de Terminales Privados (ABTP) señaló en ese momento que los tonelajes de 1989 podrían incrementarse considerablemente si las leyes vigentes no les prohibieran manipular la carga de terceros (CEPAL, 1992). Durante una huelga realizada por unos 7 000 empleados del puerto estatal de Santos (Brasil), los únicos buques que lograron cargar y descargar fueron los que atracaron en las terminales privadas explotadas por empresas privadas (CEPAL, 1992).

Si se permite el acceso a los pequeños productores de graneles a las instalaciones especializadas de los puertos privados, éstos aumentarían su competitividad y podrían realizar inversiones encaminadas a mejorar los rendimientos y la rentabilidad. Algunos de los pequeños productores de hoy pueden crecer y ser los grandes productores del mañana. Aunque hoy día su producción exportable sea limitada y no pueden ejercer una influencia significativa, no es aconsejable subestimarlos. En la medida en que puedan aprobarse normas que permitan a los puertos privados manipular la carga de terceros, se introduciría un nuevo elemento de competitividad en las actividades de los puertos estatales que contribuiría a la transformación de sus estructuras institucionales y se aumentaría la competitividad de los productos exportables.

6. *La conversión de los puertos del sector público en sociedades anónimas:* Ésta es una de las medidas más flexibles para establecer una base para la participación del sector privado. Permite a los gobiernos y a las empresas privadas traspasar bienes mediante la venta de acciones y, si así lo desean, convertirse en propietarios parciales o totales por medio de la compra de acciones a través de una oferta pública o en la bolsa de valores. En ambos casos, es preciso recurrir a una amplia gama de servicios como la valoración de la empresa, el asesoramiento en materia de fijación del precio de las

acciones, la preparación de la documentación, la formulación de planes de compra de acciones por los empleados y la tramitación de la venta propiamente dicha. Ese tipo de traspaso de bienes por los gobiernos es muy semejante a una venta, pero en este caso el gobierno podría volver a adquirir la propiedad más fácilmente mediante una oferta de adquisición de acciones o en la bolsa de valores.

Esta alternativa ha sido utilizada ampliamente por el gobierno del Reino Unido (CEPAL, 1992). Por ejemplo, la BTDB era un organismo del estado dedicado a administrar y explotar 21 puertos del sector público. En 1983, la BTDB se convirtió en una sociedad anónima de responsabilidad limitada, la ABP, y el 51% de sus acciones se vendieron al público a un precio fijo. Otro 48.5% se vendió el año siguiente a través de una licitación (CEPAL, 1992). El éxito de este proceso de transformación ha llevado a la privatización de los puertos en fideicomiso, como Tilbury, Dover, Harwich, Belfast, y de por lo menos 100 puertos más (CEPAL, 1992). Por su parte, el gobierno de Nueva Zelanda promulgó una ley similar en 1988 (CEPAL, 1992).

El precio de oferta de las acciones de la BTDB atrajo una suscripción 30 veces superior a la emisión y se registró una prima inmediata del 25% cuando las acciones se transaron por primera vez en la bolsa de valores (CEPAL, 1992). La gerencia de la BTDB se convirtió en la primera junta directiva de la ABP, se vendió a los trabajadores portuarios una parte de las acciones a precios reducidos –compradas por el 90% de los estibadores– y se ofrecieron acciones al público a precios de descuento. El Gobierno del Reino Unido encontró una rápida acogida a su programa de privatización de empresas estatales, a pesar de que muchas no eran rentables. Ofreció a los trabajadores acciones de las empresas, que éstos podían comprar con descuentos considerables. También ofreció empresas enteras a los administradores y a los trabajadores.

Al incluir a todos los grupos en la privatización de la BTDB, el gobierno británico redujo el número de conflictos sobre la pérdida de derechos y privilegios. Por motivos estratégicos se consideró importante la participación de muchos inversionistas pequeños. Se trataba de evitar que un gobierno posterior intentara nacionalizar los puertos si éstos pertenecían a extranjeros o incluso a instituciones financieras nacionales. Pero se consideró que esto era muy improbable pues las acciones pertenecían a los administradores, los empleados y el público en general (CEPAL, 1992). En consecuencia, mediante la adquisición generalizada de acciones por los empleados y los ciudadanos se logró un equilibrio entre la eficiencia económica y la igualdad social. El Gobierno del Reino Unido creó de esa forma un atractivo programa de inversiones para inversionistas potenciales y evitó los costos políticos de un fracaso en la oferta de acciones.

La conversión de las empresas del sector público que arrojan pérdidas en sociedades anónimas de propiedad estatal evita una gran dificultad que

plantea una venta directa al sector privado: la determinación del valor de la empresa que se desea vender. Cualquier grupo que se oponga a una venta de este tipo puede argumentar que la empresa estatal se vende a compradores privilegiados a menos que su valor real. En este contexto, el único beneficiado sería el comprador, de modo que es probable que el apoyo del público sea limitado y que se encuentre bastante oposición de los ministerios pertinentes, los sectores laborales, militares y de otros grupos (CEPAL, 1992). La transparencia de las actividades de la participación privada en los puertos estatales está asegurada por las leyes nacionales que rigen las sociedades anónimas cuyas acciones se cotizan en la bolsa.

Las sociedades anónimas de responsabilidad limitada están sujetas a todas las leyes nacionales que rigen el funcionamiento de las empresas cuyas acciones se cotizan en la bolsa. A este respecto, el gobierno del Reino Unido decidió conservar un porcentaje reducido de acciones en muchas empresas para poder votar como accionista ordinario, pero sin la intención de intervenir en las actividades comerciales (CEPAL, 1992). Para evitar la posibilidad de que la operación de las empresas nacionales privatizadas queden en manos de extranjeros, el gobierno británico también optó por conservar una acción con derecho de veto, o “acción dorada”, que le permite controlar el 51% de los votos de las compañías privatizadas. De este modo puede rechazar cualquier intento de adquisición por compradores extranjeros si se considera que la transacción es contraria a los intereses nacionales (CEPAL, 1992). La “acción dorada” ha sido usada no sólo en el Reino Unido, sino también por los gobiernos de Brasil, Francia, Malasia y Senegal (CEPAL, 1992).

7. *La venta de los puertos:* La venta de los puertos estatales a inversionistas privados parecería eliminar toda participación y control del gobierno. Se trata de la forma más completa de participación privada, pero no elimina el interés del Estado en los puertos. De hecho, los derechos de los inversionistas privados sobre dichos bienes no son absolutos y están limitados por las disposiciones de numerosas convenciones internacionales, así como por otras pertinentes a la constitución, las leyes y las normas de cada país. Además, los contratos de venta entre el sector público y los inversionistas privados son mucho más que un recurso técnico para traspasar bienes identificados y establecer el monto pertinente.

Dichos contratos son acuerdos mediante los cuales es posible establecer las condiciones de una relación permanente de interdependencia en aspectos como la participación en las utilidades, los derechos de empleo de los trabajadores, el uso por parte del gobierno de las instalaciones en períodos de emergencia nacional y los problemas de protección del medio ambiente. Los gobiernos renunciarían a la propiedad y a las funciones de explotación comercial, pero conservarían su control soberano y sus facultades de decisión por medio de los instrumentos mencionados y los acuerdos concertados con

Recuadro 11
**LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS FERROCARRILES
NACIONALES DEL JAPÓN**

Debido a su estructura de empresa pública y al gran número de trabajadores supernumerarios, los ferrocarriles nacionales del Japón perdían 25 millones de dólares diarios y tenían una deuda acumulada de 285 000 millones de dólares. En abril de 1987, la empresa se dividió en 12 sociedades anónimas (seis para el transporte de pasajeros, una para el tren de gran velocidad, una para el transporte de carga, una para un instituto de investigación, una para los servicios de computación, una para los servicios de telecomunicaciones y, finalmente, una empresa encargada de la liquidación de cuentas (JNR Settlement Corporation o JNR-SC). Todas las acciones de estas empresas quedaron en manos del gobierno. La JNR-SC asumió alrededor del 62% de la deuda y las empresas de transporte de pasajeros el resto. Además, la JNR-SC retiene las acciones de las otras 11 empresas, tiene potestad para vender los activos y bienes raíces a fin de pagar las deudas, asumió las obligaciones con respecto a las jubilaciones y debe proporcionar nueva capacitación al personal excedente.

Luego de algunas dificultades iniciales con los sindicatos y los grupos políticos, estos cambios permitieron a la administración y al sector laboral de cada empresa definir objetivos comerciales, comenzar a eliminar personal sobrante y aprovechar sus bienes raíces en forma comercial.^a Se procedió a desregular las seis líneas de pasajeros y descentralizarlas por islas y, en la isla principal de Honshu, por zonas (Sakita, 1989, pp. 29 a 45). Un año después, en abril de 1988, las tres líneas de Honshu obtuvieron 1 120 millones de dólares de utilidades después de desembolsar 2 400 millones de dólares en concepto de pagos de deuda (Sumita, 1988, pp. 30 a 32; *The Economist*, 11 de junio de 1988, pp. 70 y 71). En octubre de 1993, se vendió el 50% de las acciones de la línea de pasajeros JR East. Las ventas de JR Central y JR West fueron postergadas debido al terremoto de 1995 en Kobe.

Hacia 1997, 10 años después de la transformación de los ferrocarriles nacionales del Japón en sociedades, el Gobierno enfrentó una crisis financiera y se negó a pagar la deuda asumida por la JNR-SC con fondos del erario público. Previamente, el Gobierno intentó transferir una parte de la deuda de la JNR-SC a cada una de las empresas ferroviarias, pero encontró mucha resistencia. El Gobierno ha dicho que existen dos opciones: 1) que las empresas ferroviarias asuman la deuda voluntariamente; o 2) que el Ministro de Transporte solicite a los legisladores la aprobación de una ley que les transfiera 2.83 mil millones de dólares de las obligaciones de los servicios de previsión social. Por su parte, los ferrocarriles están considerando la posibilidad de entablar una acción en los tribunales de su país con el propósito de obligar al Gobierno a cumplir con las condiciones estipuladas en el contrato original.

a Desde que el Gobierno del Japón anunció que convertiría a los ferrocarriles nacionales en una sociedad anónima de responsabilidad limitada, los empleados se declararon en huelga y 45 de ellos, estimando que les sería imposible capacitarse para cumplir nuevas funciones, se suicidaron. Al mismo tiempo, un grupo clandestino llevó a cabo una campaña de sabotaje que causó daños en el equipo de señalización en 24 lugares y paralizó los viajes a Tokio. El sindicato de empleados denunció el sabotaje. Véanse, Toffler (1990), p. 259 y 260; y Baxter (1986), p. 24.

los compradores. Por lo tanto, la venta de un puerto representa un cambio de funciones de los gobiernos, pues de ser propietarios, inversionistas, empresarios y empleadores pasan a ser reguladores y facilitadores.

Un gobierno puede decidir la venta de los puertos estatales por los motivos siguientes: eliminar la influencia de los grupos de poder; disminuir las presiones sobre los ingresos fiscales; evitar que se genere o aumente el déficit público; o como parte de un programa para reestructurar la economía nacional de modo que el sector privado pueda convertirse en el motor principal del crecimiento económico.

Muchos puertos del sector público no cuentan con sistemas adecuados de presentación de informes financieros, sus activos están mal valorizados y carecen de disciplina financiera, por lo que una venta exigiría un examen cabal de las finanzas y las operaciones, los pasivos reales o contingentes, la estructura de capital, los acuerdos laborales y los antecedentes en materia de ingresos. Se podría recurrir a auditores externos para realizar dicho examen, establecer valores preliminares para el equipo de manipulación de la carga y los bienes, recomendar una actualización de los valores contables y sugerir modificaciones del sistema de contabilidad existente.

Los adquirentes del sector privado, que podrían incluir a los administradores portuarios, el sector laboral y otros grupos pertinentes, utilizarían ese examen para reestructurar la empresa, modificar los sueldos y salarios, adoptar políticas comerciales más activas y vender o arrendar los activos no esenciales. Ello exige que los gobiernos conciban una estructura institucional que fomente y mantenga la competencia y que promueva la creación de un entorno comercial dinámico para los clientes. Una venta no implica la retirada de los gobiernos de los puertos, sino un cambio de funciones que, de este modo, se centrarán en el apoyo a los esfuerzos de la empresa privada.

Existe un factor jurídico importante que podría impedir la venta de propiedad portuaria. Por ejemplo, la Constitución de la República Federativa de Brasil prohíbe al gobierno vender bienes situados en la zona costera o portuaria (CEPAL, 1992). Esta disposición figura en el artículo 27 de la constitución de México y en los artículos 10, 11, 18 y 45 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo. En este cuerpo jurídico, se establece que las propiedades marítimas pertenecen al país, son inalienables y sólo pueden ser usadas por la empresa privada mediante concesiones o permisos otorgados por el Poder Ejecutivo Federal. Las inversiones realizadas por los concesionarios pasan a integrar el patrimonio nacional al finalizar la vigencia del acuerdo. Para facilitar las actividades privadas en los puertos estatales de México, en 1991 se enmendó el artículo 45 y ahora se otorgan licencias para que las empresas privadas presten servicios en los puertos estatales por plazos de hasta 30 años (CEPAL, 1992).

Otros obstáculos que se oponen a la venta de propiedad portuaria son las cláusulas incluidas en los convenios de préstamo que impiden todo traspaso sin aprobación del acreedor, así como las obligaciones con los fondos de pensiones, los proveedores, los contratistas, los concesionarios, los clientes y los empleados. Si bien esos obstáculos pueden diferir considerablemente de un país a otro, los legisladores deben encomendar la realización de estudios que permitan individualizar los impedimentos mencionados y recomendar soluciones concretas en materia normativa con el propósito de alentar la participación de la empresa privada en la provisión de instalaciones y la prestación de los servicios portuarios. Dichas recomendaciones deben incluir una facultad normativa que autorice la venta a personas privadas o a los gobiernos de los estados y municipales y la creación de una estructura institucional que rija las actividades de los inversionistas privados.

Quienes se oponen a la venta de los puertos estatales a los particulares a menudo sostienen que los gobiernos tienen más capacidad para soportar los efectos de una caída de la rentabilidad de la inversión durante períodos prolongados y de absorber los resultados de operaciones no lucrativas de manera que puedan cumplirse las metas de más largo plazo. También afirman que los inversionistas tendrían que recurrir al financiamiento privado, lo que generaría un incremento de los costos de capital. Una venta no impide que los gobiernos pongan al alcance de las empresas privadas fondos de inversión, con tasas de interés reducidas, a fin de que se puedan cumplir con las metas de largo plazo que se hayan propuesto. La capacidad de los particulares para obtener fondos depende, efectivamente, de la rentabilidad potencial de la inversión, pero ello asegura que la asignación de recursos se realice conforme a las necesidades del mercado y su utilización con criterio comercial.

También se afirma que las tarifas de los puertos privados aumentarían si se les exigiera pagar impuestos sobre la propiedad y sobre la renta. Estos gravámenes permitirían reducir otros pagados por el público en general y constituirían un incentivo para que los puertos estatales mejoren su productividad y eficiencia con el fin de seguir siendo competitivos. Los puertos del sector público sólo pueden funcionar conforme a las leyes, normas y políticas vigentes. Se concluye que para crear un entorno adecuado para los compradores, los gobiernos deben elaborar un marco institucional orientado hacia el mercado.

Otros problemas estrechamente relacionados tienen que ver con el valor de las instalaciones y el equipo, la forma en que se llevará a cabo la venta y las obligaciones que deberán asumir los compradores con respecto al pasivo existente y en materia de empleo. La venta se puede

realizar en una subasta, por medio de licitación pública o simplemente formulando una oferta a partes predeterminadas. Esta última alternativa puede entrañar una investigación previa para determinar cuáles son los compradores más adecuados. La medida en que deban traspasarse a los adquirentes las obligaciones portuarias existentes es materia que ha de determinarse caso por caso, lo que depende más que nada de factores como la disposición de los acreedores a aceptar a los inversionistas privados, la necesidad de garantías gubernamentales, la rentabilidad portuaria, el estado de su infraestructura física, y muchos otros.

Cuando los puertos del sector público no puedan venderse como empresas en plena actividad, una posibilidad es que los gobiernos desarrollen una base atractiva para los inversionistas privados. El sector privado podría concluir que la adquisición de puertos que tengan una deuda considerable, en los que rigen acuerdos laborales que no están sujetos a los mecanismos del mercado o cuyas instalaciones y bienes de equipo están muy deteriorados, entraña dificultades demasiado grandes para asegurar una rentabilidad adecuada en un plazo razonable. En estas circunstancias, los gobiernos quizás tengan que amortizar totalmente en libros el pasivo existente, asumir la responsabilidad de indemnizar a los trabajadores supernumerarios y, posiblemente, otorgar o garantizar préstamos a los inversionistas privados para la rehabilitación de las instalaciones y los bienes de equipo. Dichas medidas deben ser de duración limitada y así debe especificarse en el acuerdo entre el gobierno y los inversionistas privados.

Antes de proceder a la venta de un puerto estatal, también se podría crear empresas de carga y descarga, establecer operaciones conjuntas u otorgar concesiones, con el propósito de eliminar las ineficiencias y crear un entorno atractivo para las inversiones del sector privado. Si los gobiernos no pueden o no desean crear un entorno de este tipo, se podría poner fin a las operaciones del puerto y vender los activos mediante un acuerdo contractual que obligue a los compradores a emplear una parte considerable de los trabajadores a cambio de que el gobierno se comprometa a proporcionar diversos incentivos de plazo limitado. Por consiguiente, los métodos utilizados para la venta de los puertos dependen de las condiciones y los objetivos específicos.

En resumen, la respuesta de los gobiernos a la competitividad inherente en la economía global se convertirá en una actividad de superación comparativa a escala internacional. Es decir, cada país intentará poner en práctica alternativas tales como la participación privada que los permitan aprovechar una ventaja competitiva para sus productos en los mercados internacionales, aumentando la productividad y reduciendo los costos portuarios. La capacidad de los gobiernos para evitar las presiones de los grupos dominantes, especialmente los trabajadores portuarios, determina a menudo cuál de las alternativas de participación privada pueden utilizar.

2. Funciones de la reforma laboral

La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo han adoptado leyes, normas y políticas que responden plenamente a las exigencias de los grupos portuarios dominantes. A raíz de la desproporcionada importancia otorgada a esos grupos se han producido una serie de anomalías, a saber: un gran exceso de personal; la no utilización de tecnologías que permiten economizar mano de obra; la obtención de rentas monopólicas por parte de determinados actores; el pago de salarios excesivos; y una productividad muy baja. La reforma de los regímenes laborales portuarios orientada hacia el mercado debería hacerse de manera tal que los estibadores estén más dispuestos a aceptar los cambios y permitir la inclusión en las negociaciones colectivas de temas que promuevan la modificación de las prácticas laborales con un criterio comercial, la creación de capacidades multifuncionales y la reducción de la oferta de estibadores a fin de que las actividades portuarias se adapten mejor a la demanda del mercado.

En la actualidad predomina la economía globalizada. Ésta es una realidad que, ciertamente, también afecta a la actividad portuaria, cosa que han comprendido muchos gobiernos. De ahí que éstos se hayan preocupado por preparar el terreno para facilitar la participación del sector privado en los puertos estatales. Todos los esfuerzos en ese sentido resultarán estériles si en los puertos no se lleva a cabo una reforma laboral en que, al igual que en la empresa privada, la fuerza laboral quede sujeta a los mecanismos del mercado. Los gobiernos deben velar porque las actividades de los estibadores también respondan a las leyes del mercado de modo que, precisamente, se refuerce el atractivo comercial de los puertos y la competitividad de los bienes en los mercados internacionales y nacionales.

La formulación de un régimen laboral portuario que privilegie los criterios comerciales tiene que armonizar los objetivos económicos y los relativos a la equidad social. Los modelos económicos que tratan de explicar el nivel, la orientación y la estructura del comercio internacional, parten a menudo de la premisa de que los costos de distribución –portuarios y de transporte– son nulos o insignificantes. No obstante esa práctica, el costo de la mano de obra portuaria representa un gasto importante para las actividades manufactureras en la medida en que contribuyen a aumentar el precio de sus productos. Por ejemplo, antes de que comenzaran a aplicarse cambios en los sistemas laborales de los puertos chilenos, en 1981, se comprobó que el costo de cargar troncos de pino en un barco era mayor que el costo total de hacer crecer los árboles, cortarlos y prepararlos para la exportación. Si se subvencionan los costos de la mano de obra portuaria, como ocurre a menudo, es muy probable que se institucionalice la ineficiencia y que los costos aumenten aún más.

El exceso de estibadores en los países en desarrollo no es un problema de la actividad portuaria, sino más bien una cuestión política que tiene

repercusiones importantes en lo comercial y en lo social. A lo largo de muchos años se han tejido alianzas muy estrechas entre los sindicatos de trabajadores portuarios y los partidos políticos. Éstas tienen por objeto garantizar la seguridad en el trabajo de la mano de obra portuaria así como las aspiraciones de los partidos políticos. Todo ello dificulta en grado sumo la aplicación de reformas laborales. La actividad portuaria está ligada tan íntimamente con la política nacional que, para poner en marcha un proceso de reforma de los regímenes laborales, los gobiernos deben tener una comprensión cabal de estos vínculos.

La validez de los conceptos sobre la conservación y creación de trabajo para los trabajadores portuarios depende de los criterios utilizados para analizar los problemas conexos. En tal sentido, cabe preguntarse si la reforma laboral es política y socialmente tolerable cuando se tiene en cuenta el desempleo de la ciudad vecina al puerto. Este interrogante tendría una respuesta determinada. Pero ésta podría ser diferente si la pregunta se formulara con un criterio más amplio. En este caso se podría preguntar si la reforma es tolerable en el contexto de la economía nacional en su conjunto. Todo lo que se diga es poco para subrayar la importancia de ampliar los parámetros utilizados en el análisis. Para ilustrar esta afirmación, cabe recordar que la introducción de la imprenta en París demoró veinte años por la fuerte oposición del gremio de los escribas y copistas. Su interés era conservar su trabajo y para ello querían hacer caso omiso de las finalidades más amplias de la imprenta: informar, comunicar y enseñar. Esa demora tuvo un impacto directo sobre el sistema de enseñanza de la ciudad, que tardó años en superarse.

La necesidad de la reforma laboral es consecuencia de la globalización de la economía, que no pone restricciones a la competencia resultante del libre juego de los mecanismos del mercado y de los avances en materia de maquinaria e infraestructura de manipulación de cargas y de equipo de comunicaciones electrónicas. A fin de establecer una base que permita sugerir un marco institucional de la reforma propiamente dicha, el análisis de los factores que afectan las relaciones laborales puede realizarse a tres niveles: i) los actores; ii) las instituciones; y iii) los instrumentos.

a) Los actores

1. *Los gobiernos.* Desde la aprobación de los primeros códigos del trabajo, a mediados de los años veinte, la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo estimó 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, una esfera muy importante en las esferas comerciales, políticas y sociales. Los

argumentos que esgrimen estos gobiernos para justificar un papel decididamente intervencionista en la propiedad, explotación y administración de los puertos se funda en la necesidad de aplicar políticas económicas de crecimiento y seguridad y estrategias de defensa nacional y lograr determinados objetivos industriales y sociales.

La situación cambió con el advenimiento de la economía globalizada, la introducción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, la participación de inversionistas privados y la adquisición de tecnologías modernas. En este nuevo entorno competitivo, las ineficiencias y los costos que caracterizaban a los regímenes portuarios laborales anteriores de pronto han saltado a la vista como los cascos de naves hundidas en la marea baja. Para adoptar medidas correctivas los gobiernos no pueden admitir que la actividad laboral de los puertos se mantenga inmune a las exigencias del mercado laboral internacional en materia de competitividad, porque las políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones han colocado a todos los países bajo el influjo de la economía global. En consecuencia, no se puede seguir empleando estibadores sobre la base de arreglos burocráticos que los desincentivan, ya que para lograr los objetivos comerciales y sociales es preciso contar con sus conocimientos y su buena voluntad para resolver problemas.

Las administraciones portuarias de los países en desarrollo son organismos estatales que muchas veces han dejado en manos de los sindicatos sus obligaciones en materia de explotación y planificación a fin de evitar problemas laborales. Tal concesión es engañosamente lógica, ya que se presume que: la fuerza laboral portuaria conoce qué prácticas de manipulación de carga pueden ser modificadas, eliminadas o aprobadas con el objeto de aumentar la productividad y reducir los costos; los ministerios del trabajo poseen facultades para desechar cualquier demanda excesiva de los estibadores; y el personal de las administraciones portuarias está conformado, presuntamente, por especialistas en materia de planificación y explotación capaces de garantizar el carácter productivo y rentable de las actividades de manipulación y almacenamiento de cargas. Es probable que la forma más convincente de refutar este razonamiento es señalar que los sindicatos y los funcionarios públicos no responden a los mecanismos del mercado de la misma manera que los clientes y operadores privados de las terminales marítimas, lo que significa que las demandas y reglamentaciones laborales por lo general no se fundan en criterios comerciales.

Los gobiernos deben estar atentos y evitar la posibilidad de aprobar un paquete de prestaciones para los estibadores que contribuyan a neutralizar los mecanismos del mercado. Lo que interesa es asegurar que los estibadores tengan la libertad de formar sindicatos, que no tienen porqué ser únicos, en el mismo lugar de trabajo y para funciones similares. Además, ante la necesidad

de adoptar decisiones relativas a la reforma laboral portuaria, los gobiernos deben cuidar que se otorgue la mayor importancia posible a las necesidades de los clientes. En el mundo comercial de los años noventa, caracterizado por las comunicaciones electrónicas instantáneas, de alto rendimiento e integración total, los Estados no tienen otra opción que aprobar leyes laborales que supediten las actividades laborales a los mecanismos del mercado.

En el marco de una economía mundial, los gobiernos que antes se desempeñaban como propietarios, inversionistas, reguladores, explotadores, empleadores y administradores de los puertos, pasan a ser meros propietarios y reguladores, con funciones limitadas en materia de inversiones y explotación. Esta evolución impone la necesidad de dar respuestas de tipo comercial, y en ningún caso sociopolíticas, a las señales del mercado y abona el terreno para que se produzcan conflictos de abrumadora intensidad emocional entre clientes, gobiernos y sindicatos portuarios. Por ejemplo, los clientes exigen que los puertos utilicen equipos e instalaciones modernas, 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 clientes. A fin de evitar antagonismos de gran envergadura, los gobiernos deben superar la tendencia enraizada a resolver los problemas comerciales recurriendo a métodos 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 orientado hacia el 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 verosímiles y que éstos puedan cumplirse. En estas circunstancias, ninguna legislación sobre la fuerza laboral portuaria es definitiva, y en consecuencia debe disponer de mecanismos apropiados que permitan realizar las modificaciones que sean esenciales en la medida que surjan nuevas tecnologías, nuevos clientes y nuevas prácticas en materia de manipulación de carga. Así pues, corresponde a los gobiernos asegurar que la legislación laboral portuaria, orientada hacia el mercado, genere una base común de colaboración entre clientes, sindicatos y operadores privados de las terminales marítimas.

Los gobiernos pueden promulgar leyes que ofrezcan a los operadores privados de las terminales marítimas y a los estibadores la oportunidad de mejorar la competitividad a través de la eliminación de medidas burocráticas que les impidan operar teniendo en cuenta los mecanismos del mercado. Pero el éxito de esta iniciativa depende en gran parte de las posibilidades de lograr

un consenso sobre los problemas que es preciso corregir. Para ello, los gobiernos deben realizar estudios, organizar seminarios y utilizar los medios de información con el fin de demostrar al movimiento sindical que la reforma comercial del régimen laboral es inevitable, que habrá indemnizaciones y que, en definitiva, el beneficiario será el país en su conjunto. El Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile halló en la televisión un medio sumamente útil, porque le permitió presentar los elementos del nuevo régimen laboral directamente a los afiliados en vez de hacerlo indirectamente por conducto de los dirigentes sindicales.

2. *El movimiento laboral portuario.* La historia del movimiento sindical en muchos países ha ido a la par con la historia de los partidos políticos más importantes. A modo de ilustración, la transformación de Trinidad y Tabago de colonia británica en país soberano en 1962 alentó el surgimiento de muchos políticos. Uno de ellos, el Dr. Eric Williams, respondió a las necesidades del movimiento sindical, incluidas el de Puerto España.

El Dr. Williams se convirtió en ministro principal en 1956 y, al declararse la independencia del país, en Primer Ministro. Concedió prácticamente todas las demandas formuladas por los estibadores durante ese período, y particularmente después del alza de precios del petróleo en 1973. El resultado fue el surgimiento de un excedente de personal en los puertos y el otorgamiento de 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 (CEPAL, 1996).

En circunstancias semejantes, el movimiento sindical portuario pasó a ser una fuerza dominante en muchos países, pues los estibadores contaban con una voz común y se les aseguraba a todos un tratamiento idéntico. Sin embargo, con los adelantos tecnológicos, que exigen a los estibadores un alto grado de capacitación, éstos se han convertido en especialistas técnicos que merecen condiciones diferentes en materia de sueldos, pensiones, prestaciones de salud, seguro de vida, programas de capacitación, objetivos laborales y vacaciones, a fin de que cada trabajador se sienta motivado y mejore su contribución al funcionamiento eficiente del puerto. Por eso, los líderes sindicales deberían revisar muy seriamente su política de tratar a todos los trabajadores por igual.

El desafío fundamental que enfrenta la fuerza laboral portuaria en esta coyuntura consiste en determinar su orientación estratégica. Cabe preguntarse si la tendencia observada en Chile con respecto al número de trabajadores afiliados a los sindicatos, que en 1973 representaba el 33.7% de la fuerza de trabajo, en 1985 el 11.2% y en 1994 el 13.7%, es un síntoma de lo que

espera al movimiento sindical en la región de la CEPAL. En el cuadro que figura a continuación se observa una disminución similar en la afiliación sindical de los trabajadores privados no agrícolas en los Estados Unidos (CEPAL, 1996). 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.

AFILIACIÓN SINDICAL EN LOS ESTADOS UNIDOS				
Año	Sector privado ^a		Sector público	
	Número de afiliados (en miles)	Porcentaje del total de trabajadores empleados	Número de afiliados (en miles)	Porcentaje del total de trabajadores empleados
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 de Trabajo.

^a Trabajadores privados no agrícolas.

El movimiento sindical portuario tiene que fortalecer su influencia ante los operadores privados de las terminales marítimas en relación con las cuestiones comerciales, a fin de salvaguardar sus propios salarios y prestaciones. Para crear un entorno comercial atractivo, por ejemplo, los sindicatos deben asegurar a los operadores privados de las terminales marítimas que superarán la producción de los puertos rivales e igualarán los precios contractuales de cualquier otro puerto. Se utilizaron criterios de colectivismo social para organizar a los trabajadores portuarios que llevaban a cabo actividades muy semejantes, pero éstos pueden perder vigencia en un entorno laboral sumamente individualista. Para aprovechar mejor los conocimientos de los estibadores, es necesario contar con un centro de

coordinación que fomente una respuesta mancomunada de los trabajadores y de sus empleadores ante la competencia de otros puertos y terminales (Bluestone y Bluestone, 1992, pp. 150 a 152).

La relación entre el movimiento laboral portuario, la competitividad de una economía globalizada, la participación privada y la tecnología moderna sigue siendo un área escasamente comprendida porque su análisis requiere de la participación de especialistas en distintas disciplinas: economistas, abogados e ingenieros. Estas diferencias facilitan la realización de un análisis detallado, pero impide realizar una síntesis en que se establezcan las causas, consecuencias y otras relaciones más amplias entre los clientes, los operadores privados de las terminales marítimas, la fuerza laboral portuaria y las autoridades. Al reformar los regímenes laborales, los estibadores quedan sujetos a los mecanismos del mercado, a la participación privada y a las tecnologías modernas y necesitan comprender los problemas más generales que generan los cambios en las políticas económicas. De esta forma tendrán más estímulos para formular respuestas a las necesidades de los clientes con criterios comerciales.

En 1994, se reunieron representantes de la International Longshoremen's and Warehousemen's (ILWU) de los Estados Unidos y el Consejo Nacional de Sindicatos de Estibadores de Japón (National Council of Dockworkers' Union), en el primer encuentro de estibadores de toda la cuenca del Pacífico, para analizar problemas comunes. El tema principal del debate fue que el movimiento sindical no puede limitar sus actividades a su propio país porque los operadores privados de las terminales marítimas se están internacionalizando (CEPAL, 1996). La importancia de este tema salta a la vista cuatro años después cuando la National Federation of Farmers de Australia (NFF) (Federación Nacional de Agricultores) creó su propio operador de terminales marítimas, que competía con las terminales controladas por el monopolio de la Maritime Union of Australia (MUA) (sindicato marítimo de Australia) e inició la capacitación de estibadores en Dubai con el fin de reducir los costos de los servicios portuarios y mejorar la productividad. El sindicato marítimo declaró que el conflicto con la National Federation of Farmers puede tener un impacto en todos los puertos del mundo en que se manipulan contenedores y recibió el apoyo no sólo de la International Transport Workers' Federation (Federación Internacional de Trabajadores de Transporte) sino también de sus homólogos de Europa Occidental, Corea, Nigeria, Japón, Kenya, Sudáfrica y los Estados Unidos.⁶

6 AAP, "International Union Set to Back Wharfies", www.theaustralian.com.au/extras, 28 de julio de 1998; y John Crichton, "Waterfront productivity: Australia's fashionable grey area", *Containerisation International*, enero de 1998, pp. 73 a 77.

Los dirigentes sindicales tienen por delante la enorme tarea de lograr que los sindicatos se transformen de alianzas sociopolíticas con los partidos políticos y los funcionarios gubernamentales en empresas mixtas socio-comerciales con los operadores privados de las terminales marítimas y los clientes. No hay papel más válido para los políticos y los dirigentes sindicales que actuar como agentes de cambio, pero a menudo éstos se transforman en defensores del *statu quo* a fin de asegurar su reelección. Ambos tienden a eludir decisiones que pueden significarles pérdidas de votos y tratan de obtener ventajas políticas recurriendo a la crítica de innovaciones impopulares pero sensatas. El movimiento laboral 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 operadores privados y a los clientes que apoyarán sus esfuerzos comerciales.

3. Los operadores de terminales marítimas. Los operadores privados de las terminales marítimas pueden aportar mayores beneficios a los clientes cuando sus servicios están sujetos a los mecanismos del mercado. Las señales del mercado les permitirán efectuar inversiones oportunas, negociar convenios colectivos favorables a los clientes, a ellos mismos y a la fuerza laboral portuaria, y contribuir a una reforma de los regímenes laborales orientada hacia el mercado. Los operadores privados deben asegurarse que los reglamentos laborales les otorguen la libertad de contratar y capacitar a los estibadores que ellos seleccionan y de eliminar las medidas burocráticas que garantizan los puestos de trabajo y que dan lugar a la creación de monopolios en las actividades de manipulación de la carga, los sistemas de registro y las subvenciones. El éxito de los operadores en una economía altamente competitiva y globalizada dependerá en grado sumo de su capacidad para prever las necesidades de los clientes, adaptarse a los cambios, efectuar inversiones y motivar a los estibadores.

Los operadores públicos de las terminales marítimas se enfrentan, simultáneamente, a señales del mercado y a exigencias políticas que frecuentemente se contraponen. Para tratar de responder a las exigencias del mercado estos operadores piden a los gobiernos subsidios en compensación por las ineficiencias y los costos adicionales que resultan de las obligaciones políticas. En cambio, si las actividades de los operadores privados de las terminales marítimas y la fuerza laboral portuaria están sujetas a los mecanismos del mercado, tienen que trabajar mancomunadamente para resolver los conflictos derivados de las contradicciones entre las señales comerciales y las exigencias políticas con el doble propósito de dejar atrás décadas de actividades monopólicas, subvencionadas e inflexibles del sector público y de asegurar que sus servicios respondan plenamente a las necesidades fluctuantes de los clientes.

Es preciso que los gobiernos, con la colaboración de los operadores privados de las terminales marítimas y los sindicatos, formulen una nueva

estructura de empleo que permita a los operadores contratar el número de trabajadores realmente necesarios durante períodos determinados, en lugar de contar con una fuerza laboral excesiva por tiempo indefinido. Los estibadores podrían argumentar que la democracia industrial actual permite la libre asociación, no sólo de los operadores privados de las terminales marítimas sino también de las personas que conforman la fuerza de trabajo, y que cualquier cambio podría afectar las obligaciones y los derechos de ambos. Por su parte, los operadores tienen que valorizar a los trabajadores y estar dispuestos a compartir la autoridad decisoria en el lugar de trabajo y hacer esfuerzos para conservarlos y capacitarlos.

Los operadores privados de las terminales marítimas deben renunciar voluntariamente a las prerrogativas que no estén sujetas a los mecanismos del mercado, porque éstas crean obstáculos a la colaboración entre ellos y los trabajadores. Si los operadores privados no reciben subsidios estatales u otros beneficios no comerciales, los estibadores tendrían que aceptar una responsabilidad mancomunada con los operadores en cuanto a la productividad y los costos portuarios. Los operadores pueden lograr estas metas solamente si cuentan con una mano de obra bien capacitada, motivada y remunerada. Las desventajas inherentes a la pérdida de sus prerrogativas pueden convertirse en ventajas competitivas: es decir, los operadores tendrían que responder a los mecanismos del mercado y, por eso, aumentará la eficacia de sus operaciones al beneficio de los exportadores e importadores.

En la situación actual, los operadores privados de las terminales marítimas deberían negociar acuerdos colectivos que reflejen las exigencias comerciales que plantean los clientes. Esto se puede lograr a través de la descentralización de las negociaciones colectivas. Los operadores privados de las terminales marítimas no pueden funcionar como si fueran parte de la burocracia estatal y hacer caso omiso de las realidades comerciales en que se desempeñan los clientes. No se puede perder de vista que los puertos son empresas comerciales, que exigen a los operadores supeditar sus actividades a los mecanismos del mercado para evitar la espiral monopólica ascendente de los costos portuarios.

Los operadores privados de las terminales marítimas deberían tratar de que los estibadores estén predispuestos a actuar frente a las señales del mercado con criterios comerciales. Esta meta se puede lograr mediante la organización de cursos de capacitación, la solución de controversias a través de negociaciones oficiosas y la participación de los trabajadores en la toma de decisiones. Los cursos de capacitación beneficiarán a los operadores y a los estibadores, y ambos deben asumir los gastos necesarios para realizarlos. Para los operadores los cursos también pueden ser útiles para determinar qué trabajadores merecen un ascenso. La solución de controversias a través de las negociaciones oficiosas fomentará el establecimiento de una base de

confianza y compromiso mutuo entre los operadores y la mano de obra. Por último, la participación de los estibadores en la adopción de decisiones es un reconocimiento de su capacidad para contribuir positivamente a las actividades portuarias, pero es necesario asegurar que éstas se hagan con un criterio comercial y que tenga en cuenta los mecanismos del mercado.

b) Las instituciones

1. *Los regímenes laborales.* La capacidad de los fabricantes para elegir insumos y sitios de producción y de montaje en todo el mundo, pone de manifiesto su habilidad para aprovechar esos factores en procura de ventajas competitivas. Esto supone que están en condiciones de estabilizar el suministro de materias primas, emplear mano de obra con las capacidades necesarias, reducir los costos de producción y distribución, mejorar la eficiencia y colocarse en una situación favorable para ingresar a nuevos mercados. Los servicios de manipulación de carga constituyen un aspecto ineludible de estos factores en constante evolución y sumamente competitivos. Por eso, los regímenes laborales de los trabajadores portuarios deben alentar a los estibadores a transformar progresivamente sus actividades para que se adapten a la permanente evolución de las necesidades de los clientes.

Para ello, es preciso que en la legislación laboral se tenga en cuenta que los estibadores deben desempeñar sus actividades en el entorno competitivo de los mercados laborales internacionales (CEPAL, 1996). Si los trabajadores portuarios son capaces de adaptarse a los requisitos de ese mercado, se fortalecerá la posición competitiva de los clientes que, para lograr sus objetivos comerciales, deben trabajar en el marco de una estructura de pérdidas y ganancias. Los regímenes laborales portuarios en la mayoría de los países en desarrollo son criaturas políticas en las que se aplican sistemas de registro, monopolios en la manipulación de la carga y subvenciones estatales que anulan la posibilidad de aprovechar los conocimientos de los trabajadores, la eficiencia lograda con esfuerzo y el interés de los operadores privados por la rentabilidad.

Los gobiernos tienen que determinar cuáles son los componentes de la legislación laboral más apropiados para aprovechar los conocimientos y el esfuerzo de los trabajadores con el propósito de satisfacer las necesidades de los clientes. La respuesta a este interrogante implica establecer una nueva base para las relaciones entre los operadores privados y los trabajadores, fundada en el respeto mutuo, el diálogo permanente, la participación en la adopción de decisiones y las obligaciones mutuas en las esferas de la productividad, la regulación de los costos y la innovación. La existencia de un solo sindicato, la falta de libertad para contratar personal por períodos reducidos y la participación del gobierno en la solución de las controversias entre los operadores y los empleados constituyen obstáculos políticos que dificultan el logro de esos objetivos (CEPAL, 1996).

Por otra parte, la respuesta depende de la decisión de los gobiernos, por cuanto interesa saber si éstos continuarán aplicando una legislación en que se mantienen los sistemas de registros, las subvenciones y los monopolios para encauzar las actividades de los trabajadores portuarios, o si elaborarán un marco institucional orientado hacia el mercado que asegure la productividad y eficiencia de los servicios proporcionados por los trabajadores. El ejemplo siguiente sirve para ilustrar esta disyuntiva. Supongamos que sea necesario construir un nuevo muelle. Las autoridades portuarias pueden elegir entre dos caminos posibles. El primero 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, etc. El otro consiste en suministrar normas de funcionamiento del muelle terminado. Es decir, los tipos y las dimensiones de los buques y los volúmenes máximos de la carga que habrá que manejar, los requisitos en materia de carga concentrada y la vida útil del muelle. Mientras la primera alternativa da lugar a que los constructores cumplan con las especificaciones mínimas, con el afán de reducir costos, la segunda los alienta a elaborar diseños novedosos, que sean eficientes desde el punto de vista de los costos y cumplan con las normas de funcionamiento. Así pues, los gobiernos deben elaborar regímenes laborales portuarios con parámetros comerciales, que utilicen las señales del mercado generadas por las necesidades de los clientes para mejorar el rendimiento de los trabajadores portuarios.

Los derechos de la fuerza laboral portuaria emanan de las obligaciones de los operadores privados de las terminales marítimas y viceversa. Si los trabajadores obstaculizan las actividades de manipulación de la carga, trabajan a reglamento, interrumpen el trabajo mientras esté vigente un convenio colectivo o incumplen las disposiciones vigentes relativas a la suspensión de huelgas y la creación de otros sindicatos en el mismo lugar de trabajo o al ejercicio de un control monopólico en los servicios de manipulación y almacenamiento de la carga, estarán violando los derechos de los operadores.

A la inversa, si los operadores despiden a trabajadores sin causa justificada, pasan por alto las disposiciones de los regímenes laborales y los convenios colectivos o acuerdan con otros empleadores no contratar trabajadores despedidos o limitan las mejoras en materia de sueldos y prestaciones, estarán violando los derechos de los trabajadores. Algunos empleadores de los países en desarrollo han establecido la práctica de no responder a las demandas de los trabajadores para entablar una negociación colectiva dentro de determinado plazo, dando la impresión de indiferencia e inflexibilidad (CEPAL, 1996).

Implícitos en el proceso de reforma de los regímenes laborales están el apoyo y la oposición de los miembros de la comunidad portuaria, según sus

derechos y obligaciones, con respecto a distintos aspectos de cada una de las modificaciones. Por ejemplo, es posible que los operadores privados de las terminales marítimas se opongan a la creación de un entorno competitivo abierto porque ello pondría en peligro la rentabilidad de sus inversiones. Los trabajadores portuarios, por su parte, se mostrarían igualmente renuentes, ya que tendrían que hacer frente a la inseguridad en materia de trabajo, salarios y prestaciones. Los clientes de los puertos apoyarían la reforma laboral, porque pueden comercializar mejor sus productos y servicios. Los gobiernos analizarán la reforma laboral pensando en sus repercusiones electorales. En consecuencia, la reforma laboral debe tener en cuenta las dudas y los problemas de toda la comunidad portuaria, para que ésta pueda responder a las necesidades de los clientes en una manera equitativa y creadora.

Recuadro 12

LA REFORMA LABORAL EN CHILE

En 1978, el Gobierno militar de Chile dictó el decreto ley N° 2.200 y al año siguiente los decretos leyes 2.756 y 2.758, por los que se modificó la legislación laboral de 1931 y se transformaron las relaciones obrero-patronales. El nuevo régimen ofreció a los obreros libertades nuevas y trascendentales, y modificó profundamente el papel del Gobierno. Hoy día, los trabajadores pueden organizarse en varios sindicatos, en el mismo lugar de trabajo y según las mismas actividades, y su reconocimiento por el Estado es un simple trámite burocrático. Las negociaciones colectivas se realizan en cada fábrica y no a nivel nacional, los trabajadores tienen la libertad de aceptar cláusulas que prohíben la realización de huelgas, pueden 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 N° 18.032.

Estos cambios obedecen al deseo de neutralizar las presiones políticas que durante decenios ha ejercido el movimiento laboral sobre el Gobierno y luego sobre los empleadores para que aceptaran algunas demandas, y eliminar los "arreglos colaterales" entre el Gobierno y la patronal por los que se otorgan subvenciones, aranceles u otras formas de protección que amparan a los empleadores de la competencia, de manera que puedan contar con suficientes ingresos para pagar los incrementos de salarios y prestaciones. Las presiones políticas y la concesión de prerrogativas tienen un costo para toda la economía nacional: el aumento de los precios de bienes y servicios para poder pagar salarios y prestaciones que no guardan relación con los incrementos de productividad; una disminución de la competitividad internacional de los bienes y servicios del país; una caída de los ingresos fiscales; y una reducción en el ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo.

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

Para que la reforma del régimen laboral sea viable, ésta debe ser coherente y sencilla 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 a sus actividades cotidianas. Esta reformulación supone, asimismo, la creación de una base para la participación del sector privado en la oferta de servicios e instalaciones portuarias. En el nivel práctico de las operaciones portuarias de manipulación de carga, significa que los estibadores tendrán que adquirir nuevas capacidades y utilizar tecnologías modernas.

2. *Las negociaciones colectivas.* Las negociaciones colectivas se llevan a cabo para concertar acuerdos que regulen la relación entre los operadores privados o públicos de las terminales marítimas y la fuerza laboral portuaria durante un lapso determinado. Los conflictos entre patrones y trabajadores portuarios surgen 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. Además, la falta de una base imparcial e insobornable para evaluar las demandas de la fuerza laboral portuaria y la oferta de los operadores estimula los enfrentamientos en las negociaciones colectivas, puesto que el movimiento laboral considera los temas desde una perspectiva social, en tanto que la patronal, los examina en un contexto comercial.

Se puede decir que una fuente importante de conflictos entre los sindicatos y los operadores será eliminada en el momento que las actividades de ambos estén sujetas a los mecanismos del mercado. Cuando no es así, los operadores privados centran su atención en los objetivos comerciales de productividad, eficiencia y rentabilidad, mientras 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 sindicatos ven en las negociaciones y los acuerdos colectivos una fórmula para proteger los beneficios y los puestos de trabajo, mientras que los operadores privados tratan de reducir el número de puestos y los costos laborales. Sin embargo, con el advenimiento de la economía globalizada, muchos gobiernos ya no consideran esas negociaciones como un medio para reducir la tasa de cesantía de la ciudad que rodea al puerto y hacer realidad sus propias aspiraciones políticas.

Además, existe una fuente de conflicto entre los directivos y afiliados de los sindicatos portuarios. Ésta se observa cuando los afiliados comienzan a sentir que sus dirigentes responden a los objetivos comerciales de los clientes o a las aspiraciones de los partidos políticos. Los trabajadores 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. Muchas veces se considera que las negociaciones colectivas deberían equilibrar los objetivos sociales y comerciales, pero esto

sólo es posible cuando los gobiernos obligan a ambos sectores a responder a los mecanismos del mercado con el fin de fundar las medidas sociales sobre una base comercial.

Recuadro 13

**ACTIVIDADES LABORALES DE ORGANIZACIONES
EXTRANJERAS EN AMÉRICA LATINA**

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 Centro Americano Internacional para la Solidaridad Laboral (ACILS). Paradójicamente, las constituciones de algunos países, como Costa Rica, prohíben a los extranjeros ocupar puestos de dirección o de autoridad en los sindicatos nacionales. La AFL-CIO financia dichas actividades y ha recibido financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos. Se pueden destacar tres aspectos principales de la asistencia técnica proporcionada por el ACILS.

En cuanto a la participación privada en los puertos estatales de los países en desarrollo, el ACILS proporciona asistencia técnica a los sindicatos para que éstos puedan colaborar mejor en dicho proceso. Por ejemplo, el ACILS prestó asistencia técnica a los trabajadores de la compañía nacional de electricidad de El Salvador con el propósito de asegurar que ellos pudieran utilizar sus acciones para promover y proteger sus intereses.

El ACILS ha acusado a los gobiernos de diversos países en desarrollo de abusar de los derechos de los trabajadores mediante el establecimiento de círculos de calidad obrero-patronales y consejos de fábricas. De hecho, los argumentos del ACILS se fundan en una decisión de la Junta Nacional de Relaciones Laborales de los Estados Unidos, que interpreta la sección 882 de Acta nacional de relaciones laborales y que establece que las comisiones conjuntas obrero-patronales de los Estados Unidos constituyen un impedimento a las actividades sindicales y las debilitan y deben ser disueltas. 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 que los países industrializados están autorizados a conceder a los países en desarrollo en los acuerdos del GATT y la OMC.

Las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ofrecieron al ACILS una oportunidad para exigir que los gobiernos incluyeran disposiciones específicas que protejan a los trabajadores. El ACILS exigió que el ALCA incluya una cláusula social que incorpore los derechos de los trabajadores definidos en los convenios internacionales aprobados por los países miembros de la OIT. Estas exigencias del ACILS llevaron al Congreso de los Estados Unidos a rechazar la aplicación de la "vía rápida" (adoptar o rechazar la propuesta sin modificaciones de extender el ALCA a Chile) en las negociaciones con Chile.

Fuente: Benjamin Davis, American Center for International Labor Solidarity.

Las negociaciones colectivas entre los sindicatos y los operadores privados de las terminales marítimas son más complejas que las de otras ramas de actividad, debido a que los puertos están situados donde confluyen los poderes políticos, comerciales y sociales. Por lo general, los acuerdos colectivos contienen disposiciones relativas únicamente a las condiciones de empleo, mientras que las prestaciones de desempleo están establecidas en la legislación laboral a nivel nacional. En la actividad portuaria, los acuerdos colectivos no sólo abordan temas relativos al trabajo de los estibadores, sino también a la falta de trabajo remunerado. 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 ("*three days on the book, three days on the hook*" - tres días en planilla, tres días en la silla) (CEPAL, 1996).

La inclusión de disposiciones sobre el desempleo se debe a que la demanda de estibadores es sumamente incierta en razón de la estacionalidad de los cultivos, los ciclos de producción, los cambios en las preferencias de los consumidores, los retrasos en la llegada de las mercancías y la modificación de los itinerarios y rutas de los buques, así como de las condiciones meteorológicas, los conflictos laborales y los cambios tecnológicos. La globalización de la economía obliga a los sindicatos y los operadores privados a dejar de lado los recelos y prejuicios mutuos en las negociaciones colectivas. De hecho, deben hacer todo lo posible por evitar que sus demandas resulten en una pérdida de interés comercial del puerto para los clientes y que éste no pueda competir en una economía mundial.

En el marco negociador tradicional conviven los conflictos y las conciliaciones, la aprobación y el rechazo y la competencia y el paternalismo, pero aquel se ha vuelto obsoleto por el advenimiento de una economía globalizada. Es posible armonizar los intereses de las partes negociadoras, motivar a los trabajadores portuarios y evitar las presiones políticas mediante la reforma del régimen laboral orientada hacia el mercado. El gobierno dejaría de participar directamente en las negociaciones colectivas y sería sustituido por los mecanismos del mercado. A principios del decenio de 1980, por ejemplo, el Gobierno de Corea revisó la legislación laboral y prohibió toda injerencia de terceros en las negociaciones colectivas y las huelgas (CEPAL, 1996). No obstante, los gobiernos seguirían participando indirectamente como reguladores y propietarios en las negociaciones colectivas, pero con mucho menos posibilidades de imponer puntos de vista parciales o sesgados.

Las negociaciones colectivas en una economía globalizada pueden contribuir de manera positiva a la productividad de la fuerza laboral y su eficiencia desde el punto de vista de los costos. Por ejemplo, hace 10 años los sindicatos de estibadores del puerto de Bustamante (Jamaica) iniciaron negociaciones colectivas con Kingston Terminal Operators tratando de sacar

provecho de la posición dominante del puerto en las operaciones de transbordo de contenedores en el Caribe. Sin embargo, la competencia del nuevo puerto de Freeport (Bahamas) ha modificado el marco de las negociaciones. Es decir, los operadores de las terminales de contenedores y los sindicatos están preocupados por las consecuencias de una huelga y reconocen que ambos deben participar en la creación de un entorno atractivo para los clientes. Los otros puertos que ofrecen servicios de transbordo en el Caribe, como Miami (Florida, Estados Unidos) y Río Haina (República Dominicana) deben mejorar su productividad y bajar los costos para poder competir con los de Jamaica y las Bahamas en ese tráfico.

3. *Los conflictos laborales.* La competencia de una economía globalizada ha armonizado los objetivos comerciales de los operadores privados de las terminales marítimas y las metas sociales de los estibadores, convirtiéndolos en factores complementarios e interdependientes. No obstante esta convergencia en las negociaciones colectivas, los gobiernos de muchos países en desarrollo aún aplican regímenes laborales que atienden a las aspiraciones de los estibadores a un trabajo y un ingreso seguro, haciendo caso omiso de las señales del mercado y permitiendo un control monopólico de los servicios portuarios. Estos regímenes han derivado en negociaciones colectivas sumamente conflictivas, que refuerzan la institucionalización de las prácticas de trabajo ineficientes, impiden una supervisión adecuada, elevan los costos y generan un excedente de personal.

Los conflictos laborales entre los operadores de las terminales marítimas y los sindicatos pueden resolverse oficialmente, recurriendo a los tribunales, o bien mediante los arbitrajes oficiosos acordados entre las partes interesadas. Se calcula que los costos indirectos que entrañan la solución de los conflictos laborales en los tribunales son 100 veces mayores que los costos directos de los laudos arbitrales y los honorarios de los abogados (CEPAL, 1996). El principal incentivo para utilizar los medios oficiosos como el arbitraje y los comités obrero-patronales debería ser la eliminación de esos costos, pero la experiencia demuestra que esto no es suficiente.

Un aliciente adicional para que los operadores privados y los sindicatos resuelvan los conflictos mediante las negociaciones oficiosas, sería permitir a los clientes del puerto demostrar que el conflicto laboral los ha perjudicado económicamente. El cliente afectado tendría que demostrar que el daño se produjo en el período que medió entre el desistimiento de las actuaciones del comité o del árbitro y la emisión de una decisión definitiva del tribunal. En caso de confirmarse el daño, se procedería a pagar una indemnización que los operadores y los sindicatos sufragarían por partes iguales.

Independientemente de quién gane o pierda en un conflicto laboral, el riesgo de tener que pagar una indemnización cuantiosa sería un buen incentivo para que los sindicatos y operadores resuelvan sus problemas sin perjudicar a los

clientes. Por ejemplo, la comisión de competencia y consumidores de Australia (ACCC) hizo una demanda contra el Sindicato Marítimo de Australia (MUA), reclamando 6.1 millones de dólares en concepto de daños y perjuicios resultantes de un boicot secundario aplicado por el sindicato a otras empresas para que éstas presionaran a su favor en un conflicto que mantenía con el operador Patrick Stevedoring.⁷ Si la acción de ambos grupos estuviera supeditada a los mecanismos del mercado se fomentaría la competencia entre los puertos australianos y el conflicto debería disiparse.

La solución de las controversias entre la fuerza de trabajo portuaria y los operadores privados de las terminales marítimas debería iniciarse encargando su análisis a los comités conjuntos obrero-patronales (CEPAL, 1996). La función de esos comités es fijar un mecanismo que contribuya a evitar los conflictos y a resolverlos. Por ejemplo, la Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos indicó que tales comités resuelven el 99% de todos los conflictos obrero-patronales del país. Para neutralizar la posición natural de liderazgo y el papel dominante de los empleadores, el comité debería estar integrado por mayor número de estibadores que de personal de los operadores privados.

El tema de la jurisdicción de los comités obrero-patronales puede encararse de distintas maneras. Se podría dejar a discreción de las partes en litigio, lo que exigiría 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 disposición jurisdiccional y las partes sencillamente adoptan las posiciones jurídicas que más las favorecen. Para evitar esta situación, los gobiernos podrían irse al otro extremo e incluir en sus regímenes laborales medidas que establezcan 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 el conflicto entre los estibadores y los operadores privados de las terminales marítimas debiera presentarse a los comités, sujeto al derecho de apelación a árbitros oficiales y luego a los tribunales, o si deberían considerarse definitivas las decisiones adoptadas en las audiencias del comité. Pareciera que la mejor alternativa consistiría en establecer una ampliación gradual de la jurisdicción de los comités en un período de cinco años, comenzando con la aplicación de los derechos reglamentarios, como el salario mínimo y la seguridad en el lugar de trabajo, para luego ampliarlos a los subsidios de jubilación, salud, vacaciones, ascensos y seguridad en el empleo y, por último, a los salarios.

7 *Fairplay News Service*, en <http://www.fairplay-publications.co.uk/news/fairnews.htm>, 5 de agosto de 1998.

El arbitraje debería incluir un procedimiento oficioso de solución de controversias que permita un acuerdo voluntario entre las partes, que prevea la participación de personas imparciales para que éstas lleguen a una determinación sobre la base de las pruebas y argumentos presentados y un compromiso de las partes de acatar las decisiones adoptadas. En algunos países se han oficializado este tipo de procedimientos y se acabó por perjudicar a todos los litigantes con mayores costos y exigencias burocráticas. Sin embargo, la decisión de recurrir al arbitraje para resolver los conflictos obrero-patronales se estipula comúnmente en una cláusula de los acuerdos colectivos.⁸ Por ejemplo, la Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos propone la elaboración de cláusulas de arbitraje según las cuales todo conflicto, reclamación o agravio que emane de la interpretación o aplicación del acuerdo, o tenga relación con ella, se someterá a un arbitraje administrado por la Asociación, con arreglo a sus normas de arbitraje laboral (CEPAL, 1996).

El concepto de que los litigantes resuelvan sus propios conflictos no es nuevo. Pero sí lo es la incorporación de los procedimientos de los comités obrero-patronales en la estructura comercial de las actividades portuarias. Los procesos directos y oficiosos son una alternativa de costo mínimo, ya que la solución de controversias en los tribunales o a través del arbitraje oficial es un proceso caro, que beneficia a una de las partes y perjudica a la otra. Los litigantes quedan resentidos con el proceso, como si acabaran de librar una batalla, y muchas veces buscan represalias a través de distintos procedimientos judiciales o extrajudiciales. No hay duda de que las soluciones oficiosas de los conflictos laborales portuarios entre las partes es más aceptable y ambas pueden modificarlas más fácilmente que una decisión adoptada por un árbitro o un juez.

La solución oficiosa de los conflictos laborales constituye un componente de valor agregado de los servicios portuarios, ya que los costos recaen en los propios litigantes. La economía globalizada, la introducción de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones, la participación de inversionistas privados, y la sujeción de las actividades de los estibadores a los mecanismos del mercado han transformado las relaciones laborales en los puertos. Es más, los sindicatos y los operadores privados de las terminales marítimas reconocen que las huelgas perjudican a todos y la solución de las controversias exige los mejores esfuerzos, la confianza mutua y la buena voluntad de ambas partes para mantener una base de colaboración. De manera que los comités deberían alentar a los operadores privados de las terminales marítimas y a los estibadores a redefinir continuamente su

⁸ Sabatino Pizzolante, "The Law for Commercial Arbitration: A Breakthrough for Venezuela in the Resolution of Conflicts", *Newsletter*, vol. II, N° 5, mayo de 1998, p. 1.

relación, para que puedan responder mejor a los desafíos comerciales y sociales mediante la solución conjunta de los conflictos.

El arbitraje ofrece un método rápido, oficioso y de costo mínimo para resolver conflictos, pero muchos litigantes lo han distorsionado para lograr sus propios objetivos. Las decisiones de los árbitros deberían ser definitivas, o de lo contrario, ambas partes tendrían que ponerse de acuerdo. Por ejemplo, las partes en conflicto ocultan información al árbitro, usan los procedimientos del arbitraje y sus costos como técnica de hostigamiento y reclaman mucho más de lo que están dispuestos a aceptar porque a menudo los árbitros simplifican su trabajo “partiendo la diferencia” entre las posiciones en conflicto (CEPAL, 1996).

Para evitar estas prácticas, los árbitros deberían aceptar o rechazar la propuesta más razonable y objetiva de los litigantes (CEPAL, 1996). Si ambas propuestas son rechazadas, las partes tendrían que reformular su posición y plantear nuevas propuestas hasta que los árbitros estuvieran satisfechos. A fin de que ninguna de las partes se aprovechara de la otra, los árbitros deberían tener derecho a solicitar un interdicto a los tribunales. Con este procedimiento la responsabilidad de encontrar una solución al problema recae directamente sobre las partes (CEPAL, 1996).

Recuadro 14 ARBITRAJE REAL

A los flamencos de habla neerlandesa y los valones francófonos los separa el idioma, las vocaciones y la cultura. Los puestos oficiales se otorgan teniendo en cuenta la composición de la población, es decir 6:4 en favor de los flamencos. Éstos dominan la industria y no desean tener mayores relaciones 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, apenas 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 definitivo de sus controversias. El hermano del Rey, Alberto, asumió desde entonces su papel. Al comienzo hubo muchos temores de que los flamencos presionaran 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.

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

c) Los instrumentos

1. *Las huelgas.* Por lo general, el derecho de huelga está consagrado en la legislación de todos los países como un principio básico y se justifica como medio para contrarrestar la facultad que tienen los empleadores de recurrir a los cierres forzosos. Las huelgas económicas significan el retiro de los trabajadores de su lugar de trabajo a fin de perjudicar económicamente al empresario. Cuando un sindicato declara una huelga, por lo general los demás sindicatos respaldan sus demandas, para fortalecer sus propias negociaciones colectivas. Las huelgas políticas comprenden el retiro de los trabajadores a instancias de los sindicatos y la iniciación de actividades adicionales, como las manifestaciones de los trabajadores y sus familias frente a la casa de gobierno o la toma de un edificio público con el propósito de involucrar a los más altos niveles del gobierno en la solución de la disputa.

En las huelgas ilícitas, vale decir, las que se realizan antes de agotar todos los mecanismos de solución de controversias previstos en los acuerdos colectivos vigentes y los regímenes laborales, o las que no respetan un compromiso de no recurrir a la huelga acordado con anterioridad, es frecuente que los gobiernos no entablen ninguna demanda ni impongan sanción alguna. Estas huelgas suelen provocar daños materiales y enfrentamientos violentos entre los huelguistas y la policía, y a menudo se declaran para oponerse a propuestas dirigidas a cambiar las prácticas laborales y utilizar tecnologías modernas. En este caso, para lograr sus objetivos los sindicalistas y estibadores no recurren a la coerción económica de los empleadores, sino a su influencia política al más alto nivel gubernamental posible y a las amenazas de provocar disturbios y violencia si no se accede a sus demandas.

El derecho de huelga debe considerarse como un medio que intensifica las presiones comerciales sobre los operadores privados de las terminales marítimas. No obstante, la mano de obra tiene que entender que una huelga puede incentivar a los clientes a utilizar otros puertos cercanos. Este derecho debe utilizarse de manera que permita a los estibadores lograr los salarios y beneficios deseados, salvaguardando al mismo tiempo la viabilidad comercial de los clientes y los operadores privados. La intervención de las más altas autoridades nacionales en la solución de los conflictos laborales y la construcción de nuevos puertos con el propósito de evitar el monopolio de la mano de obra son indicios no sólo de que los sindicatos no tienen en cuenta el derecho de los clientes y de los operadores privados a realizar sus operaciones con sujeción a las necesidades comerciales, sino de que la ausencia de huelgas y ceses de actividad puede contribuir a que un puerto adquiera la reputación de proveedor de servicios confiables.

Por ejemplo, en 1988, 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 el promedio de sus competidores en los Estados Unidos, Bridgestone intentó modificar 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 los acuerdos laborales. Luego, la empresa japonesa expuso sus planes de expansión de la fábrica y señaló que en el corto plazo no se preveían despidos.

La dirección de Bridgestone quería un acuerdo que evitara las huelgas durante siete años, pero el Gobierno de los Estados Unidos se alió con el sindicato, la United Rubber Workers (Unión de Trabajadores del Caucho). El sindicato rechazó la oferta y la empresa tuvo que soportar una huelga de ocho meses. Bridgestone contrató a trabajadores para que reemplazaran a los huelguistas y el Presidente de los Estados Unidos aprobó un decreto ley que prohibía a los empleadores que recurrieran a esa práctica realizar negocios con el gobierno de ese país (CEPAL, 1996). En contraposición, los trabajadores del cobre chilenos, que también desarrollan sus actividades en un mercado internacional altamente competitivo, han optado por las negociaciones obrero-patronales y no por las huelgas (CEPAL, 1996).

Si los gobiernos debieran permitir que los empleadores reemplacen a los trabajadores en huelga es un tema cuyo tratamiento adecuado excede los alcances de este libro. Sin embargo, los criterios utilizados para resolver este tema deberían fundarse en el derecho de contratos, la necesidad pública y en la existencia de subvenciones o asistencia preferencial a los empleadores por parte del gobierno. Si los acuerdos colectivos contienen una cláusula que prohíbe la huelga y los empleados emprenden una acción gremial, estarán violando el contrato y, obviamente, los empleadores deberían tener el derecho a contratar personal de reemplazo (CEPAL, 1996). Cuando no exista una cláusula de ese tipo y los empleados declaran una huelga, debería prohibirse a los empleadores contratar a otros obreros a menos que el paro sea por tiempo indeterminado, es decir, que supere un lapso estipulado, o que las actividades de los trabajadores en huelga estén directamente relacionadas con ámbitos como la salud o la seguridad pública.

En esas circunstancias, se debería permitir a la empresa contratar a nuevos empleados a menos que reciba una subvención u otro privilegio del gobierno (CEPAL, 1992). Si cuentan con ese apoyo, los empleadores estarán en condiciones de evitar los problemas financieros ocasionados por una huelga y, en consecuencia, no se debería autorizarlos a suplantar a los trabajadores en huelga. En suma, si la huelga es por tiempo indeterminado o la empresa realiza actividades de necesidad pública, los empleadores deberían poder contratar a trabajadores de reemplazo cuando los empleados estén en huelga y los acuerdos colectivos no incluyan ninguna cláusula que prohíba las

huelgas. En cambio, si los empleadores reciben algún tipo de ayuda preferencial del gobierno no se debería autorizarlos a contratar personal para reemplazar a los huelguistas.

4. *Seguridad en el empleo.* El principal motivo de oposición de la mano de obra portuaria a la participación privada es la inseguridad en el empleo. La reducción de la demanda de mano de obra portuaria no es sólo el resultado de la utilización de tecnologías modernas de manipulación de la carga y comunicaciones, sino también de la globalización de la economía globalizada, la aplicación de políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones y la participación privada en la oferta de servicios. En la economía globalizada, las actividades comerciales nacionales han perdido ese carácter como consecuencia del libre movimiento de bienes y servicios. Esto equivale a decir que sólo existen mercados internacionales, competencia internacional, proveedores internacionales, compradores internacionales y mano de obra internacional.

La seguridad en el empleo depende de una serie de factores, como la ubicación del puerto, los sistemas de transporte interior, el espacio disponible para la ampliación de las instalaciones portuarias, el tipo de maquinaria e instalaciones utilizadas, y la magnitud, productividad y costo de la fuerza laboral. Sin embargo, suele considerarse que la estabilidad en el empleo es sinónimo de garantía de estabilidad de ingresos para los trabajadores y de la imposibilidad de que los empleadores los despidan. Así como los estibadores son empleados de los operadores privados de las terminales marítimas, éstos son empleados de las empresas navieras. Sólo en la medida en que los operadores privados tengan una relación laboral segura con sus empleadores –las empresas navieras– podrán ofrecer seguridad en el empleo a sus empleados –los estibadores.

Los estibadores no hacen oídos sordos a estas grandes transformaciones, pues tienen conciencia de que han cambiado los requisitos de aptitudes de la mano de obra portuaria. Antes, los niveles de especialización requeridos para operar y mantener un tipo de maquinaria unifuncional eran limitados, mientras que ahora se necesitan trabajadores cada vez más especializados, que sepan cumplir múltiples funciones, para operar y mantener equipos complejos utilizados para realizar gran diversidad de tareas. Las medidas tradicionales de capacitación para cumplir nuevas funciones en los puertos, la reubicación de los trabajadores supernumerarios en otras actividades portuarias, la reducción de las horas de trabajo, la ampliación del tamaño de las cuadrillas, los monopolios de la oferta de servicios o los subsidios del erario público ya no son viables.

Se puede reducir la inseguridad en el empleo resultante de la participación privada y de la reforma laboral mediante programas de compensación, jubilación anticipada y capacitación para la realización de

nuevas actividades. Para asegurar una rápida reinserción de la mano de obra portuaria superflua en el mercado laboral del país, es aconsejable que las indemnizaciones, los programas de capacitación y los servicios de colocaciones formen parte de un programa integral cuyo objetivo principal sea resolver los problemas sociales. A fin de aumentar la eficiencia del mercado laboral, los servicios de colocaciones y de orientación individual deberían ser permanentes y estar destinados a ubicar a las personas idóneas en los puestos disponibles en el puerto y a encontrar empleos fuera del puerto para los estibadores que han quedado desplazados.

Las disposiciones normativas que prohíben despedir a los estibadores a fin de proteger los puestos de trabajo crean una falsa percepción de seguridad en un sector que se está transformando de un sistema de manipulación de carga de uso intensivo de mano de obra a un sistema de uso intensivo de capital, y de un servicio nacional protegido a un servicio internacional sujeto a la competencia. Cualquier medida que no supedite las actividades de los estibadores a los mecanismos del mercado sólo puede ofrecerles la seguridad deseada en el corto plazo, ya que su costo para el comercio exterior de cualquier país es demasiado elevado. Por ejemplo, la crisis financiera de Asia obligó al Gobierno de Corea del Sur a desechar la política que prohibía a las empresas despedir a los trabajadores y aprobar una ley que permitía eliminar el 35% de la fuerza laboral excedente.⁹

También, se trata de garantizar la seguridad en el empleo a través de disposiciones constitucionales. Por ejemplo, la Constitución del Brasil de 1988, la séptima promulgada desde la declaración de la independencia en 1822, establece en el Capítulo II del Título II, que los empleados de las empresas estatales gozan de numerosas garantías sociales: la prohibición de reducir los sueldos, salvo que se estipule lo contrario en los acuerdos colectivos; la participación en las utilidades y la gestión de la empresa; la obligación de dar aviso previo en caso de despidos; la protección de los puestos de trabajo en el caso de que se introduzcan sistemas de automatización; y la igualdad de derechos para los trabajadores permanentes y provisionales. Por su parte, la Constitución de Costa Rica de 1949, modificada en 1997, es muy semejante, y establece que el trabajo es un derecho del individuo y una obligación de la sociedad. El Estado tiene que procurar que todos tengan una ocupación debidamente remunerada.

Una reforma de los regímenes laborales portuarios, orientada hacia el mercado entraña la aceptación de la participación privada en los servicios portuarios, pero no significa un regreso a las prácticas corruptas del empleo

9 Michael Baker, "S. Korea to Quit 'Jobs for Life' Track", *The Christian Science Monitor*, Edición Internacional, 11 de febrero de 1998, p. 6.

día a día y tarea por tarea. Significa que las disposiciones en materia de salarios, prestaciones y seguridad en el empleo de los estibadores sólo son válidas en la medida que promuevan el comercio. Por eso, la seguridad en el empleo depende de la capacitación y experiencia para operar equipo de alta complejidad, la capacidad de los trabajadores para desarrollar múltiples funciones, la voluntad de controlar los costos y la compartición de la autoridad decisoria. Los gobiernos también pueden encarar los problemas de la incertidumbre de los estibadores sobre la estabilidad de sus empleos estableciendo períodos de preaviso para casos de despidos, elaborando planes de indemnización para determinar los pagos por separación del servicio y solicitando su aprobación para los despidos en gran escala.

La capacitación de los estibadores para desempeñarse en más de una función profesional contribuiría a la seguridad en el empleo, ya que les permitiría llevar a cabo trabajos remunerativos en forma continua. La condición que deben cumplir los estibadores para percibir sueldos de tiempo completo es muy simple: tienen que poder desempeñar funciones productivas de tiempo completo. Asimismo, la capacitación posibilitaría la aplicación de una amplia escala de incentivos y ascensos para los estibadores. Por ejemplo, la aprobación de cursos de capacitación organizados por la autoridad pertinente –las administraciones portuarias o los operadores privados de las terminales marítimas– debería reconocerse con el pago de sumas mensuales nominales a los estibadores, a quienes debería darse prioridad al momento de los ascensos.

Si los ascensos se otorgan estrictamente de acuerdo con la antigüedad, debería establecerse un sistema que permita determinar algún tipo de equivalencia entre la aprobación de los cursos y la antigüedad. Por ejemplo, podría fijarse una proporción de 4 a 1; es decir, se podrían otorgar cuatro días de antigüedad a los trabajadores por cada día de curso que hayan completado. Además, si el personal excedente también se selecciona sobre la base de la antigüedad, ese mismo procedimiento garantizaría una mayor seguridad en el empleo para aquellos trabajadores motivados que hayan aprobado los cursos. Las disposiciones sobre la seguridad en el empleo deberían fomentar las actividades comerciales y promover la utilización y ascenso de personas capacitadas y competentes.

Hoy día, la inseguridad en el empleo de la mano de obra portuaria de muchos países en desarrollo se debe, en realidad, a que es imposible desconocer el fenómeno de la competencia en una economía globalizada, y a la imposibilidad concomitante de evitar el uso de nuevas tecnologías y de mantener en vigencia 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 competitivo, los estibadores acabarán por aceptar que la seguridad en el empleo depende del éxito de los clientes, no de las garantías

constitucionales o legislativas, y que deben asumir una mayor participación en la generación de ideas destinadas a aumentar la productividad, reducir los costos y desarrollar innovaciones que determinan, en gran medida, esa seguridad. En consecuencia, la reforma laboral debe crear una base para la colaboración entre los trabajadores y los operadores privados de las terminales marítimas y asegurar la transparencia de las actividades de ambos sectores.

En resumen, es preciso tener en cuenta ciertas enseñanzas en el tema de la seguridad en el empleo. En primer lugar, la legislación o los convenios laborales no pueden evitar las fluctuaciones de la demanda de mano de obra portuaria, pero la creación de un entorno comercial dinámico puede ser un factor importante para mitigarlas. En segundo lugar, los monopolios de manipulación de carga aumentan innecesariamente los costos de las exportaciones de un país, disminuyen la competitividad de sus productos en los mercados internacionales, reducen los ingresos de divisas y restringen la creación de nuevas fuentes de empleo. En tercer lugar, esos monopolios pueden sustituirse, previa compensación de los trabajadores portuarios, por una institucionalidad orientada hacia el mercado. En cuarto lugar, la eliminación de esos monopolios puede generar nuevas fuentes de empleo, tanto en el mismo puerto como fuera de él. Por último, los aumentos de productividad de los puertos, logrados a través de una fuerza laboral bien remunerada y adecuadamente capacitada, a menudo reducen la necesidad de inversiones en nueva infraestructura.

d) El marco institucional

El advenimiento de la revolución industrial puso término al antiguo procedimiento según el cual el maestro y sus aprendices realizaban todas las funciones de producción y asumían la responsabilidad por el costo y la calidad de los bienes. En el período industrial, el conocimiento de los productos y de la flexibilidad de las tareas era superfluo para los trabajadores, ya que éstos recibían capacitación para realizar solamente una tarea. Sin embargo, con el advenimiento de las técnicas de producción a escala mundial, los sistemas electrónicos de información y la competencia de una economía sin fronteras, los trabajadores han completado un ciclo y regresado al punto de partida: la responsabilidad individual por el costo y la calidad de los bienes y servicios.

El establecimiento de un marco institucional para los trabajadores portuarios, que refleje dicha responsabilidad, no significa que los estibadores se vean privados de cualesquiera de sus derechos tradicionales o conquistas sociales, sino que esos derechos no serán mayores ni menores que los de cualquier otro integrante de la comunidad portuaria. Por ejemplo, el Gobierno

argentino liberalizó los servicios de salud, pero aceptó que los sindicatos conservaran sus monopolios en esa área. Los trabajadores sindicalizados sólo pueden elegir un plan de salud entre todos los que ofrecen las organizaciones sindicales. En otras palabras, los servicios de salud proporcionados a los miembros del sindicato no compiten con los que recibe el público en general y, en un mercado separado y protegido, sería muy fácil que resulten menos eficientes y más caros.

La legislación laboral debe garantizar que todos quienes proveen o reciben los servicios portuarios operen en el mismo entorno comercial. El problema principal para la reformulación del marco institucional de la legislación laboral portuaria radica en que los sindicatos portuarios carecen de estrategias y de visión cuando se trata de determinar y definir funciones apropiadas para los estibadores en un entorno comercial que no admite la existencia de sistemas de registro, monopolios de manipulación de carga y subvenciones estatales. Estos factores no son intrínsecamente malos, salvo el hecho de que el movimiento sindical portuario obtuvo estos beneficios en gran medida con independencia de los límites establecidos por los mecanismos del mercado.

La resistencia de los estibadores a la eliminación de los sistemas de registro, los monopolios de manipulación de carga y las subvenciones estatales, que es un fenómeno mundial, es el resultado de una determinada visión de la actividad portuaria. En tal sentido, se la concibe como actividad cerrada en sí misma y no como actividad sujeta a la competencia internacional; se considera que la seguridad en el empleo depende de arreglos políticos y no de la productividad y los costos; se la sigue viendo como actividad no especializada, haciendo caso omiso de la necesidad de profesionalizar la mano de obra; y se cree que puede seguir funcionando sobre la base de una oferta abundante de trabajadores desempleados, en lugar de aceptar que existen requisitos de capacitación y experiencia para operar la maquinaria portuaria moderna.

La elaboración de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado exige que los gobiernos actúen de manera imparcial, posean la capacidad de trascender los sueños utópicos y la práctica de formar alianzas con fines electorales, y organicen a toda la comunidad portuaria para que participe en el proceso. En el siguiente esquema de un marco institucional sugerido para la reforma de la legislación laboral portuaria se tienen en cuenta los mecanismos del mercado para fijar los límites de las demandas de los trabajadores y las respuestas de los operadores privados de las terminales marítimas. Estas medidas tienen una única finalidad: crear un entorno laboral portuario que responda a las señales del mercado.

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN LABORAL PORTUARIA

Desregulación y descentralización
(competencia interportuaria, intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical)

Indemnización a la mano de obra excedente, programa de retiro anticipado y de capacitación de los estibadores en el desempeño de nuevas actividades



Eliminación de la injerencia del Estado en las negociaciones colectivas y en la solución oficiosa de las controversias

Leyes antimonopolio
(aplicables a los clientes, los operadores privados y los trabajadores portuarios)

La reforma laboral orientada hacia el mercado exige que los gobiernos adopten un conjunto de leyes que desregulen el mercado laboral o eliminen todas las trabas burocráticas que impiden el libre juego de los mecanismos del mercado respecto a 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 estar afiliados.

La descentralización del mercado laboral portuario es necesaria para asegurar que las actividades de los estibadores estén sujetas a las señales del mercado local y que no existan subsidios cruzados de ingresos o transferencias de costos entre los puertos. En cuanto a las leyes antimonopolio, garantizan el funcionamiento de los mecanismos del mercado e impiden que los clientes, los operadores privados de las terminales marítimas y los trabajadores intenten manipular los precios o limitar la competencia en la oferta de servicios con el propósito de obtener rentas monopólicas.

La desregulación, la descentralización y las leyes antimonopolio establecen una base para aumentar la productividad y controlar los costos de las operaciones portuarias, pero muchas veces estos cambios provocan una reducción de la demanda de mano de obra. Para paliar las consecuencias de este fenómeno en el empleo es necesario redefinir la equidad social. Ésta debe orientarse a la búsqueda de soluciones que sirvan para compensar la reducción de los puestos de trabajo resultante de la reforma mediante la adopción de medidas como el pago de indemnizaciones y de jubilaciones anticipadas, el suministro de capacitación a los estibadores cesantes para que puedan desempeñar nuevas funciones dentro y fuera de los puertos y la implementación de programas de créditos de los sectores público y privado que permitan a los trabajadores desplazados crear pequeñas empresas que presten servicios a los puertos.

Para que el nuevo marco institucional sea viable, es preciso que asegure a los operadores privados de las terminales marítimas la flexibilidad necesaria para seleccionar a los trabajadores, asignar las tareas y ofrecer los programas de capacitación necesarios, de manera de satisfacer mejor las necesidades de los clientes. La prescindencia de los gobiernos en las negociaciones colectivas y en la solución oficiosa de las controversias no creará un vacío en materia de regulación, porque ésta será reemplazada por los mecanismos del mercado y las leyes antimonopolio asegurarán que los mecanismos mencionados se emplearán con criterio comercial. Además, las directrices elaboradas por el gobierno para la solución oficiosa de las controversias brindan a los dirigentes sindicales y a los operadores privados de las terminales marítimas la oportunidad de ir más allá en materia de negociación de salarios y prestaciones y de colaborar mutuamente en relación con las estructuras, prácticas y tecnologías laborales que puedan utilizarse para alcanzar los objetivos comerciales y sociales.

Será necesario 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 realice consultas con la administración portuaria, los clientes, las organizaciones sindicales portuarias y los operadores privados de las terminales marítimas con respecto a las modificaciones del marco institucional que puedan mejorar la productividad y la eficiencia del puerto desde el punto de vista de los costos. La participación de los operadores privados y de los sindicatos en esa comisión debería permitirles superar los reparos que pudieran tener para aceptar la responsabilidad conjunta de aumentar el atractivo comercial del puerto y crear una base más amplia para la armonía laboral.

Capítulo VIII

REPERCUSIONES DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA Y DE LA REFORMA LABORAL EN LOS PUERTOS ESTATALES



Los gobiernos son, esencialmente, el resultado de un contrato sociopolítico entre los ciudadanos de un país y los partidos políticos para la administración de sus intereses comunes, normalmente limitados por la constitución, las leyes nacionales y las plataformas políticas. La función de los gobiernos es responder a las necesidades de las personas que representan y es difícil evitar las presiones económicas, políticas y sociales de los grupos dominantes en las empresas estatales. Muchos gobiernos han iniciado el proceso de eliminar las presiones que se ejercen en los

puertos estatales, procurando que sus actividades respondan a los mecanismos del mercado, lo que significa mejorar progresivamente la productividad y la eficiencia por medio de la participación privada y las reformas laborales.

Los países en desarrollo solicitan con frecuencia el asesoramiento de empresas privadas para detectar los problemas que aquejan a la administración pública, sugerir reformas institucionales y normativas, diseñar edificios, muelles, caminos, puentes, e incluso los uniformes de las auxiliares de a bordo de las empresas aéreas nacionales. Pero no ocurre otro tanto en relación con la operación cotidiana de las empresas del Estado. Esta diferencia radica en el hecho de que los puertos estatales están ubicados en la confluencia de las corrientes comerciales, de los recursos financieros y de las fuentes de empleo, y que durante muchos años estos factores han proporcionado a los gobiernos, los sindicatos, los militares y otros grupos los medios para obtener ventajas que nada tienen que ver con la rentabilidad de las actividades portuarias. En consecuencia, a menudo se recurre al sector privado para resolver dos problemas: la falta de instalaciones modernas y la existencia de una fuerza de trabajo indisciplinada.

Las transformaciones estructurales de los mercados, los servicios, las tecnologías y el entorno jurídico analizadas en los capítulos anteriores, han obligado al movimiento sindical a exigir que los gobiernos adopten medidas que protejan sus salarios, prestaciones y prerrogativas. De hecho, la economía globalizada obliga a los trabajadores portuarios a desarrollar sus actividades conforme a las señales del mercado para mantener sus beneficios, en lugar de recurrir a sistemas como el registro, los monopolios, las subvenciones y las alianzas políticas que se han vuelto cada vez más ineficientes, costosas e inclusive contraproducentes. Si las operaciones portuarias se realizan en forma transparente y con criterio comercial, se fomentarán la productividad y el control de los costos, se mejorará la competitividad de los productos de los clientes y se estimulará el aprovechamiento de las oportunidades comerciales.

En el futuro previsible, entonces, el quehacer portuario deberá evolucionar de una situación en la que predominan los regímenes operacionales y laborales monopólicos, se permite a las administraciones portuarias y a la mano de obra pasar por alto las necesidades comerciales de los usuarios, se crea un excedente manifiesto de mano de obra y se rechazan las nuevas tecnologías, a otra en que todas las actividades portuarias estén

sujetas a los mecanismos del mercado que exigen mejoras progresivas de la productividad y una reducción de los costos. Para responder a estos desafíos, y ante la necesidad de ofrecer servicios portuarios eficientes, los gobiernos no pueden permitir que las autoridades portuarias consideren que los trabajadores son meros insumos fácilmente intercambiables y reemplazables. Del mismo modo, las actividades de los trabajadores no pueden mantenerse al margen de los mecanismos del mercado. Algunas de las consecuencias más importantes de esta transición son de carácter económico, político y social.

A. CONSECUENCIAS DE CARÁCTER ECONÓMICO

La situación prevaleciente en muchos puertos estatales se caracteriza por la burocracia, e incluso la corrupción. Éstas son el resultado de la existencia de un cúmulo de reglamentaciones sumamente complejas, de un número excesivo de estibadores y del hecho que los gobiernos actúan a la vez como propietarios, operadores y administradores. A ello se agrega la circunstancia de que los puertos son fuentes de poder político y, además, se los considera como parte de la estructura de defensa del país. Por ejemplo, los estibadores trabajan para la administración portuaria y sus actividades no están sujetas a la competencia pues están protegidos por normas que les dan exclusividad en el manejo de las cargas. El exceso de estibadores se debe a que, en muchos casos, los puertos estatales se utilizan para satisfacer la necesidad de generar puestos de trabajo para los desempleados de las ciudades circundantes. El resultado es que los puertos estatales son caros, poco productivos y poco atractivos para los inversionistas privados.

A fin de poner coto a tales prácticas, muchos gobiernos de los países en desarrollo han iniciado un análisis de las posibilidades de permitir la participación privada en la prestación de los servicios portuarios y de autorizar a las actuales terminales privadas de carga a granel a movilizar carga de terceros. Las autoridades aduaneras creen que la privatización de los servicios portuarios les permitiría ejercer menos control sobre el personal del puerto y, por ende, sobre los movimientos comerciales. Los clientes consideran que los puertos deberían ser propiedad de un ente estatal, pero que sus operaciones deberían estar en manos del sector privado. Justifican su posición aduciendo que los sectores público y privado podrían participar en los ingresos generados por las actividades portuarias y se facilitaría la solución de problemas como los del acceso, la contaminación y la utilización de valiosos bienes raíces situados cerca del mar.

Ha habido resistencia a la participación de la empresa privada en los puertos estatales, a pesar de que numerosos estudios demuestran que se aumentaría la capacidad para generar ingresos. Además, se considera que la empresa privada tendría una situación dominante, exigiría rentas

monopólicas y distorsionaría la asignación eficaz de los recursos. Paradójicamente, la mayor parte de las administraciones portuarias del sector público gozan ya de situaciones de dominio, permiten que numerosos grupos perciban esas rentas y distorsionan la asignación de los recursos.

Los gobiernos han procurado apoyar el rechazo de los trabajadores portuarios a las tecnologías que desplazan la mano de obra y a la participación privada, si bien últimamente las administraciones portuarias y los sindicatos han comenzado a comprender que la fuerza de trabajo constituye un insumo que tiene que estructurarse conforme a las exigencias del mercado internacional. El advenimiento de una economía mundial altamente competitiva, uno de cuyos factores es la mano de obra, obliga a los sindicatos portuarios a acceder a la participación privada en los puertos estatales y renunciar a toda alianza política que obstaculice el proceso de modernización portuaria. No obstante esta realidad, los organismos gubernamentales han transformado la actividad portuaria, que es estructuralmente competitiva, en un monopolio.

En el futuro previsible, entonces, las actividades de los estibadores deberán pasar de una situación en la que predominan los regímenes laborales monopólicos, los sistemas de registro y los subsidios oficiales que permiten a la mano de obra pasar por alto las necesidades comerciales de los usuarios, se crea un excedente manifiesto de mano de obra y se rechazan las nuevas tecnologías, a otra en que estas actividades estén sujetas a los mecanismos del mercado. Si se eliminan las medidas que distorsionan el libre juego de tales mecanismos en las actividades comerciales de los puertos, se crearía una base para la participación del sector privado. En esas circunstancias, la mejor manera de evaluar las consecuencias económicas de la reforma laboral portuaria y de la participación privada en la dotación de instalaciones y prestación de servicios portuarios será determinar su incidencia en: i) la productividad y la calidad de los servicios; ii) los resultados comerciales; iii) la modernización institucional; y iv) los costos de transacción.

1. Los servicios portuarios

Durante decenios, los gobiernos de los países en desarrollo procuraron mejorar la productividad y rebajar los costos de los servicios portuarios a través de reglamentos y políticas de rendimiento mínimo y precios máximos o mediante una escala de mejoramiento de cada uno de estos factores. Estas disposiciones no surtieron el efecto esperado, demostrando que no es factible estimular comercialmente esos factores sólo sobre la base de la adopción de ese tipo de medidas. Las leyes económicas de la oferta y la demanda, las pérdidas y las utilidades, las economías de escala, la autonomía de gestión, la existencia de mercados de acceso irrestricto, las preferencias y aversiones de

los clientes y el riesgo de quiebra estimulan actividades que producen la máxima eficiencia. Para lograr ese nivel de eficiencia, debe tenerse en cuenta específicamente el papel de la iniciativa privada.

Los gobiernos están obligados a aprovechar el dinamismo empresario del sector privado y las innovaciones tecnológicas, en el supuesto de que el propósito sea incrementar la productividad, reducir los costos y ofrecer servicios de superior calidad, porque las actividades del comercio nacional han quedado incorporadas a la economía global. El nuevo entorno comercial significa que se ha pasado de la competencia entre productos terminados a la competencia a nivel de cada insumo y este cambio ha afectado el equilibrio de poder orquestado en el plano político entre sindicatos, clientes y operadores públicos de puertos estatales. La participación privada y la adopción de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado crearán un nuevo equilibrio comercial en que los operadores privados de las terminales marítimas y los estibadores estarán sujetos a la competencia sin fronteras de una economía global y la demanda de sus servicios se derivará de la demanda de los bienes que se están manipulando.

En la economía global, la celeridad con que se trasladan las mercancías desde el punto de origen al de destino reviste gran importancia. Los compradores están dispuestos a aceptar mercancías más caras, siempre y cuando se les garantice que los plazos de entrega serán menores y muy confiables. Este cambio se ve reflejado en la cantidad de bienes que anteriormente eran transportados por vía marítima y que hoy se movilizan por vía aérea. De hecho, la combinación de ambos medios de transporte para el traslado de bienes reduce los costos del transporte aéreo en un 50% y los plazos de entrega en un 75% (CEPAL, 1991). Los puertos cuyos servicios se caractericen por su lentitud serán desestimados por los clientes.

Resulta obvio decir que los puertos tienen que ofrecer servicios productivos y de costo mínimo las 24 horas del día y los siete días de la semana. Sin embargo, los gobiernos no pueden exigir a los operadores privados de las terminales marítimas que cumplan con estos parámetros de servicios a menos que éstos tengan una base rentable. Negar la debida atención a los imperativos comerciales puede causar enormes perjuicios para los ingresos de divisas de un país, las inversiones internas, la creación de empleos y los ingresos de los clientes.

Los puertos no pueden contribuir en modo alguno a que aumente la velocidad de los buques, pero sí pueden reducir el tiempo de permanencia de las naves y de las mercancías en sus instalaciones, no sólo a través de la participación privada y los acuerdos laborales que responden a las señales del mercado, sino también a través de un marco normativo que permita el libre juego de los mecanismos del mercado y elimine los abusos derivados del ejercicio de poderes monopólicos. En consecuencia, a través de la actividad

portuaria se puede crear una importante ventaja competitiva para los productos de un país en los mercados internacionales, mejorando la productividad y la calidad de los servicios, y reduciendo los costos.

Los operadores privados de las terminales marítimas reconocen que los estibadores son el instrumento más valioso para el logro de sus objetivos comerciales. Es decir, la oferta de servicios eficientes y de bajo costo que atraiga a los clientes y produzca una renta. En sus esfuerzos por crear un entorno comercial atractivo para los clientes, los operadores privados deben dar autoridad real a los estibadores para que puedan influir en una amplia gama de decisiones en materia de inversiones y operaciones. Por ejemplo, las negociaciones colectivas deberían establecer una base para la capacitación de los estibadores, para la colaboración entre los operadores y los sindicatos y para la solución oficiosa de los conflictos. En este contexto, las prácticas laborales se modificarán constantemente para reflejar las necesidades de los clientes, las nuevas tecnologías, y la competencia interportuaria, intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical.

La mayoría de los puertos ofrecen servicios similares de manipulación y almacenamiento de la carga, pero la diversidad de las variables que se relacionan con los tipos de buques atendidos, la maquinaria y las instalaciones de los puertos, los tipos y volúmenes de carga y los marcos normativos dificultan la elección de una base para comparar la diferencia de servicios ofrecidos por distintos puertos. No obstante estas dificultades, la privatización de la terminal de contenedores del puerto de Klang (Malasia) en marzo de 1986, produjo una disminución de los costos y un incremento de la productividad. El número de contenedores manipulados pasó de 242 000 en 1986 a 276 000 el año siguiente. Diez años más tarde, en 1996, el volumen se incrementó cinco veces, alcanzando la cifra de 1 410 000 TEU. En 1997, en el puerto de Klang se manipularon un total de 1 685 000 TEU, lo que representa un crecimiento del 19.5% sobre el año anterior.¹⁰

Luego de la conversión de las juntas portuarias de Nueva Zelanda en sociedades anónimas de responsabilidad limitada y la racionalización de la fuerza de trabajo, los puertos de ese país se hicieron mucho más productivos y han generado un ahorro de costos que ha favorecido a los usuarios. Por ejemplo, el puerto de Tauranga manipula 60% más de carga por barco y por día y la productividad de las cuadrillas que manipulan la madera rolliza ha aumentado un 150%. La industria lechera del país, cuyos costos anuales en concepto de fletes ascienden a 107 millones de dólares, economizó 5 millones de dólares en 1990, lo que equivale a 3 500 dólares

10 CEPAL, 1992 e información recogida de <http://www.pka.gov.my/>

por agricultor (CEPAL, 1992). Estas economías fortalecieron la capacidad de los lecheros de Nueva Zelandia para ubicar a América Latina en el primer lugar de sus exportaciones, con 460 494 toneladas métricas para el ejercicio fiscal 1996-1997.¹¹

2. Los resultados comerciales

Cuando las empresas estatales deciden encarar la tarea de producir bienes con la misma calidad y costo que el sector privado, enfrentan enormes dificultades. Estas complicaciones se originan en el hecho de que tienen que ajustarse a las normas establecidas por los gobiernos y a una amplia gama de las exigencias sociopolíticas, pero no a las exigencias del mercado. Existe una contradicción patente: los administradores de las empresas estatales y sus empleados no se sienten obligados a responder a los mecanismos del mercado, lo que es fundamental para producir bienes de la misma calidad y costo que el sector privado.

En 1988, la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) de la Argentina determinó que, en 22 años, 13 compañías estatales generaron un déficit combinado de 52 300 millones de dólares (CEPAL, 1992). En 1990, se estimó que las empresas estatales argentinas perdían 5 500 millones al año (CEPAL, 1992). En un estudio de las empresas brasileñas de propiedad del Estado se concluyó que se podría haber alcanzado una tasa de rentabilidad mayor si esas industrias hubieran sido administradas por el sector privado (CEPAL, 1992). En la República Popular de China, más de 40% de las empresas estatales perdieron dinero en 1996 y el gobierno tiene tres alternativas: seguir operándolas, cerrarlas o privatizarlas.¹²

La operación de empresas estatales permanentemente deficitarias se traduce en pérdidas comerciales, una mala asignación de los recursos y una distorsión del mercado laboral. Por lo general, las empresas estatales necesitan mayores aportes de capital y ganan menos que las empresas del sector privado. Comúnmente, los administradores de las empresas públicas recurren al erario público para compensar los déficit operacionales. El cierre de esas empresas elimina los problemas señalados, pero genera un costo social por el despido de los trabajadores, al menos en el corto plazo, que los políticos están poco dispuestos a asumir.

11 Sobre la base de información proporcionada por el New Zeland Dairy Board en su página Web, <http://www.nz milk.co.nz>

12 Kevin Platt, "Pink Slips Provoke China's Once-Red Workers", *Christian Science Monitor*, 19 de septiembre de 1997, p. 1.

Los intentos de la administración pública de los puertos estatales por controlar los costos son generalmente infructuosos porque no pueden exigir a los estibadores un comportamiento acorde con las necesidades comerciales ya que los gobiernos han permitido que sus actividades se desarrollen haciendo caso omiso del sistema de mercado de premios y castigos. La explotación de los puertos por el Estado se puede justificar si se libera a los administradores de las obligaciones sociopolíticas y se aplica en todo el ámbito portuario el sistema de mercado mencionado. De otro modo, el costo de satisfacer las demandas de los grupos de presión o influencia puede convertirse en una carga, incluso para las economías más fuertes. Marginados de toda posibilidad de contar con algún tipo de respaldo político, los estibadores deberán competir por la carga y tendrán la motivación necesaria para responder a las necesidades comerciales de los clientes ya que no querrán perder sus propios puestos de trabajo.

Si se desea que los operadores privados de las terminales marítimas y los estibadores logren ese objetivo –y en esto el éxito o el fracaso sería compartido– ambos sectores tendrán que trabajar mancomunadamente para asegurar que los servicios de manipulación de carga satisfagan las necesidades de los clientes a precios que les sean asequibles y que los puertos y los operadores privados generen ingresos suficientes como para efectuar las inversiones necesarias. Asimismo, se evitarán los problemas permanentes derivados de considerar que los servicios de manipulación de carga son un simple factor de costo que es preciso minimizar, y no un insumo que genera beneficios en los procesos de fabricación y distribución. Los gobiernos ya no tendrán que seguir absorbiendo los costos generados por la falta de productividad de los estibadores y por la adopción de medidas que hacen caso omiso de los mecanismos del mercado.

De hecho, es urgente lograr que las empresas del sector público funcionen como verdaderas entidades comerciales, libres de excesivas limitaciones burocráticas. El establecimiento de una estructura institucional que permita la participación conjunta de los sectores público y privado en la reestructuración de los puertos estatales da lugar a un sistema totalmente nuevo de premios y castigos que incentiva a ambos sectores a modificar sus actividades. Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, el sistema de premios y castigos implícitos en los mecanismos del mercado ayudó considerablemente a la empresa Associated British Ports a aumentar sus ingresos y a hacer nuevas inversiones entre 1989 y 1996.

**RESULTADOS COMERCIALES DE LA EMPRESA
ASSOCIATED BRITISH PORTS (ABP)
DESDE LA PRIVATIZACIÓN**
(En millones de libras esterlinas)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos brutos ^a	154.2	138.7	143.9	157.1	196.7	211.8	213.0
Utilidades antes de deducir intereses e impuestos	17.0	(4.9) ^b	19.3	28.4	39.1	46.4	54.3
Rendimiento del capital empleado (en porcentaje)	11.2	-	12.2	16.5	19.7	17.5	19.5
Número de empleados	8 956	8 231	6 872	6 355	5 968	5 478	4 471

Fuente: Sobre la base de información proporcionada por la Associated British Ports, Londres.

^a Los ingresos brutos incluyen los ingresos de las actividades de manipulación y almacenamiento de la carga, así como los derivados del arriendo y venta de edificios de oficinas y de departamentos en terrenos portuarios.

^b Pérdidas debidas a una prolongada huelga del carbón.

3. La modernización institucional

Durante décadas los gobiernos de los países en desarrollo han cumplido una gran variedad de funciones en los puertos. Es decir, no sólo han sido responsables de elaborar las normas que rigen su funcionamiento sino que se han desempeñado como propietarios de los terrenos portuarios y de sus instalaciones, como operadores y como empleadores. Pese a que los gobiernos han adoptado políticas que promueven el crecimiento económico, su acción no está supeditada a las señales del mercado pues su función es de carácter sociopolítico. La modernización de las instituciones portuarias, para adaptarlas a las exigencias de la economía global, reducirá la participación directa de los gobiernos en las actividades comerciales, y limitará la influencia de los grupos de presión que tratan de utilizar esas instituciones en su propio beneficio.

Así pues, las actividades portuarias ya no pueden supeditarse a las prioridades sociopolíticas de los gobiernos en lo que se refiere a los salarios y prestaciones de los estibadores, por ejemplo. Por el contrario, son actividades en las que los operadores privados de las terminales marítimas y la fuerza laboral deben dar precedencia a los objetivos comerciales de los clientes. Para lograr esta transformación, es necesario adoptar regímenes que aseguren que las actividades de los operadores y la mano de obra están sujetas a los mecanismos del mercado, eliminen los subsidios, monopolios y sistemas de registro, y limiten la participación de los gobiernos al ejercicio de funciones

reguladoras, de promoción y de solución oficial de las controversias. Con la aplicación de estos regímenes, por ejemplo, los operadores privados no tendrán que pagar a los estibadores un precio político por sus servicios. Sólo pagarán los salarios que determine el mercado.

Los regímenes normativos vigentes en muchos países en desarrollo han permitido que en las actividades portuarias se haga caso omiso de las fuerzas del mercado, creando sectores estructurados y no estructurados, que absorben recursos para la prestación de servicios ineficientes e, incluso, totalmente innecesarios. En su mayor parte, esta situación se ha institucionalizado, convirtiéndose en un costo más de la actividad comercial y al mismo tiempo ha distorsionado la asignación de recursos y reducido el financiamiento disponible para otras inversiones. Este fenómeno se puede observar en la práctica prevaleciente entre los estibadores registrados que subcontratan a otros trabajadores no registrados para que realicen sus tareas. En agosto de 1998, por ejemplo, la administración del puerto de Fortaleza (Brasil) señaló que, en promedio, el 50% de los estibadores registrados subcontratan sus labores a trabajadores no registrados. Estas prácticas producen un incremento innecesario de los precios de las exportaciones de un país en los mercados internacionales.

Los problemas subyacentes están íntimamente relacionados con el costo de la burocracia reguladora y la intervención estatal generalizada, que desalienta el establecimiento de empresas comerciales eficientes y afecta la probidad de los funcionarios de gobierno, trayendo como consecuencia la formación de un poderoso sector no estructurado. Estas y otras deficiencias institucionales son mucho más graves en una economía global que en una economía internacional, en la que los países en desarrollo gozaban de un grado de autonomía mucho mayor. Por lo tanto, el desafío fundamental para los gobiernos en este tema es ejercer la voluntad política y asignar los recursos burocráticos necesarios para establecer una estructura institucional moderna que respalde la participación privada y la reforma laboral.

La modernización institucional evitará, asimismo, la aplicación de fórmulas impuestas por los gobiernos por las que, por ejemplo, se limitan los incrementos salariales a un porcentaje máximo que los operadores privados de las terminales marítimas pueden trasladar a los clientes mediante un aumento de precios. Las leyes antimonopolio aseguran que el ahorro generado por esos regímenes se asigne a cada protagonista de la cadena de producción y distribución según su competitividad relativa. Ello alentará a los operadores privados y a la fuerza laboral portuaria a satisfacer las necesidades de los clientes mediante una mayor productividad y una reducción de tarifas.

Los puertos que puedan trasladar los beneficios de la modernización institucional a los clientes serán más atractivos para éstos y lograrán ventajas

comerciales inmediatas. En 1981, el Gobierno de Chile amplió la reforma laboral a los puertos. Mediante este cambio se eliminaron los monopolios en materia de manipulación y almacenamiento de carga y se obligó a las autoridades de todos los puertos a competir por esos servicios. En un estudio realizado sobre esa experiencia, se estima la distribución del ahorro entre los clientes y la autoridad portuaria estatal y se comparan los recursos empleados en 1980 y 1986. Aun cuando los datos de ese estudio no se desagregaron, en el cuadro siguiente se demuestra que las economías reales que lograron los usuarios son considerables.

**ESTIMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS ECONOMÍAS
LOGRADAS DESPUÉS DE LA LIBERALIZACIÓN EN
EL AMBITO COMERCIAL PORTUARIO EN CHILE**

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

Fuente: Ingenieros y Economistas Consultores Ltda. (INECON).
El signo negativo indica una pérdida.

La productividad en la manipulación de las cargas en el puerto de Valparaíso (Chile) aumentó de 2 060 cajas de fruta por hora en 1978-1979, 6 500 en 1985-1986. Este hecho redujo el tiempo de permanencia en puerto de los buques de 129 a 40 horas. Además el costo por caja se redujo de 0.54 a 0.26 dólares. Durante la temporada de exportación de fruta de 1983-1984, se despacharon en Valparaíso 34 millones de cajas y en 1987-1988 el volumen se elevó a 65 millones. El costo de manipulación de troncos de árbol en el puerto de San Vicente bajó de 6.47 dólares por metro cúbico en 1980 a 3.11 en 1986.

En la temporada de exportación de frutas de 1995, el complejo portuario Valparaíso-San Antonio movilizó 1 164 000 toneladas de fruta, con un rendimiento diario de 2 000 toneladas por sitio de atraque. Para movilizar esa

carga bastaron nueve sitios. Diez años antes, cuando se lograba cargar 800 toneladas diarias por sitio, se consideraba que el rendimiento había sido bueno, lo que supone que para equiparar los rendimientos actuales habrían sido necesarios 23 sitios. La reforma portuaria de 1981 en Chile permitió lograr economías importantes, como se ilustra en el cuadro siguiente.

**ECONOMÍAS ANUALES CON CONCEPTO DE
COSTOS PORTUARIOS**

Total del comercio exterior	Toneladas anuales	Economías anuales (en dólares)
1987	21 302 000	75 490 000
1988	26 356 000	86 466 000
1989	31 300 000	88 198 000
1990	31 400 000	95 918 000
1991	34 250 000	110 723 000
1992	36 298 000	121 871 000
1993	36 598 000	118 239 000
1994	40 957 000	131 331 000
1995	44 455 000	140 591 000
1996	51 320 000	158 887 000

Estas economías no se debieron a que los estibadores aceptaron una reducción de sus salarios, sino a que la reforma de los regímenes laborales eliminó los obstáculos a la eficiencia portuaria. El incremento de la productividad permitió reducir los costos e incentivó a los exportadores a aumentar la producción, lo que a su vez intensificó el uso de los puertos del país. Sin embargo, estas economías no pueden asegurarse indefinidamente pues existe la posibilidad de que se produzca una saturación del mercado, que los competidores logren una participación creciente en el mercado, que los exportadores no puedan aumentar la producción si los precios resultan inferiores a los costos marginales de producción o que sea preciso permitir una mayor participación de los trabajadores portuarios en el crecimiento de la economía. Así es que la modernización institucional de los puertos estatales constituye una base fundamental para la política de promoción de las exportaciones.

En circunstancias en que el intercambio comercial se ha globalizado, los gobiernos deben contrarrestar la influencia de los grupos dominantes procurando recoger activamente los puntos de vista de todos los miembros del ámbito portuario. De esta manera asegurarán la participación de las partes interesadas, la transparencia en la elaboración de las normas, minimizarán los riesgos de colusión y corrupción y lograrán que el público en general esté informado acerca de los posibles cambios normativos. Esta participación tiene por objeto asegurar que los organismos estatales actúen de forma predecible y sistemática, traten a todos los participantes imparcialmente, tengan en cuenta sus opiniones y decisiones y les informen de los resultados. Por consiguiente, los gobiernos deben considerar la posibilidad de que las partes interesadas participen en la formulación de normas que rigen las actividades portuarias y en la preparación de análisis de alternativas a los cambios propuestos y de los costos y beneficios de éstos.

4. Los costos de transacción

La participación privada y la reforma laboral en los puertos estatales suponen numerosos costos iniciales o de transacción. Una vez aprobado el marco reglamentario que facilite la participación privada y la reforma laboral, los gobiernos deben modificar las estructuras financieras y operacionales de los puertos del sector público con el fin de crear un entorno de inversión atractivo para el sector privado. Entre los costos de esas modificaciones cabe mencionar la contratación de corredores de acciones y de bonos, economistas, contadores, abogados e ingenieros; la consolidación de programas de indemnización y jubilación de los empleados; y, en algunos casos, el financiamiento del reacondicionamiento del equipo e instalaciones de la manipulación de la carga. Los costos dependen directamente de la cantidad y calidad de los consultores utilizados.

En muchos países se exige la contratación de especialistas nacionales para dichas actividades. Esta exigencia tiene por objeto aumentar las posibilidades de empleo de los profesionales del país y promovería la creación de una base de conocimientos y de servicios de expertos que daría una base más sólida a la participación privada y al proceso de reforma laboral. Es un hecho conocido que los consultores nacionales son sumamente idóneos, pero también es cierto que buscan sus próximos trabajos dentro del mismo país, lo que afectaría su capacidad de tomar posiciones en contra de los que auspician la modernización. Además, es cierto que podrían dar información a los posibles competidores que promueven la contratación de consultores internacionales. Por último, cuando hay que reacondicionar el equipo y las instalaciones de manipulación de carga, los inversionistas privados a menudo prefieren hacerlo ellos mismos a fin de asegurar que respondan a las exigencias comerciales previstas.

La reestructuración financiera y el reacondicionamiento físico de los puertos estatales a veces traen aparejados interrogantes políticos respecto de los montos adeudados al sector público, las garantías del Estado a los préstamos otorgados y la legitimidad de los gobiernos como accionistas. Los costos de transacción resultantes de esos interrogantes pueden ser considerables, pero es preciso tener en cuenta que son pagos que se realizan por única vez y a la larga serán mucho menores que los desembolsos permanentes que debe hacer el erario público para solventar los gastos de operación de puertos ineficaces. Por lo general, los costos de transacción corren por cuenta del gobierno, pero éste debe oponerse firmemente al uso de cualquier incentivo que pueda obstaculizar el libre funcionamiento de los mecanismos del mercado o de las leyes de la competencia.

A lo largo de este libro se han presentado numerosos ejemplos de los costos de transacción. Por ejemplo, el costo de los programas de indemnización a los trabajadores supernumerarios en los puertos de Chile ascendió a 30 millones de dólares y en Nueva Zelandia a 28 millones de dólares, en tanto que en el Perú se estimaba que los pagos por este concepto ascenderían aproximadamente a 22 millones de dólares. En el Reino Unido los desembolsos alcanzaron un máximo de 58 000 dólares por trabajador. Estos pagos representan desembolsos que se realizan por única vez para poner en vigor el nuevo marco reglamentario, establecer un ente estatal que supervise su cumplimiento y proporcionar incentivos de plazo limitado a los empleados portuarios. En esta materia, las variables en juego en cada país y en cada puerto pueden ser tan distintas que la mejor manera de determinar la suma total de esos costos es haciendo una evaluación de cada situación concreta.

Las entidades que deberían asumir los costos de transacción pueden clasificarse en dos categorías, no excluyentes: i) los sectores que han contribuido a generar los problemas portuarios, como la utilización a ultranza de tecnologías obsoletas y la creación de un excedente de trabajadores, y cuyos perjuicios se pretende resolver con el nuevo marco reglamentario; y ii) los sectores que se beneficiarían con la solución de las dificultades señaladas. Los gobiernos y los sindicatos aúnan esfuerzos a fin de utilizar a los puertos como entes que absorben el desempleo de las ciudades portuarias y los sindicatos usurpan la capacidad decisoria de las administraciones portuarias para rechazar tecnologías que desplazan la mano de obra. Por su parte, los gobiernos y los clientes serían los principales beneficiarios de la solución de estos problemas ya que se reducirían los conflictos en los puertos y lograrían más apoyo para sus políticas macroeconómicas y sus objetivos comerciales. No obstante, por lo general, los que asumen los costos de transacción sólo son los gobiernos.

B. CONSECUENCIAS DE CARÁCTER POLÍTICO

La necesidad de establecer una base para la participación privada y la reforma laboral portuaria es el resultado de los reclamos de los propietarios de la carga y de quienes la transportan. Ambos grupos sostienen que los administradores gubernamentales de los puertos estatales no han sido capaces de proporcionar los servicios y las instalaciones necesarias. Para llevar a cabo estos cambios, los gobiernos deben poner fin a todas sus operaciones comerciales en los puertos. Uno de los resultados de esta medida sería la eliminación de las bases de influencia de los grupos dominantes. La necesidad imperiosa de producir estos cambios se funda en el hecho de que la calidad de los servicios portuarios, en términos de productividad, innovación, eficiencia y costos depende en tal medida de las necesidades de cada cliente y del uso de tecnologías adecuadas, y es tan dinámica en lo que se refiere a la competencia, que no puede estar sujeta al control sociopolítico.

Los gobiernos deberían adaptarse siempre a las dimensiones cambiantes de la soberanía nacional. Por ejemplo, los cambios recientes de este concepto han sido provocados, en el terreno político, por la reducción de las tensiones entre las superpotencias, en el económico por la creación de grupos regionales, en el ambiental por la protección conjunta de los recursos compartidos, y en el estratégico por los acuerdos de asistencia mutua para las situaciones de emergencia nacional. No obstante esta realidad, muchos gobiernos de países en desarrollo aún adhieren a un singular concepto de soberanía, como si todavía se hallaran a finales del siglo XIX. Las exportaciones de los países en desarrollo compiten en una economía global, cada vez más exigente, pero un concepto obsoleto de la soberanía impide a los gobiernos tener una visión clara de que el sector privado es el único capaz de responder a esa competencia.

La creación de un entorno de intercambio global no significa que las fronteras de un país dejarán de tener importancia. Significa que los países en desarrollo deben competir en un mundo en el que las fronteras tienen múltiples significados, que corresponden a las múltiples definiciones de soberanía. Por ejemplo, una cuenca fluvial que abarca a más de dos países admite múltiples definiciones cuyos alcances son políticos, geográficos, hidrográficos, económicos y culturales. Cada una de ellas tiene validez, según el aspecto que se analice. Si los gobiernos definen correctamente la soberanía en relación con los puertos estatales, se dará prioridad a las metas comerciales, disminuirá la participación del sector público en las actividades comerciales cotidianas y se reducirá la influencia política de los grupos dominantes.

Una parte importante del debate sobre la participación privada y la reforma laboral es de índole política, más que económica, operacional, técnica o jurídica. Aun cuando se reconoce que la participación del sector privado en los puertos proporcionaría un apoyo complementario a las metas nacionales

de crecimiento económico, muchos gobiernos sostienen que dicha participación se traduciría en dependencia económica y comprometería su independencia política. En realidad, como estos temas tienen que ver con las funciones y poderes de los gobiernos, corresponde a las autoridades determinar si la participación privada en los puertos del sector público limitará su capacidad de poner en práctica diversas políticas internas consideradas de interés nacional.

Es imposible contrarrestar o evitar el impacto de la globalización económica sobre las ventajas comparativas de un país, la competitividad de sus exportaciones en los mercados internacionales y la necesidad de que los gobiernos desempeñen funciones catalíticas y normativas, pero no directamente comerciales, en los puertos estatales. Más que poner límites a cualquiera de las múltiples definiciones de soberanía, la reestructuración a que se ha hecho referencia puede fortalecer la situación de un país en el ámbito del intercambio comercial universal y en importantes negociaciones internacionales relacionadas con éste. Por lo tanto, la ausencia directa de los gobiernos en las actividades comerciales de los puertos estatales no comprometería las metas económicas de un país ni su voluntad política.

La estructura institucional de los puertos debe asegurar que después de la celebración de un acuerdo entre un gobierno y una empresa privada para la dotación de instalaciones y la prestación de servicios portuarios, aquél no podrá ofrecer instalaciones o servicios competitivos que estén dirigidos al mismo mercado. Sin embargo, esa estructura debe permitir a los gobiernos celebrar acuerdos similares con otras empresas privadas que competirían en los mismos mercados. Si un gobierno determina que sería conveniente para el bien público ofrecer ese tipo de instalaciones y servicios, debería indemnizarse adecuadamente a la empresa privada por la pérdida de derechos contractuales.

Los gobiernos tienen que adoptar nuevos regímenes que rijan las actividades portuarias. Las nuevas instituciones portuarias pueden adoptar diversas formas, pero lo más importante es formular la base normativa que mejor contribuya a la innovación, la productividad y la eficiencia, y que al mismo tiempo estimule el desarrollo de una amplia gama de actividades económicas en la zona de influencia del puerto. No obstante, cualquier esfuerzo que se realice en ese sentido será inútil si los gobiernos no encaran una reforma del régimen laboral. En vísperas del siglo XXI, la característica más importante de una economía mundial debería ser la convergencia de la mano de obra y el capital en un esfuerzo mancomunado de colaboración que tenga por objeto alcanzar metas comerciales y sociales.

Los gobiernos deben asegurar que toda la comunidad portuaria pueda participar en los procesos políticos de elaboración de los regímenes jurídicos que fomentarán las operaciones comerciales, evitando, al mismo tiempo,

responder a los intereses de los grupos dominantes. Estos esfuerzos tendrán éxito si en estos regímenes se permite el libre juego de los mecanismos del mercado para equilibrar las metas laborales con las de los clientes y operadores privados de las terminales marítimas y para rectificar las distorsiones en la asignación de recursos causadas por las alianzas entre los grupos dominantes y los funcionarios gubernamentales elegidos o designados por motivos políticos, los partidos políticos o los candidatos que buscan satisfacer sus propios intereses. Así pues, la adopción de una legislación portuaria orientada hacia el mercado asegurará que los gobiernos desempeñen funciones regulatorias y catalizadoras en lugar de participar directamente en las operaciones y las relaciones laborales.

Para limitar la influencia de dichas alianzas, los gobiernos tendrían que asegurar que los regímenes portuarios se hayan elaborado teniendo en cuenta los mecanismos del mercado y que los organismos gubernamentales que supervisan el cumplimiento de las normas tengan un mandato claro. Deberían tener en cuenta que las alianzas políticas: permiten a los dirigentes sindicales ejercer una enorme influencia en los legisladores; deforman el funcionamiento normal de los mecanismos del mercado a través de la utilización de sistemas de registro de estibadores, los monopolios en las actividades de manipulación de la carga y las subvenciones estatales; dejan a los estibadores a merced de las maniobras de los partidos políticos, de sus dirigentes y de los gobiernos, y viceversa; y obtienen fondos, incurren en gastos y desarrollan actividades que no están sujetas a la fiscalización pública y dan lugar a prácticas corruptas.

Al restringir cada vez más las influencias políticas sobre el acceso a los mercados, la competencia se convertirá en el medio más idóneo para lograr los objetivos comerciales y sociales. En este entorno comercial, se favorecerá la colaboración y la confianza entre los sindicatos portuarios y los operadores privados de las terminales marítimas y desaparecerán las alianzas políticas de los gobiernos con los sindicatos. Por ejemplo, el Gobierno de Singapur exige a los sindicalistas y empresarios marítimos que renuncien a sus vínculos con el sector portuario cuando aspiran a ser elegidos para desempeñar cargos públicos (CEPAL, 1996). En 1990, la Unión General de Trabajadores de España (UGT) eliminó oficialmente sus vínculos con el Partido Socialista y en 1992 los socialdemócratas de Suecia escindieron sus relaciones con los sindicatos del país (CEPAL, 1996).

Las fronteras políticas de los países ya no constituyen límites para la competitividad y las posibilidades de ingresos de los productores. Al pasar de un sistema de mercados protegidos, en el marco de economías semiautónomas, a otro de apertura comercial, en el contexto de una economía globalizada, el éxito comercial depende de la posibilidad de movilizar los factores de producción en el plano mundial para lograr una combinación

viable de bienes y servicios que puedan competir en los exigentes mercados globales. Esto sería imposible si se siguiera aplicando el sistema tradicional de control de los procesos manufactureros y de los mercados internos. Los regímenes portuarios orientados hacia el mercado permitirán crear una base para que los estibadores y los operadores privados de las terminales marítimas respondan a los mecanismos del mercado. Para lograr esta meta los gobiernos deben proteger a los legisladores de las presiones ejercidas por los grupos dominantes y limitar sus propias funciones a establecer, reforzar y proteger la competencia, así como a resolver las controversias formales.

C. CONSECUENCIAS SOCIALES

Se ha demostrado que si bien en una primera etapa, la participación privada en los puertos significa una reducción de los puestos de trabajo, en el largo plazo resulta beneficiosa porque aporta mayores recursos y, además, porque permite ajustar los costos e incrementar la productividad. Al mismo tiempo, ofrece a los trabajadores la posibilidad de desarrollarse profesionalmente, realizando aportes innovadores que satisfagan a los clientes de los servicios portuarios, y plantear un nuevo enfoque en materia de equidad social.

1. El desarrollo profesional de los trabajadores

A menudo los gobiernos han concedido a la fuerza laboral portuaria salvaguardias en materia de poder adquisitivo, de seguridad en el empleo, prestaciones médicas y programas de jubilación, justificándolas con el argumento de que son instrumentos para asegurar la equidad social y un medio humanitario de distribuir la riqueza de un país. La competencia inherente a la economía global exige que los gobiernos, en lugar de dar respuestas políticas a las presiones de los sindicatos, permitan el libre juego del sistema de premios y castigos que rige el funcionamiento del mercado para determinar los sueldos y beneficios de los trabajadores. En este contexto, los sindicatos apoyarán cualquier medida dirigida a mejorar las capacidades y la productividad de la fuerza laboral.

Desafortunadamente, en muchos puertos estatales se han aplicado los primeros dos mandamientos de las burocracias gubernamentales. Éstos son: que en definitiva todas las actividades tenderán al uso intensivo de la mano de obra; y que la capacidad es un factor secundario en la selección de los funcionarios que ocupan los puestos directivos. Las alianzas políticas entre los gobiernos y los sindicatos fomentaron la creación de monopolios de la mano de obra a través de los sistemas de registro de trabajadores y las subvenciones del Estado. Estos instrumentos tienen por objeto asegurar el empleo y los ingresos de los trabajadores, pero han limitado la productividad, provocado

una oferta excesiva de trabajadores, generado el pago de beneficios no devengados y, colectivamente, reducido la eficiencia portuaria.

Con la adopción de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado, el movimiento sindical portuario de los países en desarrollo renunciará a muchas de las prerrogativas políticas que, por ser contraproducentes para el comercio, reducen la demanda de los servicios portuarios. Los sindicatos portuarios no contarán con los recursos políticos necesarios para generar un exceso de puestos de trabajo, exigir el pago de prestaciones no devengadas y crear, por un lado, una clase de trabajadores privilegiada –los trabajadores registrados– y otra de trabajadores desfavorecidos. Los sindicatos reconocerán que el costo de las prestaciones sociales no puede superar el de las que ofrecen los puertos competidores ni reducir la competitividad en los mercados internacionales de los bienes que transitan por sus instalaciones. También comprenderán que no pueden pretender arreglos en materia de seguridad laboral de mayor alcance que los que poseen los operadores privados.

Hay que reconocer que a menudo las administraciones portuarias de los países en desarrollo han dejado en manos de los sindicatos muchas de sus responsabilidades, para las que éstos no se hallan preparados. Las medidas políticas que garantizan los puestos de trabajo y los sueldos a los estibadores constituyen una distorsión de los mecanismos del mercado que deben regir las actividades de los trabajadores. La economía global exige que los gobiernos, el sector privado y los estibadores ejerzan papeles distintos, acordes con las capacidades de cada uno. En tal sentido, los gobiernos tienen la posibilidad prácticamente irrestricta de promulgar normas y asegurar su cumplimiento; los inversionistas privados pueden responder con mucha facilidad a las señales del mercado; y una fuerza laboral bien motivada, entrenada y remunerada puede asegurar que los servicios que ofrece un puerto determinado satisfagan plenamente las necesidades de los clientes.

La existencia de instituciones sensibles a las señales del mercado y el uso de tecnologías de avanzada e instalaciones modernas son una condición necesaria para lograr tanto los objetivos comerciales como las metas sociales, pero son insuficientes si no se complementan con una fuerza laboral portuaria bien capacitada, altamente productiva y eficiente. El director ejecutivo de la Dirección de Puertos de Georgia (Estados Unidos), Douglas Marchand, hizo ver en una oportunidad que en todos los puertos es posible incorporar las tecnologías modernas, ya sea a través de la participación de los inversionistas privados o la obtención de préstamos blandos, pero lo que determinará el éxito o el fracaso de un puerto es la forma en que las utilice la mano de obra. Así pues, el éxito comercial tiene una base social, que obliga a los operadores privados de las terminales marítimas a preocuparse por algo más que la eficiencia y la rentabilidad. También deben ocuparse de capacitar y

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

En resumen, las fuerzas del mercado, la participación privada y las tecnologías de avanzada en una economía global ejercen una influencia muy considerable. Los puertos necesitan contar con una fuerza laboral bien motivada, capacitada y remunerada para apoyar el logro de sus políticas macroeconómicas. Cuando los gobiernos adoptan regímenes que establecen las bases para la participación privada y supeditan las actividades de los estibadores a los mecanismos del mercado, también deben definir normas que fomenten la racionalización de la fuerza laboral, la capacitación de los estibadores para realizar otras actividades, la participación de los estibadores en el proceso de adopción de decisiones operacionales y la promoción de sus posibilidades de carrera. En consecuencia, los mecanismos del mercado constituyen un factor fundamental para el desarrollo profesional de los estibadores.

2. La equidad social

La equidad social no consiste en repartir por igual riqueza, beneficios, utilidades y privilegios. En un estudio de la CEPAL se indica que para lograrla es preciso alcanzar los objetivos siguientes:

“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 establecidas, 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 precisar que ni el poder ni la riqueza ni tampoco los frutos del progreso se concentran de manera de restringir, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad” (CEPAL, 1992, p. 15).

Para los propósitos del presente estudio, la equidad social ya no consiste en garantizar puestos de trabajo ni un nivel determinado de ingresos, beneficios y poder adquisitivo a los trabajadores (CEPAL, 1996). La eliminación de esas garantías impone un cambio de enfoque del concepto de equidad social y de la gran variedad de deseos personales, a menudo contradictorios, de los estibadores y de sus necesidades profesionales como operadores de máquinas y manipuladores de carga. La equidad social tiene una dimensión comercial y ya no es posible invocarla para obligar a los operadores privados de las terminales marítimas a que asuman el costo que

supone prestar servicios menores a los estibadores –como el funcionamiento de una peluquería para los estibadores o un servicio de autobuses para trasladarlos de sus hogares a su lugar de trabajo–, a aceptar sistemas de empleo por los cuales las vacantes se reserven implícitamente para los hijos de los trabajadores que se jubilan, a otorgar becas a todos los hijos de los estibadores, a proporcionar instalaciones recreativas para los trabajadores portuarios o a pagar prestaciones de viaje y subsistencia a los que son miembros de equipos deportivos que participan en eventos nacionales e internacionales.

La economía global exige una definición de equidad social que sea compatible con el desarrollo de los recursos humanos mediante la ejecución de programas de indemnización y capacitación y nuevas asignaciones laborales. Esta definición se funda en un concepto más progresista, conforme al cual los gobiernos procurarían que todos los grupos que prestan y reciben servicios estén sujetos a los mecanismos del mercado, que los programas de indemnización y jubilación anticipada no recompensen ni priven a los trabajadores supernumerarios de sus derechos adquiridos, que las negociaciones colectivas se realicen en un entorno libre de influencias políticas y que la mano de obra excedente acceda a programas de capacitación de manera que pueda reincorporarse rápidamente a la fuerza de trabajo del país. Dicho de otro modo, que la participación privada y la reforma laboral se traduzcan en costos y beneficios compartidos por toda la comunidad portuaria.

La equidad social no es una “obligación moral” de los gobiernos, como se afirma con frecuencia, sino la necesidad de establecer una base para el logro de los objetivos comerciales de los clientes y operadores privados de las terminales marítimas, la solución de las controversias, la participación conjunta de los trabajadores portuarios y los operadores privados en la adopción de decisiones y el logro de las metas sociales. Estas medidas constituyen la respuesta humana o la faceta de justicia social compensatoria de una estrategia de ejecución para la reforma de la legislación laboral portuaria y deberían invalidar los argumentos de que los nuevos regímenes tienen un costo social muy elevado, 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.

El objeto de las indemnizaciones es evitar las huelgas y la agitación social y reducir los costos que entraña para los trabajadores cambiar de actividad. En 1981, el Gobierno de Chile eliminó los monopolios de manipulación de la carga en los buques y los muelles y pagó a los estibadores indemnizaciones por un monto cercano a los 30 millones de dólares (CEPAL, 1992). En 1991 el Gobierno de Colombia asignó 50 millones de dólares en concepto de indemnizaciones para compensar a 8 000

estibadores por la pérdida de derechos adquiridos. En el Ecuador se estima que se necesitarán 40 millones de dólares (CEPAL, 1996).

El Gobierno de México gastó alrededor de 30 millones de dólares en 1994 para liquidar los acuerdos colectivos que otorgaban a los estibadores derechos exclusivos de manipulación de carga en 10 puertos (CEPAL, 1996). 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 una indemnización doble a los trabajadores, que representó un total de 182 millones de dólares. Las indemnizaciones pagadas por los gobiernos de Chile, Colombia, México y Venezuela varían mucho debido a que el período en que se realizó la reforma de los regímenes portuarios en estos países abarca más de una década y que estas reformas respondían a las necesidades propias de cada uno de ellos.

Se afirma con frecuencia que los mayores costos de los puertos estatales de los países en desarrollo son el resultado de las inversiones sociales o de inversiones que ninguna empresa comercial estaría dispuesta o en condiciones de realizar. Los argumentos esgrimidos para justificar los mayores costos portuarios en función de las inversiones sociales han permitido a los trabajadores defender los beneficios excepcionales de que gozan aduciendo que “se nos paga por lo que sabemos, no por lo que hacemos”. Por ejemplo, un trabajador del puerto de Paranagua (Brasil) gana 12 000 reales (9 600 dólares) mensuales, mientras que una persona que realiza las mismas funciones fuera del recinto portuario percibe menos que la décima parte de esa suma. El argumento relativo a la inversión social apoya la tendencia a mantener en manos del Estado no sólo la propiedad de los puertos sino, también, su explotación.

En una economía globalizada, todos los componentes de la equidad social están en constante evolución, pues es preciso adaptarlos a los nuevos desafíos que encaran los gobiernos, las nuevas necesidades de los estibadores y las nuevas oportunidades contempladas por el sector privado. Así como los gobiernos sólo deberían asumir funciones empresarias cuando los inversionistas privados no quieren o no pueden hacerlo, la recuperación de los beneficios sociales de los estibadores desplazados y la generación de nuevas fuentes de empleo se logran respondiendo a las exigencias de la competencia y no evitándola. La aplicación de este criterio permitirá establecer una base para el crecimiento comercial y el progreso social fundado en el tremendo poder de adaptación de la economía de mercado.

Los componentes de la equidad social son muy diversos y para lograr el mayor bienestar posible es preciso adoptar disposiciones de alcance público que rebasan el alcance de los mecanismos del mercado. Las fuerzas del mercado alientan a los clientes a elegir puertos eficaces desde el punto de vista de los costos y a los operadores privados de las terminales

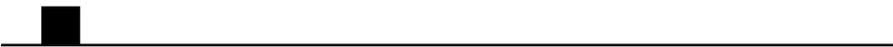
marítimas a invertir en equipos modernos y programas de capacitación para los estibadores, pero no fomentan por sí mismas la ejecución de programas de protección del medio ambiente y tampoco contribuyen a crear lugares de trabajo seguros ni se traducen en la promulgación de leyes que prohíban la utilización de mano de obra infantil, establezcan salarios mínimos y excluyan prácticas discriminatorias en materia de empleo. Para resolver estas cuestiones de alcance público, los gobiernos tienen que consultar con una amplia gama de instituciones y grupos que representan los ciudadanos.

La necesidad de mejorar la equidad social puede contribuir a que las negociaciones colectivas dejen de ser un ámbito de confrontación y contribuyan a mejorar el discernimiento de la fuerza laboral portuaria sobre los problemas comerciales y a sensibilizar a los operadores privados de las terminales marítimas sobre los problemas sociales. Los beneficios que pueden lograr ambos sectores están vinculados tan estrechamente que no pueden lograrse en forma independiente y cualquier perjuicio ocasionado a una de las partes repercutirá en definitiva en la otra. Asimismo, la colaboración entre los trabajadores y los operadores se verá reforzada mediante la participación conjunta en la solución de problemas comunes. De modo que la “cuestión social” a la que se hace referencia desde principios del presente siglo con respecto a los estibadores se ha convertido en una “cuestión de la competencia” para los operadores privados, los clientes y los trabajadores portuarios.

Para buscar respuestas a la “cuestión de la competencia”, sería necesario asegurar la colaboración entre los operadores privados de las terminales marítimas, los estibadores y los clientes. Se generará una amplia gama de valores compartidos, en los que cada parte reconocerá en la otra la capacidad de aportar innovaciones, aumentar la productividad y bajar los costos. Los estibadores están vinculados a los clientes porque la demanda de servicios portuarios proviene de la demanda de los bienes que ellos manejan y porque los salarios y prestaciones dependen de su éxito comercial. La colaboración implícita en la equidad social podría ayudar a los operadores privados y a los estibadores a formular mejores respuestas a la “cuestión de la competencia”.

Capítulo IX

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Durante muchas décadas, los gobiernos de los países en desarrollo utilizaron los puertos estatales como instrumentos de la soberanía nacional y para resolver problemas estratégicos y de desempleo. Hoy día, los puertos han pasado a formar parte de cadenas de distribución globales, sumamente competitivas, lo que exige aumentar la productividad y reducir los costos de las actividades portuarias y convertirlas en impulsoras del comercio internacional. Para asegurar la supervivencia de un puerto es preciso cumplir con una premisa básica: cambiar los esquemas de funcionamiento. En todo caso,

ese cambio tiene un precio, porque no es posible aumentar la productividad y reducir los costos si no se crea una base para la participación privada, se aumenta la productividad laboral y se utilizan tecnologías modernas.

Se trata de una nueva realidad operacional, vinculada a la utilización de buques, que permiten aumentar las economías de escala, al desarrollo del transporte terrestre de larga distancia y de los sistemas de procesamiento y transmisión de información por medios electrónicos y a la globalización de la economía. Después de muchos años de prevalencia de los enfoques sociopolíticos en el manejo de los puertos estatales, muchos gobiernos han comenzado a establecer las bases para la participación privada. Las obligaciones sociopolíticas determinaban las políticas portuarias y tenían prioridad sobre la innovación de los servicios, la adquisición de nuevas tecnologías, la productividad y la eficiencia. La participación del sector privado en la prestación de servicios portuarios permitirá a los gobiernos establecer un nuevo ordenamiento comercial en esa actividad, manteniendo su injerencia mediante la participación en las juntas directivas, el otorgamiento de préstamos destinados a las inversiones en infraestructura que cumplan una función catalítica, y la reglamentación de las actividades del sector privado.

Todos los esfuerzos que realicen los gobiernos por transformar los puertos estatales mediante la participación privada resultarán inútiles si no se lleva a cabo una reforma laboral. Es decir, los operadores privados de las terminales marítimas y la fuerza de trabajo tienen que estar sujetos a las mismas señales del mercado. En tal sentido, cabe destacar un hecho irrefutable. El movimiento sindical portuario ha sido incapaz de elaborar un plan de ayuda a los estibadores que facilite la transición entre una situación monopólica y otra, caracterizada por la competencia. A ello se suma el hecho de que la aplicación de políticas de crecimiento impulsadas por las exportaciones han impuesto a los estibadores la exigencia de competir en una economía globalizada. Hoy día, la falta de este plan se percibe claramente. La demanda de estibadores ha disminuido apreciablemente, pues los adelantos técnicos y la capacitación de los trabajadores han contribuido a aumentar la productividad de la mano de obra.

Por eso, es importante señalar que los trabajadores portuarios deben guiarse por los parámetros siguientes: i) orientar sus actividades conforme a las leyes de la competencia y no a criterios de carácter sociopolíticos;

ii) supeditar sus actividades a los mecanismos del mercado y no hacer caso omiso de ellos; iii) contribuir a asegurar la viabilidad comercial de los clientes y los operadores privados de las terminales marítimas en vez de comprometer su lealtad a funcionarios elegidos o designados; iv) aceptar el uso de las tecnologías modernas a fin de crear un ambiente atractivo para los clientes, en lugar de confiar en el mantenimiento de tecnologías obsoletas como medio apropiado para generar fuentes de empleo; v) exigir a los gobiernos y operadores privados que formulen planes de indemnización y programas de capacitación y utilicen servicios de colocación para ubicar puestos de trabajo en otras ramas de actividad, en vez de permitir que los trabajadores supernumerarios tengan que enfrentar un futuro sin empleo; vi) evitar las controversias irreconciliables y destructivas entre los sindicatos y los operadores privados y promover la colaboración entre ambos sectores para lograr los objetivos comerciales y sociales deseados; vii) asegurar su participación en el proceso de adopción de decisiones en el lugar de trabajo como medio para aumentar la productividad, en lugar de considerar que los incentivos monetarios son el único medio para lograr ese fin.

Los problemas que hoy día afectan a los puertos deben solucionarse mediante la adopción de medidas de tipo comercial. Pero, sea cual fuere esa solución, los gobiernos tienen la obligación de evitar el establecimiento de monopolios, proteger la competencia y velar por el logro de la equidad social, ya que estos factores generarán nuevas oportunidades comerciales. Para lograr la transformación comercial de los puertos estatales en los países en desarrollo, los gobiernos deben contemplar: i) la necesidad imperiosa de reestructurar los servicios; ii) la participación de la empresa privada; y iii) la reforma de los regímenes laborales.

A. EL CARÁCTER INEVITABLE DE LA REESTRUCTURACIÓN PORTUARIA

Dado el carácter global de la economía actual, las administraciones portuarias estatales se ven forzadas a eliminar cualquier restricción impuesta por normas que den prioridad a un conjunto de objetivos sociopolíticos en detrimento de los objetivos comerciales, y permitan que algunos grupos dominantes desarrollen sus actividades haciendo caso omiso de los mecanismos del mercado. El funcionamiento de los puertos debe responder a las exigencias de las políticas económicas centradas en las exportaciones, obligando a que los servicios sean eficaces en términos de productividad y de costos. Los objetivos sociopolíticos generan, inevitablemente, una pesada carga para la competitividad de las mercancías en el comercio global. Para responder a las necesidades de los clientes, es vital que la actividad portuaria se rija por marcos institucionales que hagan de la competencia el único instrumento idóneo para controlar los intereses particulares.

El mensaje central de este libro es que los presuntos perjuicios que ocasionarían este tipo de medidas pueden evitarse y que las transformaciones necesarias en los puertos de los países en desarrollo pueden beneficiar a los trabajadores portuarios, a la actividad portuaria en general, a los operadores privados de las terminales marítimas, a los propietarios de la carga, a los transportistas, a los gobiernos y a las economías nacionales. De hecho, los factores que inciden inevitablemente en la reestructuración de los puertos estatales de los países en desarrollo son los siguientes: i) la economía global; ii) las instituciones portuarias; iii) la infraestructura portuaria; y iv) la fuerza laboral.

1. Los puertos en una economía global

Para que las actividades portuarias puedan responder a las exigencias de la economía global, integrada por un número creciente de bloques comerciales multisoberanos y mercados exigentes, es preciso asegurar que el entorno normativo no limite su flexibilidad comercial. En los capítulos anteriores se han reseñado las experiencias realizadas en distintos puertos, no sólo con el objeto de exponer los principios generales que deben regir el tratamiento de este tema, sino para pormenorizar lo que ocurre cuando se aplican estos principios. La reforma de los puertos estatales llevadas a cabo en países como la Argentina y Panamá, en América Latina, o en Malasia y Nueva Zelanda, en la región de Asia y el Pacífico, son ejemplos muy valiosos de reformas esencialmente positivas: la privatización de los servicios de manipulación de carga y la desregulación del entorno comercial del puerto beneficiaron no sólo a los trabajadores y a las actividades portuarias sino a toda la economía nacional.

Muchos gobiernos consideran que pueden adoptar medidas que hagan caso omiso de las exigencias de la economía global, o que estas exigencias no se les aplican porque constituyen un caso especial. Los riesgos de la globalización de la economía son más bien de orden político que comercial. Es mucho más difícil controlar las señales del mercado que las decisiones de los legisladores y de la burocracia gubernamental. Para presentar un frente común ante los legisladores y la burocracia gubernamental, con el objeto de impulsar la adopción de leyes y normas que facilitan la participación privada y la reforma laboral en los puertos estatales, es imprescindible establecer un consenso entre los cinco grupos que conforman la comunidad portuaria: la fuerza laboral, el gobierno –representado por los ministerios de transporte, trabajo, hacienda y obras públicas–, los exportadores, los importadores y los transportistas terrestres y marítimos.

En los puertos estatales, las directrices gubernamentales apuntan a reducir los costos sin despedir trabajadores y a mejorar la productividad sin

realizar inversiones en nueva maquinaria e instalaciones. Esas directrices demuestran claramente la contradicción entre las metas sociopolíticas y las comerciales, la vinculación directa entre los puertos, el comercio y el crecimiento económico nacional, y la enorme repercusión que pueden tener las actividades portuarias sobre la competitividad de las exportaciones de un país si se realizan sobre una base comercial. Los costos de la economía global son más aparentes que reales y permiten armonizar las directrices mencionadas y contribuir a su concreción. Es decir, los puertos son una manifestación de la soberanía nacional, un motor del comercio internacional y un instrumento social, pero cada uno de esos aspectos debe expresarse de forma tal que permita el logro de objetivos comerciales.

En los aspectos políticos inherentes a la economía global también influyen la equidad social, o sea las medidas adoptadas por los gobiernos para paliar el costo social de la participación privada y la reforma laboral. Los gobiernos responden a los reclamos de los grupos dominantes y adoptan normas que distorsionan no sólo los objetivos de la equidad social, sino también la posibilidad de operar los puertos en forma rentable. Esas medidas han resultado, por ejemplo, en la existencia de dos sistemas de empleo –uno oficial y otro no oficial–, el uso de maquinaria e instalaciones arcaicas o inoperables que afectan la productividad, la vigencia de una estructura de precios monopólica, la aplicación de enérgicas políticas gubernamentales dirigidas a brindar oportunidades de trabajo a los desempleados de las ciudades adyacentes. En la economía global una de las tareas más importantes de los gobiernos de los países en desarrollo es producir una transformación en el *modus operandi* de la fuerza de trabajo portuaria a fin de aumentar progresivamente la productividad, reducir los costos y apoyar las políticas macroeconómicas de impulso a las exportaciones.

La globalización de la economía exige que las actividades de todos los actores del ámbito portuario se rijan por regímenes jurídicos que permitan el libre juego de la competencia del mercado internacional. En ese marco competitivo, la participación del sector público en las operaciones portuarias se hace innecesaria e, incluso, contraproducente, no obstante la necesidad de un marco normativo nuevo que evite la formación de monopolios. Por eso, no corresponde al sector público adoptar medidas paternalistas para cumplir con los objetivos de la equidad social o satisfacer las demandas de los grupos dominantes, a menos que se haga con criterios comerciales y permitan aumentar la productividad, reducir los costos y crear un entorno atractivo para los clientes. En la mayoría de los puertos en los que se pagaron compensaciones a los trabajadores despedidos, se ha comprobado que los fondos utilizados con ese propósito se recuperaron en un período de tres a cinco años y que estas compensaciones reducirán al mínimo las contradicciones entre los cambios institucionales orientados hacia el mercado y las conquistas sociales de los trabajadores.

2. Las instituciones portuarias

Los problemas que enfrentan las autoridades portuarias estatales de los países en desarrollo son el resultado de las contradicciones existentes en los marcos institucionales. Esto no siempre ha sido así, pero la mayoría son el reflejo de las políticas dirigidas a crear economías semiaisladas. Ese marco obliga a los puertos a funcionar como si fueran instituciones sin fines de lucro, a pesar de que en una economía global, el sector privado y los trabajadores deben responder a las señales del mercado. Los puertos deberían tener un marco institucional que contemple las necesidades de los clientes –y no las de los grupos dominantes; que facilite las inversiones del sector privado, en lugar de restar fondos a otros programas gubernamentales; que otorgue a los clientes autoridad para resolver asuntos portuarios, en vez de obligarlos a ejercer presiones sobre los funcionarios del Estado; y que asegure la autonomía de las autoridades portuarias en la toma de decisiones comerciales y permita evitar que tales decisiones estén supeditadas a factores de orden sociopolítico.

Los gobiernos de los países en desarrollo ya no pueden permitir que el anacronismo de las instituciones portuarias afecte las oportunidades comerciales de sus países y deben modificarlas para que sean tan flexibles y dinámicas como el comercio. Los esfuerzos en esta esfera deben comenzar por los ministerios de transporte. Es decir, se debería adoptar un marco normativo que permita las inversiones privadas en los puertos estatales y que asegure la competencia entre los puertos y en un mismo puerto. Las administraciones portuarias pueden restablecer su credibilidad mediante la reorganización de su propia estructura burocrática. Los principios en que debe inspirarse la reorganización institucional es mejorar la productividad del puerto y su eficacia desde el punto de vista de los costos y también ofrecer a los exportadores e importadores la absoluta seguridad de que las mercancías llegarán a destino en los plazos y en el estado convenidos.

Los gobiernos de los países en desarrollo tienen la posibilidad de formular políticas, elaborar regímenes jurídicos, velar por su cumplimiento y resolver controversias. Sin embargo, sus decisiones en materia comercial no tienen fines de lucro y tampoco están expuestos al riesgo de quiebra. Por ese motivo, sólo deben participar en las actividades comerciales si el sector privado no puede o no está dispuesto a hacerlo. Los regímenes normativos y reguladores deben orientarse hacia los mecanismos del mercado para mejorar la posición competitiva de los clientes y operadores privados, así como el bienestar general de la comunidad portuaria. El éxito comercial, la equidad social y el interés público constituyen los vínculos esenciales entre los clientes, los estibadores, los operadores privados y la ciudad vecina al puerto. De modo que los gobiernos deben velar por que la reforma de los marcos institucionales tenga no sólo objetivos comerciales y sociales, sino también metas más amplias de interés público.

Los puertos son el punto de convergencia de todas las partes interesadas en el comercio internacional. Si la comunidad portuaria pasa por alto este hecho y no logra actuar mancomunadamente en la solución de los problemas que resultan de la interacción entre las compañías navieras, los embarcadores, los consignatarios, los despachadores de carga, los agentes de aduana, los agentes marítimos, los bancos, las aduanas y otros actores, se producirán ineficiencias y mayores costos, fundamentalmente, porque los aumentos de productividad y las reducciones de costos en los puertos representan, en definitiva, soluciones a una serie continua de problemas entre los clientes. Por consiguiente, los miembros de la comunidad portuaria no deben vacilar en intervenir en esas relaciones, pero necesitan un marco institucional que les permiten establecer alianzas estratégicas a fin de mejorar la rentabilidad de los clientes.

Para ello, la nueva institucionalidad debe promover un cambio de mentalidad en la comunidad portuaria, a fin de que presten servicios que fortalezcan la capacidad de los clientes para competir en lugar de explotarlos. Los operadores privados de las terminales marítimas, los trabajadores y los diversos organismos del Estado, como la aduana, llegarán a entender que los clientes son la fuente más importante de ingresos en el corto plazo y la principal garantía de seguridad en el empleo en el mediano y el largo plazo. Esto significa que los servicios portuarios deben adaptarse a las necesidades de los clientes y la administración del puerto debe preocuparse de los que reciben y proporcionan dichos servicios, adquiriendo un conocimiento especializado de sus actividades de modo que las comunicaciones sean permanentes y puedan modificarse las estrategias conforme a la evolución de las circunstancias comerciales y técnicas.

3. La infraestructura portuaria

Los países en desarrollo necesitan puertos modernos, con equipos de manipulación de carga tecnológicamente apropiados. Sin embargo, antes de construir instalaciones o de adquirir equipos, es fundamental incrementar la productividad de las terminales existentes y su eficacia desde el punto de vista de los costos. Para ello es preciso superar tres obstáculos: i) las limitaciones reglamentarias de la estructura institucional, la ineficacia de la dirección de los puertos y el alto costo de los sistemas laborales; ii) la creencia de que los aumentos de productividad sólo pueden lograrse realizando inversiones adicionales en infraestructura; y iii) la exclusión del sector privado de las operaciones portuarias.

El aumento progresivo de la productividad mediante la aplicación de nuevas tecnologías en todas las etapas de la cadena de distribución, hará que los puertos, al convertirse en intersecciones expeditas de cargas, medios de transporte, información y servicios conexos, promuevan el comercio

internacional. Empero, los cambios en las infraestructuras portuarias se han llevado a cabo procurando preservar los intereses creados, haciendo caso omiso de las características de los nuevos equipos de manipulación de carga, con lo cual se ha perjudicado la competitividad. Además, se ha dado origen a una vasta red de tareas innecesarias y onerosas, tanto para los clientes como para la economía nacional. Así es que los gobiernos no pueden seguir perjudicando el comercio internacional de su país permitiendo que las actividades de la dirección de los puertos y los trabajadores portuarios se mantengan al margen del bienestar económico del territorio al que sirven.

Puesto que las empresas navieras recalcan en menor número de puertos y utilizan servicios de transporte terrestre de larga distancia, las zonas de influencia de muchos puertos han comenzado a superponerse, y será necesario encarar en ellos actividades diferentes, pero complementarias. Esto significa que los puertos que pueden servir la misma zona de influencia, aunque estén geográficamente distantes, deben lograr cierto grado de especialización para lograr nuevas economías de escala. No es posible pasar por alto las ventajas de este tipo de combinaciones, ya que para lograr economías de escala en las operaciones portuarias el puerto debe movilizar volúmenes de carga cada vez mayores. En tal sentido, los puertos compartidos, incluso los multinacionales, llegarán a ser tan comunes como lo son actualmente el fletamento de espacios de contenedores en las líneas regulares.

Las empresas navieras y los propietarios de las cargas han señalado a menudo que podrían adoptar decisiones más acertadas si contaran con información más oportuna, pero el personal de los servicios portuarios, aun contando con esa información, no puede responder instantáneamente a sus necesidades debido a la falta de coordinación de sus actividades. Las autoridades portuarias, aún las de los puertos más pequeños, que logren comprender los conceptos relativos al intercambio de datos y a la integración de las actividades en los sistemas de información electrónica, estarán en condiciones de organizar rápidamente el personal especializado, el equipo y los fondos, a fin de aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado o atenuar los efectos de una aminoración de las actividades. Las fronteras del intercambio electrónico de datos en una economía global no son políticas ni geográficas, sino más bien de costo y eficiencia.

En un mercado global, las computadoras y los servicios de comunicaciones han modificado de manera irreversible el papel de los puertos, pero este fenómeno posibilita que los puertos se conviertan en un punto de acceso importante del sistema de intercambio electrónico de datos para toda la comunidad comercial. La creación de un punto de acceso con estas características simplificaría enormemente las necesidades de comunicaciones, ya que los exportadores y los importadores no tendrían que enviar prácticamente el mismo mensaje a los diversos integrantes de la cadena

de distribución. De este modo, los puertos se convertirían en un centro de racionalización de los servicios portuarios. No obstante, el IED representa una amenaza para los puertos, ya que instituciones tales como las aduanas, los terminales interiores de carga, los propietarios de la carga, las empresas de transporte y los expedidores de carga pueden realizar muchas de sus actividades, fuera de la carga y descarga de los buques. De ahí que los puertos tienen un desafío: ofrecer servicios de intercambio electrónico de datos a los organismos del Estado y de transferencia de información a las empresas de transporte y los propietarios de la carga.

4. La fuerza laboral portuaria

Al generalizarse la utilización de los buques especializados en los decenios de 1950 y 1960, los puertos tuvieron que invertir en instalaciones y maquinaria especializada para atenderlos con la eficiencia necesaria. Como resultado de esas inversiones, el manejo de los puertos se convirtió en una actividad que requiere personal altamente capacitado para operar el equipo moderno de manipulación de cargas. Las instalaciones portuarias son importantes en la medida en que ayuden a los estibadores, a las aduanas, a las administraciones de puertos, a los despachadores de carga, a los agentes de aduana y a los bancos a realizar sus tareas. Sin embargo, en muchos casos los regímenes laborales portuarios no se han modificado paralelamente para fomentar la utilización eficiente de esas instalaciones y maquinaria.

Los gobiernos, junto con los sindicatos y los clientes, deben formular nuevos regímenes laborales que fomenten la utilización de las instalaciones modernas con la mayor eficiencia posible. Por ejemplo, la fuerza laboral portuaria debe estar disponible para trabajar 24 horas por día, siete días por semana y en condiciones inclementes; aceptar las nuevas tecnologías que mejoren la productividad y reduzcan los costos; e integrar sus funciones a las corrientes comerciales del puerto a fin de optimizar el sistema en su conjunto. Eso se logrará cuando los operadores privados de las terminales marítimas reconozcan que los estibadores son el elemento más importante para la prestación de servicios y los estibadores reconozcan que los mecanismos del mercado establecen los parámetros comerciales de esos servicios.

Las variaciones de la demanda de servicios de los estibadores constituyen un problema de muy difícil solución, a menos que sus actividades estén sujetas a los mecanismos del mercado. La demanda de servicios portuarios varía con los cambios que experimentan las actividades comerciales y la demanda de estibadores tiene que reflejar esos cambios. Por ese motivo, los operadores privados podrán contratar personal permanente si las zonas de influencia a las que sirven son dinámicas en términos de comercio internacional y si esta dinámica genera una demanda estable de estibadores.

Por lo tanto, los estibadores no pueden exigir un nivel de seguridad en el trabajo que no sea consistente con la demanda de servicios de los operadores privados.

Los sindicatos tienen una posición negociadora muy fuerte en relación con los operadores privados de las terminales marítimas, que proviene de sus alianzas políticas. Pero el advenimiento de la economía global, la participación privada y las tecnologías modernas exigen la adopción de regímenes laborales orientados hacia el mercado que equilibren dicha posición. Una vez que las actividades de la fuerza laboral estén sujetas a los mismos mecanismos del mercado, como la de los operadores privados y los clientes, contar con una posición negociadora tan poderosa no será esencial, ya que las metas sociales de los trabajadores se armonizarán con las exigencias comerciales del mercado. Los objetivos de ambos serán los mismos: aumentar el atractivo comercial de los puertos con el fin de crear un trabajo estable y bien remunerado. Las medidas sociales incorporadas a estos regímenes deberían contribuir a la productividad y al control de los costos más que a los beneficios no comerciales de los trabajadores.

Para promover las actividades portuarias, la legislación laboral debe dar a los operadores privados de las terminales marítimas y a los sindicatos una orientación comercial que les exija trabajar mancomunadamente con el propósito de determinar el número, el nivel de especialización, las remuneraciones, los beneficios sociales de los trabajadores, y también su capacidad para desempeñar múltiples funciones. Esa legislación podría aplicarse inmediatamente o por etapas, aunque la aplicación inmediata –ofreciendo compensaciones a las personas afectadas– tiene la ventaja de demostrar la credibilidad de la política de participación privada y de la reforma laboral y, sobre todo, impedir dilaciones en la aplicación de la política por parte de los grupos de intereses que puedan tratar de revertir el proceso. Aunque se puede ofrecer una compensación financiera, los sindicatos y los operadores privados deben elaborar un programa para reestructurar la fuerza laboral portuaria cuya ejecución abarcaría un período relativamente breve, de entre dos y tres años.

Los operadores privados de las terminales marítimas y los representantes laborales deben emprender estudios conjuntos para determinar qué puestos deben ser permanentes, aun cuando no haya un buque en puerto, y cuáles deben cubrirse solamente cuando sea preciso realizar operaciones de carga y descarga. Los puestos permanentes deben destinarse a los operadores de equipo de tecnología avanzada y a las cuadrillas de reparación y mantenimiento, pero no deben asignarse a trabajadores determinados. Además, puede haber una demanda suficiente de trabajadores de la segunda categoría mencionada como para que se contrate cierto número de éstos en forma permanente. Sin embargo, debe permitirse que los operadores

privados de las terminales marítimas contraten empleados ocasionales cuando la demanda es irregular y así fomentar el comercio exterior de un país a través de una reducción en los costos portuarios.

B. LA PARTICIPACIÓN PRIVADA

Las administraciones de los puertos estatales de los países en desarrollo a menudo tienen fuertes compromisos sociopolíticos, inaceptables en la actual economía global. A raíz de estos compromisos, los costos aumentan innecesariamente y afectan negativamente los precios de las mercancías en los mercados interno e internacional. Por ese motivo, un número cada vez mayor de gobiernos ha establecido un marco normativo para la participación privada, como forma de imponer cierto orden comercial. La globalización del comercio ha planteado la necesidad de redefinir el papel de los sectores público y privado en el comercio internacional. Esta tarea de redefinición normativa está a cargo de equipos de especialistas designados por los respectivos gobiernos. Su trabajo consistirá en formular un marco que regule la facultad normativa para la participación privada, la desregulación, la descentralización y la elaboración de leyes antimonopolio.

Las actividades portuarias son procesos que deben promover el movimiento de la carga y el intercambio de información entre los agentes navieros, los transportistas, los consignatarios, los organismos gubernamentales y otros participantes, y requiere un esfuerzo permanente de todos los miembros del ámbito portuario para mejorar, diversificar y ampliar constantemente cada uno de los componentes de ese proceso. Dicho de otro modo, la innovación, la productividad y la eficiencia no son conceptos estáticos, sino más bien parte de un esfuerzo dinámico incesante por mejorar la forma en que los integrantes de la comunidad portuaria reaccionan ante las fuerzas del mercado. Las disposiciones que se adopten para alcanzar estas metas serán beneficiosas en la medida en que creen una ventaja competitiva para las exportaciones de un país en los mercados internacionales, tanto desde el punto de vista de los precios y los plazos de entrega como de la capacidad de evitar los daños a las mercancías.

En un entorno muy orientado hacia el comercio, uno de los principales mecanismos que puede utilizarse para lograr esa competitividad es la participación de la empresa privada en la dotación de instalaciones y la prestación de servicios portuarios. Si se desea dejar de lado las teorías portuarias nacionales y reemplazarlas por otras que sean internacionalmente viables, es preciso comprender que los puertos más exitosos han asignado roles al sector público que engloban la elaboración y aplicación del marco reglamentario que evita, por ejemplo, monopolios, y roles al sector privado que facultan sus respuestas a los mecanismos del mercado. Adquirir

capacidad de reacción ante dichas exigencias no significa desestimar, por ejemplo, las necesidades de los trabajadores portuarios o de las administraciones aduaneras, pero es indudable que esas necesidades son secundarias con respecto a las exigencias de orden comercial.

En consecuencia, los equipos de reestructuración deben: i) asegurar que los puertos respondan a mandatos macroeconómicos; ii) determinar y definir cuáles son las funciones apropiadas de los sectores público y privado en los puertos; iii) proponer un procedimiento o esbozar un conjunto de medidas para la reestructuración de los puertos del sector público; y iv) formular una estrategia de ejecución.

1. Los mandatos macroeconómicos para la reestructuración de los puertos

En muchos países, las políticas macroeconómicas fueron concebidas sin prestar mayor atención a la función que desempeñan los puertos en la promoción del comercio internacional. Sin embargo, en los mercados de una economía global, donde la competencia es igualmente global, esas políticas deben asegurar que las actividades portuarias formen parte integrante del intercambio comercial y que para ello tanto el Estado como el sector privado pueden hacer aportes importantes. El punto de vista de que los sectores público y privado son en gran medida independientes es falso y peligroso. Un sector privado dinámico y un sector público bien administrado son fundamentales para llevar a cabo las políticas macroeconómicas orientadas hacia el crecimiento comercial, y dichas políticas deberían permitir al mercado armonizar las contribuciones de cada uno.

Todos los integrantes del ámbito portuario deben unirse con el fin de crear un marco reglamentario que pueda responder de la mejor forma posible a las políticas macroeconómicas orientadas hacia las exportaciones. El esfuerzo de todos los que proporcionan servicios a los propietarios de la carga y las empresas de transporte es imprescindible. Las mercancías que transitan por los puertos siempre han tenido que competir en los mercados internacionales, pero durante muchos años los gobiernos de los países en desarrollo separaron la prosperidad de los puertos y de los propietarios de la carga, lo que distorsionó considerablemente las operaciones, la planificación y las tarifas. De este modo se logró que los puertos ejercieran un control monopolístico de sus zonas de influencia y muchos alcanzaron una situación preponderante y obtuvieron rentas superiores a la media.

Los encargados de formular las políticas macroeconómicas deben tomar en cuenta que las actividades portuarias no pueden aislarse del resto de las actividades económicas del país y que los mayores costos resultantes de la ineficiencia de las operaciones se incorporan a los precios de las exportaciones

y reducen su competitividad en los mercados internacionales. A su vez, los encargados de formular políticas portuarias que fomenten la participación privada deben asegurar que los servicios estén supeditados a las señales del mercado. Ambos grupos deben reconocer que las exportaciones del país no son únicas o exclusivas y que los compradores internacionales pueden adquirir los mismos productos en otros países. En este contexto, la productividad de los puertos y su eficacia desde el punto de vista de los costos forman parte de sistemas de distribución igualmente eficientes y, conjuntamente, apoyan el logro de las políticas macroeconómicas.

Lo más importante es comprender que, mientras todos los segmentos que participaban en la prestación de servicios portuarios, en el marco de las políticas macroeconómicas anteriores, podían asegurarse el control de su zona de influencia utilizando diversas prácticas monopólicas que aumentaban los costos, el advenimiento de una economía global y la adopción de políticas orientadas hacia la exportación ha invertido la situación. Los puertos han sido “capturados” por los clientes –los dueños de las mercancías y los transportistas– y el desarrollo comercial de cada uno de ellos está irrevocablemente entrelazado. La globalización del comercio trae aparejada la globalización de la competencia, y todos los miembros de la comunidad portuaria tienen que responder a dicha competencia. De lo contrario, se verá afectada la economía nacional en su conjunto, ya que si las tarifas portuarias son muy elevadas y la productividad muy baja, los mayores costos resultantes se trasladarán a las mercancías manipuladas de diversas formas. Los precios deberán aumentar, los comerciantes se verán obligados a mantener niveles de existencias muy elevados, y los empresarios perderán oportunidades remunerativas. Todo ello tiene una influencia directa en la competitividad de las mercancías en los mercados internacionales.

En consecuencia, los gobiernos deben determinar cuáles son las alternativas de participación posibles para el sector privado en los puertos estatales. Entre ellas cabe mencionar las concesiones o los contratos de gestión que, por lo general, se adjudican mediante licitaciones públicas. La selección del concesionario dependerá del monto de los cánones que ofrezca al gobierno. En el caso de los contratistas, el gobierno elegirá la alternativa que le signifique un menor desembolso. Pero, si el criterio de selección se limita al monto de los cánones o los desembolsos, se estará pasando por alto muchos factores, como los conocimientos y la experiencia de los licitantes. Por ese motivo, es fundamental que los gobiernos elaboren un marco institucional para modernizar los servicios y las instalaciones con el objeto de crear un entorno más eficiente en los puertos para lograr las metas de crecimiento económico.

La utilización de los puertos para lograr estas metas es un esfuerzo sistémico que se centra en el fortalecimiento de los clientes para que éstos sean internacionalmente competitivos. Parecería una tarea imposible, ya que todos

los segmentos que participan en la prestación de servicios y la dotación de instalaciones tienen que renunciar a su situación de preponderancia, a las rentas monopólicas y a las actividades que reducen la eficiencia y estar dispuestos a colaborar con el fin de establecer un entorno netamente comercial. El dilema que enfrentan los gobiernos se encuentra entre dos extremos: por un lado ninguno de los grupos que proporcionan servicios renunciarán voluntariamente a sus privilegios y, por el otro, los gobiernos no pueden derogar las leyes del mercado ni pasar por alto los cambios económicos y tecnológicos. Para lo que sí están capacitados es para formular un marco institucional que tenga en cuenta los mecanismos del mercado e impulse a cada miembro del ámbito portuario a llevar a cabo esas transformaciones por su propia voluntad.

Los puertos no pueden ser eficaces desde el punto de vista de los costos y la productividad a menos que los mandatos comerciales provengan de un mercado interno abierto a la competencia global. Ello se puede lograr por medio de alguna de las alternativas de participación privada y la elaboración de un marco institucional –facultad normativa que establece una base para la participación privada, la desregulación, la descentralización, los regímenes de empleo orientados hacia el mercado, las leyes antimonopolio y el equilibrio entre los intereses del gobierno, el sector laboral y los operadores privados de las terminales marítimas– que se funde en las leyes de la competencia para fomentar un entorno comercial. La elaboración de este marco no significa que el Estado deje de intervenir en las actividades portuarias, sino que deberá centrar sus esfuerzos en la elaboración y la supervisión de ese marco con el fin de asegurar que los puertos y todos los actores que participan en la prestación de servicios y la dotación de instalaciones respondan a las señales del mercado.

2. La transferencia de funciones entre los sectores público y privado en los puertos

Los puertos estatales son explotados por organismos del Estado que enfrentan enormes obstáculos sociopolíticos para alcanzar niveles internacionales de innovación, productividad y eficiencia. Los clientes de estos puertos exigen innovaciones en materia de servicios e instalaciones que redunden en un aumento progresivo de la productividad y un mayor control de los costos. Los gobiernos desempeñan funciones en los puertos estatales que van desde la realización de inversiones y tareas de administración hasta la gestión de las operaciones y de los recursos humanos. La introducción de políticas macroeconómicas orientadas hacia las exportaciones generó la necesidad de adoptar medidas inmediatas, pero en una burocracia gubernamental este proceso es demasiado lento para responder oportunamente a las señales del mercado. En cambio, las empresas privadas buscan constantemente nuevas

ideas que les proporcionen ventajas competitivas y pueden invertir o cambiar sus planes y operaciones con mucho mayor rapidez que las entidades del sector público.

En la medida que las administraciones estatales de los puertos del sector público tengan la potestad de permitir el libre juego de las fuerzas del mercado y de limitar las demandas sociopolíticas de los grupos de presión, podrían alcanzar las metas comerciales implícitas en las políticas macroeconómicas. La mayoría de dichas administraciones son incapaces de lograr esas metas porque están aisladas de las señales del mercado y tienen que cumplir con compromisos sociopolíticos. De allí deriva la necesidad de considerar la posibilidad de que participe el sector privado. Por un lado, esta necesidad surge como consecuencia del proceso de globalización de la economía y la adopción de políticas macroeconómicas orientadas hacia la exportación que modificó las condiciones implícitas que justificaron el control de los puertos y su explotación por los gobiernos. Por el otro, es el resultado de la concentración industrial del transporte marítimo, que utiliza tecnologías de avanzada para lograr nuevas economías de escala y de la necesidad de establecer una disciplina comercial en los puertos.

La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo han comenzado a aprovechar las fuerzas del mercado para impulsar sus actividades económicas. No obstante, muchos conservan su fe en el papel primario del Estado como fiscalizador de las empresas del sector privado y como participante directo en una amplia gama de operaciones. No hay duda de que las actividades portuarias deben estar sujetas a ciertas normas y que el Estado debe participar en determinadas actividades, pero, a la luz de la evolución permanente del intercambio comercial, las condiciones económicas y las políticas nacionales, es preciso redefinir continuamente las formas de reglamentar, el objeto de las reglamentaciones y las actividades en que deben participar los gobiernos. Por eso, el marco normativo es el instrumento que define las funciones de los sectores público y privado, y por medio de ellas los gobiernos cumplen con una obligación fundamental, asegurando que las instalaciones y los servicios portuarios se adecuen a las señales del mercado.

Probablemente, la única pauta útil es que mediante ese marco normativo se puedan establecer los cimientos de una competencia libre e ininterrumpida entre los puertos, así como entre los proveedores de los servicios portuarios. Dicho de otro modo, habrá que determinar si el Estado debe participar en la dotación de instalaciones y la prestación de servicios en forma exclusiva, conjuntamente con empresas privadas, mediante contratos a esos efectos, o dejar esa función totalmente en manos del sector privado. En la medida en que los fabricantes paguen derechos portuarios superiores a los niveles internacionales y se hagan cargo de los mayores costos derivados de la ineficiencia de las operaciones portuarias, se reducirá su capacidad competitiva en relación con mercancías semejantes de otros países. Si ello

ocurre, es probable que decidan dejar de exportar o que exijan medidas de protección. Para evitarlo, los gobiernos deben adoptar una estructura normativa, fundada en los mecanismos del mercado, con el objeto de orientar las actividades del sector privado en los puertos.

Por lo general, las empresas del sector público son menos eficientes que sus contrapartes del sector privado porque las empresas y sus funcionarios pueden manipularlas en su propio beneficio. La meta de la desregulación es eliminar las limitaciones burocráticas y la influencia de los grupos dominantes, que impiden el libre juego de las fuerzas del mercado, de manera que tanto las empresas públicas como las privadas puedan funcionar en un entorno competitivo determinado por las leyes de la oferta y la demanda, las pérdidas y las ganancias, la libertad de acceso a los mercados, las preferencias y aversiones de los clientes, las economías de escala, la autonomía financiera y de gestión y el riesgo de quiebra. Para alcanzar ese objetivo, no basta con que los gobiernos eliminen las reglas que limitan o impiden la competencia. Más bien, los gobiernos deben crear la base para que la empresa privada participe en los puertos públicos mediante una estructura institucional configurada adecuadamente, que equilibre los intereses de todos los que componen el ámbito portuario.

Muchos países en desarrollo tienen serios problemas en materia de endeudamiento externo, déficit fiscal y enormes necesidades de inversiones de capital, lo cual ha generado una fuerte demanda de fondos y ha hecho que los gobiernos se interesen por la participación de los inversionistas privados en los puertos estatales. En el contexto de la globalización de los intercambios comerciales es preciso que los puertos reflejen las políticas macroeconómicas y la competencia que afecta a los clientes. Incluso con la participación del sector privado en los puertos, no hay garantías de mayor productividad y reducción de costos. Los principales obstáculos para la participación privada en los puertos del sector público son de orden social y político, más que financieros y jurídicos.

Los gobiernos ya no pueden actuar como inversionistas, operadores, empleadores, administradores y reguladores en los puertos estatales, como si éstos formaran parte de la burocracia nacional, sino que, para aprovechar la influencia positiva que puedan tener la competitividad en las actividades portuarias, deben traspasar todas esas funciones al sector privado, pero conservando para sí las facultades normativas. Si no existe una estructura normativa adecuada, es fácil comprender porqué los operadores privados de las terminales marítimas son reticentes a participar en los puertos estatales. Por eso, los gobiernos deben cumplir una función catalizadora y adoptar un marco normativo orientado hacia el mercado para estimular, apremiar e incluso compeler al sector privado a que invierta en los puertos de propiedad del Estado, y los operen, empleen y administren sobre una base netamente comercial.

3. El proceso de modernización

Debido a la diversidad de factores institucionales, políticos y sociales, y a la multiplicidad de alternativas para la participación privada, se puede sugerir un esbozo para este proceso o bien una secuencia de medidas que podrían adoptarse para modernizar los puertos del sector público. Lo importante, es que el gobierno inicie el proceso nombrando a un director y a un equipo de personas idóneas para que determinen y evalúen las medidas económicas, jurídicas y sociales necesarias para establecer un nuevo marco normativo para los puertos estatales y eleven sus recomendaciones al Poder Ejecutivo. Es importante que los integrantes de los equipos comprendan que las modificaciones registradas en las relaciones comerciales mundiales y en las políticas económicas nacionales no son sólo teóricas, que las medidas jurídicas que deben tomarse para crear nuevas instituciones portuarias no son abstracciones y que muchas de las repercusiones sociales de dichos cambios son evitables.

Los equipos deben disponer de atribuciones para contratar los servicios de consultores, de modo de evitar las presiones de los sectores dominantes. Las medidas que se adopten deben resguardar la propiedad privada, facilitar el acceso de nuevos competidores, entregar el control de las actividades portuarias a las autoridades locales, asegurar la autonomía de gestión de las empresas privadas, permitir que los empleados portuarios negocien convenios laborales orientados hacia el mercado y establecer regímenes antimonopolio aplicables tanto a la gestión administrativa como a los trabajadores. En muchos casos, la reestructuración portuaria hará necesaria una reducción de personal. En tal sentido, los equipos de trabajo deben encargarse de que se aseguren los derechos de los afectados, pagando las compensaciones correspondientes y organizando cursos de capacitación para que puedan insertarse rápidamente a la fuerza laboral del país.

Se debe examinar en profundidad las alternativas de que disponen los grupos dominantes para perpetuar su influencia, aprovechando los desequilibrios reglamentarios imprevistos. De lo contrario, es posible que los beneficios de esos cambios sean menores, nulos o incluso que los cambios resulten perjudiciales. Los equipos de modernización deben reunirse con todos los segmentos del ámbito portuario a fin de determinar la forma en que pueden utilizarse conjuntamente la nueva estructura y las fuerzas del mercado para crear y preservar un entorno comercial más competitivo. El éxito que se logre en la modernización de los puertos del sector público dependerá en gran medida de la pericia del equipo de reestructuración y ello, a su vez, dependerá directamente de la voluntad de los legisladores, los recursos financieros y humanos de los sectores público y privado y del mandato del propio gobierno para elaborar los nuevos regímenes jurídicos.

Inicialmente, los equipos de modernización tienen que evaluar la estructura jurídica, económica y social prevaleciente en los puertos y, por esa vía, recomendar las medidas jurídicas necesarias para lograr las metas y objetivos deseados. No pueden limitarse a recomendar la eliminación de las disposiciones anticompetitivas de las políticas, leyes y regímenes normativos existentes. La respuesta más adecuada del equipo a las experiencias reguladoras del pasado no es elaborar una reglamentación para los puertos del sector público que sólo tenga en cuenta las fuerzas del mercado, ya que éstas por sí solas no pueden resolver los problemas sanitarios, ambientales y de seguridad. Más bien, es preciso que formulen una estructura que contemple las alternativas de la participación privada y la respalden con medidas de desregulación y descentralización y la promulgación de leyes antimonopolio. El objetivo principal es establecer una armazón comercial que limite y contrapesa la influencia de los grupos dominantes.

Los equipos tienen que incluir en el marco reglamentario una definición clara de las normas que habrán de regir la aprobación de las propuestas del sector privado y establecer una firme presunción de que la mayor participación privada beneficiará al país gracias a una competencia más intensa. Este marco tiene que incluir disposiciones que aseguren que los gobiernos y los operadores privados de las terminales marítimas se mantengan ajenos a las influencias de los grupos preponderantes, a fin de asegurar que los recursos se asignen conforme a las necesidades del mercado. Para los trabajadores portuarios, se debe crear un entorno laboral en el cual la seguridad del empleo y las remuneraciones dependan de los servicios prestados de modo que hagan un esfuerzo serio por aumentar la productividad, aportar ideas innovadoras, utilizar la tecnología moderna y controlar los costos.

La clave del proceso de modernización es la competencia y el marco reglamentario tiene que contribuir a difundirla, protegerla y explotarla. Es decir, la desregulación tiene el propósito de liberar los mecanismos del mercado de las limitaciones burocráticas a fin de asegurar la competencia. La descentralización tiene por objeto fortalecer la competencia a través del establecimiento de rivales comerciales. Las leyes antimonopolio deben proteger la competencia y las alternativas propuestas para la participación privada constituyen respuestas comerciales a dicha competencia. Los objetivos principales del proceso de reforma no son solamente el traspaso de facultades y la delegación de poderes y funciones de los gobiernos al sector privado y a las entidades locales sino, también, la armonización de los intereses del sector público, los grupos dominantes y los clientes para que puedan responder a las señales del mercado.

4. La estrategia de ejecución

La incidencia de los puertos en la asignación de los recursos públicos, la generación de puestos de trabajo y en una amplia gama de actividades comerciales se ha reducido progresivamente, pero no sería lógico sugerir que, en razón de esta disminución, la mera participación del sector privado permitirá armonizar los intereses comerciales, sociales y políticos. Antes de reestructurar los puertos estatales, los gobiernos deben formular una política comercial que permita al país participar en la economía global y asegure que todos los integrantes del ámbito portuario y comercial comprendan que dichas políticas son necesarias para el bienestar del país, y que es posible satisfacer a los grupos afectados, principalmente los trabajadores portuarios, mediante el pago de indemnizaciones, los programas de jubilación anticipada y la asignación de nuevas tareas.

En términos generales, es muy recomendable comenzar el proceso de licitación en los puertos de mayor movimiento de carga y terminarlo en los de menor movimiento. Si se procede a la inversa, el gobierno correrá el riesgo de que el entorno creado sea poco atractivo para los operadores privados de las terminales marítimas y éstos dirijan sus inversiones a los puertos cercanos. Es decir, en una época en que los transportistas pueden elegir entre varios puertos para cargar o descargar las mercancías, las oportunidades comerciales generadas a través de la participación privada son transitorias. Los gobiernos tienen que responder a las señales del mercado y ofrecer a los operadores los puertos que tengan mayores perspectivas de crecimiento y de movimiento de carga. Además, se fomentaría la incertidumbre de los operadores pequeños en cuanto a la magnitud de la competencia que podrían enfrentar y esto restringiría su interés por los puertos con volúmenes de carga reducida.

Existen distintos procedimientos para llevar a cabo las licitaciones de los puertos estatales pero, en términos generales, los aspectos fundamentales son los siguientes: i) los antecedentes y las características de la empresa licitante, su experiencia y su capital; ii) los planes propuestos para el puerto y las inversiones contempladas; iii) el monto que el licitante está dispuesto a pagar por concepto de la carga anual manipulada y como parte de los volúmenes de carga o utilidades, o ambos. Las tres categorías de datos presentados por los licitantes pueden examinarse simultáneamente, pero esto tiene la desventaja de permitir que los encargados de adoptar las decisiones en esta materia puedan compensar un aspecto positivo de una propuesta con otro factor negativo. Para evitar esta práctica, algunas autoridades exigen que las propuestas de los licitantes se presenten en tres sobres diferentes. Sólo se abrirán el segundo y el tercer sobre de los licitantes que resulten aceptables en las categorías anteriores. Esta práctica refuerza el carácter contestable del proceso de licitación.

El tiempo que necesita un gobierno determinado para llevar a cabo el proceso de reestructuración dependerá en gran medida del tiempo que dura su mandato, del grado de oposición o apoyo de los sectores portuario y comercial y de la disponibilidad de recursos para financiar las indemnizaciones a los trabajadores, las jubilaciones y los programas de capacitación para la realización de otras actividades. La importancia que otorguen distintos gobiernos a esos esfuerzos puede ser muy disímil, aun cuando pertenezcan al mismo partido político. Por ese motivo, el riesgo más grave es que una vez iniciado el proceso éste sea modificado, distorsionado, revocado o dado por terminado por un nuevo gobierno, antes de su finalización. Por esa razón, es crucial que la reestructuración de los puertos del sector público se inicie y termine durante el mandato del mismo gobierno. Es decir, el tiempo que necesita un gobierno para reestructurar los puertos del sector público no debe exceder el plazo en que expira su mandato.

Durante muchos años los gobiernos de los países en desarrollo han adoptado un número aparentemente indefinido de políticas y reglamentos para establecer regímenes de administración portuaria que funcionen con criterios más comerciales, pero al mismo tiempo han permitido que diversos miembros de la comunidad portuaria conserven su preponderancia, privilegios y beneficios. En un principio, los resultados de esas políticas fueron positivos. Sin embargo, en razón de la influencia permanente de los grupos dominantes y los cambios frecuentes de funcionarios en los ministerios y las administraciones portuarias, la ejecución de estas políticas ha sido muy irregular, justificando las críticas de los partidos políticos de oposición. Por este motivo, es necesario nombrar a personas idóneas, formular un marco reglamentario que armonice los intereses del sector privado, los clientes y los trabajadores con un criterio comercial, y poner en práctica programas de participación privada y reforma laboral.

No obstante, el período de cuatro a seis años que habitualmente tiene ante sí un gobierno recientemente elegido es probablemente demasiado largo y se corre el riesgo de que, en su transcurso, se distorsionen las políticas y los objetivos. Para evitar ese riesgo y la confusión que se produce a menudo cuando los cambios de las prácticas existentes se realizan en forma gradual, muchos gobiernos de los países en desarrollo han comenzado a aplicar cambios profundos y abruptos en sus políticas económicas, que a menudo se denominan políticas de impacto o de "shock". En consecuencia, el equipo de modernización no debe aceptar ninguna demora a menos que las partes que lo solicitan puedan garantizar que no se perjudicará el potencial exportador del país o la competitividad de sus productos en los mercados internacionales.

C. LA REFORMA LABORAL PORTUARIA

Durante muchos años, los regímenes laborales en los puertos estatales de los países en desarrollo facilitaron la institucionalización de prácticas que elevaron los costos y redujeron la productividad. Estas prácticas han contado con el apoyo de los gobiernos y de los partidos políticos y se han traducido en la adopción de disposiciones jurídicas que han aumentado los privilegios de los trabajadores, haciendo caso omiso de las necesidades comerciales. La globalización de la economía modificó esa tendencia y ha puesto a los gobiernos ante la necesidad de reestructurar los puertos, formulando un marco normativo adecuado que permita la participación privada en los puertos estatales. Pero, este esfuerzo será totalmente estéril si no se reforman simultáneamente las normas laborales, supeditando las actividades de los trabajadores portuarios a las fuerzas reguladoras del mercado, un aspecto en el que los gobiernos también tienen una gran responsabilidad.

La economía global exige que el mercado laboral de los puertos estatales responda rápidamente a las necesidades de los clientes. Para fomentar un mercado laboral dinámico, los gobiernos, tienen que sacar de manos de los dirigentes sindicales los procesos normativos, reguladores y de adopción de decisiones y, en forma simultánea, establecer regímenes que supediten las actividades de los trabajadores portuarios y los operadores privados de las terminales marítimas a los mecanismos del mercado. Proceder de esa manera asegura la integración y armonización de los objetivos políticos, sociales y comerciales. Los aspectos más relevantes de esta tarea son: i) la redefinición de las funciones de los gobiernos; ii) la reforma laboral portuaria; iii) la elaboración de un marco institucional capaz de responder a los mecanismos del mercado; y iv) la definición de una estrategia de ejecución.

1. Redefinición de las funciones de los gobiernos

Durante muchos años los gobiernos utilizaron los puertos estatales como fuentes de trabajo para los desempleados y subempleados de los centros urbanos vecinos. Las regulaciones gubernamentales no pueden eliminar el desempleo o el subempleo en las ciudades portuarias. Tampoco pueden estabilizar la demanda de los servicios que presta la fuerza laboral portuaria, pero esto no significa que no haya otras opciones para limitar el efecto de esos factores. La aplicación de políticas de crecimiento impulsadas por las exportaciones permite a los gobiernos adoptar una serie de medidas que amortigüen el impacto, tanto en la esfera política como en el campo comercial. Por ejemplo, si se combinan los programas de capacitación de los estibadores con programas de indemnización para la fuerza laboral supernumeraria, se logrará mayor productividad y menores costos, todo lo cual, debería crear condiciones más atractivas para los clientes y contribuir a aumentar los volúmenes de carga movilizada.

Los gobiernos deben asegurar que la supeditación de los regímenes laborales a los mecanismos del mercado funcione como instrumento para profesionalizar la mano de obra portuaria. Esto no sólo significa que los trabajadores tendrán una perspectiva de carrera, recibirán cursos de capacitación y percibirán sueldos que reflejan las posibilidades del mercado, sino, también, que adquirirán una comprensión clara de que la demanda de sus servicios está vinculada con la productividad y el costo de las operaciones portuarias. Se pueden aplicar los mecanismos del mercado para armonizar los intereses de los operadores privados y de los trabajadores portuarios en provecho de los clientes, estimular la inteligencia y la iniciativa de los estibadores y su capacidad para resolver problemas a fin de mejorar la competitividad. Esto fomentará la competencia interportuaria e intraportuaria, intersindical, intrasindical y extrasindical por los mercados, las cargas y los puestos de trabajo y alentará a los trabajadores portuarios a mejorar progresivamente la eficiencia de los puertos.

La obligación de cambiar el entorno sociopolítico en los puertos estatales recae en los gobiernos. La alternativa que enfrentan es abocarse a la reforma normativa y reguladora o mantener un *statu quo* que deprime el comercio. Para evitar la última alternativa, los gobiernos deben eliminar todas las restricciones a la competencia derivadas de los regímenes laborales portuarios, de manera de contrapesar y armonizar las demandas de los clientes, los operadores privados de las terminales marítimas y los trabajadores portuarios permitiendo el libre juego de los mecanismos del mercado. Así, la formulación, puesta en práctica y gestión de los regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado constituye una tarea netamente política, pero cabe a los gobiernos velar por que las metas comerciales y sociales, dado su carácter prioritario, no fracasen por motivos políticos.

Las medidas concebidas por los gobiernos para estabilizar los ingresos de la fuerza laboral portuaria y mantenerla ajena a las exigencias de la competencia han disminuido la productividad y generado fuentes de empleo artificiales, y constituyen el origen de las deficiencias y los mayores costos que los gobiernos deberían eliminar. 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, y el cumplimiento de objetivos comerciales y sociales. La reestructuración de los regímenes laborales portuarios es inevitable, ya que las características de la economía mundial hacen imposible rehuir las consecuencias de una competencia que invade todas las actividades comerciales y es la vida misma de cada persona. Si cualquiera de los insumos que intervienen en los procesos de prestación de servicios portuarios es excesivamente caro o ineficiente, el puerto podría perder su atractivo comercial para los clientes.

El hecho de que los gobiernos tengan que definir un marco de negociación para la fuerza laboral portuaria y los operadores privados de las terminales marítimas, especificando sus respectivos derechos y deberes, es un elemento esencial del nuevo régimen laboral. Por ejemplo, los sindicatos portuarios tienen derecho a liberarse de la influencia de los funcionarios gubernamentales y los partidos políticos; pueden ejercer el derecho de huelga o negociar convenios que prohíban la huelga y prevean el arbitraje obligatorio; a organizarse en sindicatos múltiples en el mismo lugar de trabajo; a ser reconocidos como agentes legítimos de negociación por los ministerios pertinentes; y a participar en la modificación de los regímenes y políticas laborales. Al mismo tiempo, los sindicatos portuarios tienen la obligación de evitar los paros laborales durante la vigencia de los convenios colectivos; aceptar las asignaciones de trabajo y los programas de capacitación especificados por los operadores privados; y a cumplir responsablemente con el horario de trabajo.

Los gobiernos deben velar por que los regímenes laborales portuarios reformados conjuguen los intereses de la fuerza laboral portuaria con los de los operadores privados de las terminales marítimas mediante la creación de obligaciones conjuntas, a fin de fomentar la colaboración. Con la incorporación de los factores nacionales de producción en los mercados mundiales, la tendencia a la colaboración entre operadores privados y trabajadores portuarios será la base de la viabilidad comercial y la seguridad en el trabajo. La colaboración, un proceso lento y acumulativo fundado en la confianza mutua, utiliza los mecanismos del mercado como herramienta objetiva para compartir costos y beneficios en el plano comercial, exponiendo a los estibadores a las diferencias de costos y productividad entre el puerto en que desarrollan sus actividades y los de los principales competidores.

En síntesis, los gobiernos ocupan un lugar de vanguardia para la elaboración de regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado. Así como la competencia de una economía mundial establece límites severos a las medidas políticas que los gobiernos pueden adoptar para resolver los problemas comerciales, establece límites igualmente rigurosos para resolver los problemas laborales. Los regímenes laborales portuarios orientados hacia el mercado deben satisfacer las necesidades de los clientes, pero también velar por que no haya impedimentos para el logro de los objetivos comerciales de los operadores privados de las terminales marítimas ni para las exigencias de la equidad social orientada a las oportunidades de trabajo para la fuerza laboral portuaria. Más que técnicos y economistas portuarios, los países en desarrollo necesitan políticos que entiendan el funcionamiento de los puertos y reconozcan que la reforma de la legislación laboral portuaria orientada hacia el mercado es indispensable para que el comercio del país sea competitivo.

2. El proceso de reforma de la legislación laboral portuaria

El proceso de reforma laboral tiene muchas contradicciones. Los trabajadores portuarios reconocen que las actividades de los clientes y operadores privados de las terminales marítimas están sujetas a los mecanismos del mercado, pero rechazan cualquier medida que condicione 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 requieren celeridad, pero rechazan las medidas que incrementan la productividad de los puertos si éstas reducen la demanda de mano de obra; reconocen que los gobiernos no pueden seguir manteniéndolos aislados del entorno competitivo que enfrentan los clientes, pero sienten que los programas de indemnización, capacitación y jubilación anticipada no alivian sus temores con respecto al desempleo; reconocen que la dotación excesiva de personal reducirá la competitividad de los bienes movilizables y permitirá que los puertos vecinos capten los mercados que aparentemente se les escapan, pero rechazan cualquier medida que signifique el despido de los trabajadores supernumerarios.

Para superar estas contradicciones, los gobiernos deben adoptar un proceso de reforma que otorgue 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 con vistas a asegurar su bienestar. Esta tarea debe incluir la elaboración de estudios, la realización de conferencias y seminarios, el uso de los medios masivos de difusión y reuniones individuales con los dirigentes industriales, de modo que se pueda crear una base amplia para la aceptación de los cambios económicos, políticos y sociales que acarrearán la reforma laboral. Las cuestiones sociales son un factor relevante en la reestructuración de los puertos del sector público y el control de los procesos políticos por los grupos dominantes es un obstáculo importante para su solución.

Los gobiernos tienen que constituir equipos integrados por funcionarios de los ministerios de hacienda, comercio, transporte, obras públicas y trabajo, así como por grupos de clientes, sindicatos portuarios, operadores privados y administraciones portuarias, a fin de elaborar no solamente el nuevo régimen laboral sino también una definición de equidad social que suministra oportunidades a la mano de obra. Esa definición debería fomentar la reforma de la legislación laboral portuaria para aumentar la productividad y eficiencia de los puertos, apoyar la búsqueda de empleo alternativo para los estibadores despedidos, proporcionar un plan que permita a los trabajadores calcular sus prestaciones en materia de indemnización y jubilación, crear un entorno comercial atractivo para clientes e inversionistas, facilitar la solución de las

controversias laborales, y lograr un equilibrio comercial entre la oferta y la demanda de estibadores.

Para garantizar que los acuerdos colectivos tengan una base 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. Actualmente, no hay incentivos para que los dirigentes laborales comprendan la relación entre competitividad y prestaciones, productividad y metas sociales, y eficiencia y aptitudes de los trabajadores. La respuesta de los importadores a este entorno, en que no se tienen en cuenta los aspectos comerciales, es buscar fuentes alternativas de bienes que, a su vez, lleva a la mano de obra portuaria a exigir que se les garantice un número determinado de días de trabajo todos los meses y mayores subsidios para estabilizar sus ingresos. La parte importante 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.

El proceso de la reforma laboral debería facilitar, e incluso promover, la colaboración entre todas las partes en el proceso de adopción de decisiones. La conducta del gobierno, los sindicatos portuarios, los operadores privados de las terminales marítimas y los clientes tienen que ser transparentes y tener una orientación común. Es decir, la colaboración entre ellos en los asuntos comerciales exige un enfoque que responda a los mecanismos del mercado y, en los asuntos no comerciales, un enfoque que responda a la nueva definición de equidad social o al bienestar del pueblo. Mediante decisiones conjuntas, todos los miembros de la comunidad portuaria no solamente aprenderán a trabajar juntos en beneficio mutuo, sino que desarrollarán una confianza recíproca que pueda desembocar en la solución oficiosa de disputas y conflictos.

En resumen, dicho proceso deberá dar a los trabajadores portuarios la sensación de que controlan sus propios destinos y asegurar su satisfacción en el trabajo. Para alcanzar estos objetivos, el equipo encargado de elaborar la reforma deberá realizar sus actividades de manera totalmente transparente y tener en cuenta las observaciones, sugerencias y opiniones no sólo de los estibadores, sino también de los clientes, las administraciones portuarias y los operadores privados de las terminales marítimas. El proceso 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 con 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 de la legislación laboral portuaria deberá iniciarse y terminarse dentro del período correspondiente al mandato de un mismo gobierno.

3. Elaboración de un marco institucional orientado hacia el mercado

Antiguamente, los operadores privados de las terminales marítimas evitaban suscribir convenios colectivos con las organizaciones de trabajadores por dos razones principales: en primer lugar, los sindicatos no eran reconocidos legalmente como representantes de los trabajadores; y en segundo lugar, los empleadores y empleados gozaban de absoluta libertad en materia de contratación. En este contexto, los nuevos trabajadores podían afiliarse a las organizaciones laborales sin tener ninguna obligación jurídica de observar los acuerdos existentes y los trabajadores podían abandonar el empleo con entera libertad. Con la legalización de las actividades de las organizaciones sindicales y de los derechos de representación del movimiento sindical portuario, los estibadores y los dirigentes sindicales se percataron de que los gobiernos y los partidos políticos estaban dispuestos a escuchar sus demandas a fin de obtener el apoyo de los trabajadores en cuestiones ajenas al campo laboral.

Los sistemas de registro de estibadores no son intrínsecamente malos. Tampoco lo son la existencia de períodos laborales garantizados, las prestaciones de desempleo y los programas de jubilación y salud, salvo que el movimiento sindical portuario obtuvo todos estos beneficios al margen de los mecanismos del mercado y a través de presiones políticas. Para que el marco institucional reformado sea viable, debe otorgar a los operadores privados de las terminales marítimas flexibilidad suficiente para seleccionar a los trabajadores, asignar las tareas y ofrecer los programas de capacitación que consideren esenciales, de manera de satisfacer las necesidades de los clientes. Por otra parte, la fortaleza del movimiento sindical portuario en una economía global depende cada vez más de la capacidad de los trabajadores portuarios de agregar valor a los bienes y servicios de los clientes, participar en la toma de decisiones que resuelva los problemas que surjan en el lugar de trabajo y colaborar con los operadores privados de las terminales marítimas.

Si se tienen en cuenta los resultados de la injerencia política en los regímenes laborales portuarios, que fue lo que originó las medidas antes mencionadas, la única respuesta válida consiste en ampliar la participación en la reforma de esos regímenes no solamente a los gobiernos y los sindicatos, sino también a los clientes y operadores privados de las terminales marítimas. De este modo se evitaría perjudicar a los grupos marginados ante la imposibilidad de plantear sus puntos de vista durante el proceso de elaboración de esos regímenes. Los sindicatos portuarios argumentarán que las reformas propuestas tendrán graves consecuencias, como la creación de un gran volumen de mano de obra supernumeraria. Nada más alejado de la verdad si la desregulación y la descentralización afectan por igual a la fuerza laboral portuaria y a los operadores privados, si ambos aceptan las leyes

antimonopolio y cuentan con el respaldo de programas de indemnización y capacitación, y si los gobiernos dejan de participar en las operaciones portuarias.

Estas medidas no sólo benefician a los operadores privados de las terminales marítimas, sino que crean también una fuerza de trabajo leal, especializada y motivada, que apoya las metas comerciales de los clientes. La resistencia de los estibadores a estos cambios es un fenómeno mundial y se funda concretamente en la concepción de que las actividades portuarias dependen exclusivamente del mercado interno y no requieren especialización alguna. Con la integración de los puertos a la economía global, la complejidad creciente de las instalaciones y la maquinaria utilizadas para manipular las cargas y la aplicación de programas de indemnización y capacitación para la realización de nuevas tareas, los gobiernos carecen de motivo legítimo para postergar sus esfuerzos por reformar los regímenes laborales. Los gobiernos no responden a los individuos sino a los grupos como los sindicatos de trabajadores portuarios y las asociaciones industriales. Sin un consenso entre dichos grupos los gobiernos corren el riesgo de perder los votos de uno o más de ellos y de estancar cualquier programa de modernización portuaria.

La reforma de los regímenes laborales portuarios obliga a los gobiernos a actuar en forma imparcial, a fin de evitar cualquier planteo utópico e impedir la creación de estructuras monopólicas. Por otra parte, será preciso actualizar con frecuencia el nuevo régimen para adaptarlo a las condiciones cambiantes del mercado y supervisarlos para asegurar que se cumplan sus disposiciones. Esto puede lograrse mediante la creación de una comisión adscrita al ministerio del trabajo, que deberá consultar con la administración portuaria, los clientes, las organizaciones sindicales portuarias y los operadores privados de las terminales marítimas con respecto de las modificaciones al marco institucional que puedan mejorar la productividad y la eficiencia.

4. La aplicación de una estrategia

En la mayoría de los casos, la adopción de una estrategia de reforma laboral se origina en los factores siguientes: la plataforma política de un gobierno; y la disconformidad del público con respecto a las prácticas laborales o la competencia de otros puertos. Los gobiernos no se sienten obligados a cumplir los compromisos asumidos en las plataformas políticas y suelen obviarlos fácilmente, como ocurrió en el caso de la deuda del JNR mencionado *supra*. La disconformidad del público no es un fenómeno persistente y es muy fácil desviar la atención de la gente tratando los síntomas del reclamo y no necesariamente las causas subyacentes. De hecho, la experiencia ha demostrado precisamente que las plataformas políticas y las

respuestas de las autoridades a las protestas del público impidieron el logro de las metas sociales y comerciales. Como consecuencia, la competencia es el estímulo más fuerte para la reforma laboral porque, en una economía global, sus efectos se hacen sentir en el largo plazo y cada vez con más fuerza.

Otro aspecto de la estrategia exige que los gobiernos eliminen de la legislación laboral los acuerdos colectivos y las prácticas de trabajo existentes, todas las disposiciones que limitan o restringen la oferta y la demanda de la mano de obra, la existencia de un mercado de acceso irrestricto, el efecto de las preferencias y aversiones de los clientes, las restricciones a la productividad y las medidas que se traducen en la creación de monopolios. Esto no significa que los gobiernos no deben exigir que los trabajadores tengan una experiencia determinada o realicen ciertos cursos de capacitación a fin de limitar la oferta de la mano de obra, sino que no deben utilizar los puertos para satisfacer objetivos de tipo sociopolítico. Además, los mecanismos del mercado contribuirán a que los trabajadores portuarios y los operadores privados de las terminales marítimas puedan encontrar mecanismos que equilibren la oferta y la demanda y a eliminar los arreglos en materia de salarios, prestaciones y seguridad laboral logrados por medios políticos, o a fortalecerlos si tienen una base comercial.

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 operadores privados de las terminales marítimas, a fin de que puedan ayudarse mutuamente a competir por los mercados, la carga y los puestos de trabajo. Los trabajadores portuarios, los clientes y los operadores privados no pueden alcanzar sus objetivos comerciales y sociales a menos que garanticen que ninguno de ellos pondrá restricciones al logro de las metas de los otros. Esto no significa que podrán alcanzar todos sus objetivos, sino que los mecanismos del mercado y no las influencias políticas determinarán qué objetivos tienen mayor pertinencia, qué contraposiciones existen entre ellos y cuáles deberán prevalecer en cada momento. Así pues, la estrategia de la reforma de la legislación laboral portuaria tiene dos principios rectores: la creación de una fuerza de trabajo calificada y motivada y la utilización competitiva de instalaciones y maquinaria.

El principal obstáculo a la aplicación de una estrategia comercial en la reforma de la legislación laboral es el trasfondo histórico del entorno laboral portuario en que, tradicionalmente, las relaciones laborales se han fundado en los conflictos permanentes que impiden mejorar la productividad y la eficiencia, desalientan la solución de problemas y estimulan la creación de monopolios y alianzas políticas. Los trabajadores portuarios tienen que aceptar un marco reglamentario que fomente un nuevo concepto del trabajo portuario y les permita convertirse en profesionales con motivaciones

propias, que aceptan mayores obligaciones en materia de innovaciones, productividad y eficiencia. Los compromisos asumidos en las plataformas políticas y el descontento del público pueden contribuir a reforzar esta estrategia, 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 operadores privados de las terminales marítimas a innovar y ampliar sus tareas.

La estrategia de la reforma laboral debería fundarse en los mecanismos del mercado para resolver los problemas entre el movimiento sindical portuario y los operadores privados de las terminales marítimas en la elaboración del nuevo régimen porque los conflictos ya no serán políticos, sino sociales y comerciales. En un mundo globalizado, impulsado por las políticas macroeconómicas orientadas hacia las exportaciones, los adelantos tecnológicos y la iniciativa privada, la prosperidad de los trabajadores y de los operadores privados son elementos interdependientes. Si el marco reglamentario no logra modificar el marco conceptual con que los trabajadores portuarios encaran sus actividades, es bien factible que las instalaciones y la maquinaria no se aprovechen plenamente y que los costos resultantes sean innecesariamente mayores. Puesto que los clientes desechan los puertos caros e ineficientes, es probable que las organizaciones sindicales pidan a los legisladores la reforma de los regímenes laborales.

Los principios analizados en el presente trabajo permiten extraer algunas conclusiones que habrá que tener en cuenta para llevar a cabo con éxito la reforma laboral. En primer lugar, ni la legislación ni los convenios laborales pueden eliminar las fluctuaciones de la demanda de mano de obra portuaria, pero en un entorno comercial dinámico puede ser un factor poderoso para mitigarlas. En segundo lugar, los monopolios de manipulación de carga aumentan innecesariamente los costos de las exportaciones de un país, disminuyen la competitividad de sus productos en los mercados internacionales, reducen los ingresos de divisas y restringen la creación de nuevas fuentes de empleo. En tercer lugar, esos monopolios pueden sustituirse, a través de una compensación pagada a los trabajadores portuarios, por un régimen de índole comercial. En cuarto lugar, una institucionalidad comercial puede generar nuevas fuentes de empleo, tanto dentro como fuera del puerto. Por último, los aumentos de productividad del puerto que se obtienen con una fuerza laboral bien remunerada y de dimensiones apropiadas a menudo reducen la necesidad de realizar nuevas inversiones en infraestructura.

BIBLIOGRAFÍA

- Apolo, José Modesto (1994), *Los puertos y la modernización*, Guayaquil, Famasa, S.A.
- 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.
- Baxter, Andrew (1986), "Bracing for the break-up", *The Financial Times*, Londres, 12 de diciembre.
- Bluestone, Barry e Irving Bluestone (1992), *Negotiating the Future*, Nueva York, Basic Books.
- Burton, John (1982), "Public sector unions in Britain and the United States", *Government Union Review*, edición especial, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, serie Cuadernos de la CEPAL, N^o 77 (LC/G.1880-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: S.96.II.G.7.
- _____ (1992), *La reestructuración de empresas públicas: El caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL, N^o 68 (LC/G.1691-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: S.92.II.G.9.
- _____ (1991), *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL,

- Nº 65 (LC/G.1633-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.10.
- Couper, A.D. (1986), *New Cargo Handling Techniques: Implications for Port Employment and Skills*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Douglas, R.A.P. (1990), *Port Administration, a Review of the Structural and Legal Aspects*, Report INU 76, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Edwards, Richard (1993), *Rights at Work: Employment Relations in the Post-Union Era*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Eriksen, Ken A., Jerry D. Norton y Paul Bertels (1998), *Transportation of U.S. Grains, A Modal Shore Analysis, 1978-95*, Washington, D.C., Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, marzo.
- Finley, Lawrence K. (1989), *Public Sector Privatization*, Nueva York, Quorum Books.
- 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.
- Goldfield, Michael (1987), *The Decline of Organized Labor in the United States*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Klingel, Sally y Ann Martin (1988), *A Fighting Chance: New Strategies to Save Jobs and Reduce Costs*, Nueva York, ILR Press.
- Sakita, Masami (1989), "Restructuring of the Japanese National Railways: Review and analysis", *Transportation Quarterly*, vol. 43, Nº 1, enero.
- Sumita, Shoji (1988), "Turning the railways around", *Economic Eye*, junio.
- Toffler, Alvin (1990), *El cambio del poder*, Barcelona, Plaza & Janes Editores, S.A.