



Se autoriza la reproducción del contenido con la cita: Boletín FAL # 154, CEPAL

Edición N° 154, Junio 1999

## VISIÓN ESTRATÉGICA DE LOS PUERTOS DEL AÑO 2010

El artículo de fondo del Boletín FAL de este mes es el canto del cisne de Larry Burkhalter como funcionario de las Naciones Unidas. Larry ha prestado servicios en la CEPAL y en las Naciones Unidas durante más de 22 años y durante buena parte de ese período ha sido el faro que orientó el derrotero de la Comisión en los temas relacionados con el transporte marítimo y la actividad portuaria. Larry se jubila el 1° de junio de 1999 y, en la Unidad de Transporte, no deja a meros colegas sino a verdaderos amigos. Estamos seguros que los lectores del Boletín FAL se unirán a nosotros para brindarle los mejores deseos en esta próxima etapa de su vida.

En 1952 me dejaron frente al almacén de un puerto y me indicaron que vendiera diarios a los tripulantes de los buques allí amarrados. En ese entonces tenía 13 años, y mientras atravesaba el almacén pude percibir los aromas penetrantes de la vainilla en rama, el curry, el azúcar moreno y los granos de café, el sonido de las gaviotas y ver a los hombres y las grúas en plena tarea. Esta experiencia me transformó por completo. Me detuve a aspirar el aroma de la vainilla y a escuchar los relatos de los marineros y comencé a soñar que viajaba a los sitios exóticos donde nacían esos aromas tan poco familiares. Los rostros de esos marinos, curtidos por el mar y el trabajo arduo, dejaban traslucir su temple, mientras que los barcos que tripulaban eran los portadores de esos olores tan misteriosos. Esa noche, al llegar a casa, desabroché mi chaqueta y mostré a mi familia esa larga vaina negra de vainilla que me había regalado uno de los marineros.

Hoy día, esos buques y almacenes han desaparecido, lo mismo que los olores y los sonidos que conformaban su entorno. Han sido reemplazados por las unidades de grupaje automático de cargas, denominadas contenedores marítimos, enormes sistemas de manipulación de graneles y computadoras. A mediados de los años setenta, los puertos iniciaron una ardua competencia para asegurarse la posibilidad de manipular un millón de contenedores por año. Hoy, dos puertos ya han superado la cifra de un millón de contenedores mensuales. En un mundo en que los avances técnicos e institucionales son permanentes, el futuro no es una mera continuación del presente. Sólo es preciso pensar en las proyecciones formuladas durante las crisis petroleras para darse cuenta que "más de lo mismo" es un método de predicción sumamente riesgoso. Por ejemplo, se había pronosticado reiteradamente que los precios del petróleo alcanzarían la cifra de 50 dólares de los Estados Unidos para mediados del decenio de 1980, pero incapacidad de la OPEP para limitar la producción de sus

miembros "inundó" el mercado de petróleo precipitando una caída de los precios.

Las consideraciones que expongo a continuación sobre la evolución de la actividad marítima son el resultado de mi propia experiencia de más de 40 años como maquinista naval, piloto de buques, abogado de la Secretaría de Marina y, por último, como Jefe de la Unidad de Transporte de la CEPAL. Es imposible afirmar si estas apreciaciones son correctas ya que, en definitiva, sólo se sabrá lo que ocurre con el paso del tiempo, pero en las dos semanas anteriores a mi jubilación me atrevo a correr ciertos riesgos. Mi principal objetivo es promover un debate ordenado, productivo y, si fuera posible, convergente. Quisiera ordenar mis apreciaciones sobre la base de varios conceptos: los mercados, los servicios, las tecnologías y el marco regulatorio.

## I. LOS MERCADOS

La independencia tradicional de los mercados nacionales en muchos casos otorgaba a los gobiernos tiempo suficiente para adoptar medidas que atenuaran o anularan las repercusiones de los problemas puramente internos de otros países. Sin embargo, la vinculación de los mercados nacionales resultante del proceso de globalización ha modificado el marco tradicional. Las posibilidades de comprar insumos, ubicar fábricas y vender los productos terminados en cualquier parte del mundo se han convertido en un hecho corriente pero la enorme red de fondos, conocimientos especializados, productos y servicios conexos puede transformar rápidamente los problemas internos o regionales en problemas internacionales y viceversa. Ya no existe diferencia alguna entre los mercados de los países en desarrollo y los de las naciones industrializadas.

Es probable que a raíz de la globalización de la economía mundial disminuya el número de proveedores capaces de ofrecer mercancías que cumplan con las normas internacionales y que esto a su vez aumente la competencia y favorezca una utilización más creativa de las normas de cada país a fin de proteger las industrias nacionales. Por ejemplo, se producirá un flujo de materias primas y componentes entre los productores intermedios y las plantas de montaje o de fabricación de bienes terminados, fortaleciendo de esta manera el papel del sistema de transporte y sus ingresos. Al mismo tiempo, aumentará la competencia entre los proveedores de insumos normalizados, con inclusión de los servicios portuarios, así como el número de sitios en que se podrán instalar plantas de montaje o fabricación, lo que beneficiará a los usuarios finales y a los consumidores.

En el futuro se producirá una situación de conflicto entre los mercados, los productos y los marcos normativos cuya solución será de competencia de los gobiernos. En otras palabras, se intensificará la apertura de los mercados y la normalización de los productos y, al mismo tiempo, los distintos gobiernos verán limitada cada vez más su capacidad para regular las actividades comerciales y de transporte. Muchos de ellos tendrán que decidir si optan por obligar a las industrias nacionales a cumplir con las normas ambientales o aceptan correr el riesgo de que la Organización Mundial del Comercio (OMC) aliente la resolución de esta disyuntiva ampliando el sistema de preferencias a las exportaciones de los países que cumplan con las normas de protección del medio ambiente. También se podría plantear la exigencia de que los transportistas marítimos utilicen puertos naturales de aguas profundas pues las tareas de dragado realizadas para alcanzar los calados necesarios podrían verse limitadas por normas ambientales dirigidas a mantener los niveles de las aguas subterráneas y el hábitat de las especies animales.

## II. LOS SERVICIOS

Los operadores de las terminales privadas han comenzado a realizar inversiones en una gran variedad de puertos diseminados por todo el mundo. El alcance global de este proceso posibilitará a los clientes de los puertos - exportadores, importadores y transportistas - exigir servicios normalizados, de gran calidad y bajo costo. Uno de los resultados secundarios de estas actividades ha sido promover el acercamiento de los países, los puertos, los usuarios, los productores y los trabajadores. Esto significa que cualquier mejora en las operaciones de un puerto o terminal será adoptada rápidamente por otros, aumentando la competitividad entre los operadores de las terminales. Los servicios ofrecidos por los puertos y los transportistas tenderán a adoptar un concepto mucho más integrado de los sistemas.

Además, se formularán enlaces a mayor nivel, posibilitando a todos los que participen en las actividades portuarias adquirir una visión global de las funciones de los puertos y establecer parámetros de eficiencia totalmente distintos. Estos enlaces permitirán incorporar nuevos conocimientos sobre la relación entre los trabajadores, las tecnologías, las políticas oficiales y el marco institucional. Por ejemplo, los profesionales recién contratados para trabajar en un puerto se capacitarán en tres o cuatro especialidades, como el funcionamiento de las grúas, la reparación de equipo y el intercambio electrónico de datos, antes de comenzar a realizar tareas administrativas, financieras, de planificación y de comercialización. Este tipo de carrera profesional les permitirá no sólo comprender sus propias tareas sino la de los inversionistas, los estibadores y los empleadores.

Esto significa que la carrera profesional en los puertos comienza en los muelles, se materializa a medida que la persona adquiere experiencia y conocimientos en múltiples actividades, y alcanza su máximo rendimiento cuando los conocimientos adquiridos en el lugar de trabajo se aplican a las tareas comerciales y administrativas. Pronto se reconocerá que estos conocimientos son la clave para lograr nuevos parámetros de eficiencia. Por ejemplo, los convenios colectivos permiten mejorar la productividad sólo si se negocian periódicamente en lugar de considerarlos como un medio en sí mismo para lograr beneficios inmediatos. El riesgo de este enfoque es que serán muy pocos los sindicatos, las administraciones portuarias y los empleadores que acepten la responsabilidad conjunta de alentar este tipo de desarrollo profesional a largo plazo inherente al logro del vínculo mencionado.

### III. LA TECNOLOGÍA

La modernización portuaria de los años sesenta y setenta abarcó casi exclusivamente la construcción de nueva infraestructura y la adquisición de nuevo equipo de manipulación de carga. Las tecnologías modernas, como las grúas de carga y las computadoras inciden directamente en toda la gama de actividades comerciales inherentes al intercambio internacional - producción, distribución, publicidad y ventas - y también constituyen la base del proceso de concentración registrado en esta rama de actividad. Por ejemplo, el empleo del contenedor marítimo impulsó un aumento enorme en el tamaño de los buques - de 10 000 a 100 000 tpm - ya que permitía aumentar la velocidad de manipulación de las cargas. A su vez, la construcción de buques de mayor tamaño ha hecho necesario el desarrollo de tecnologías de carga y descarga aún más rápidas, la simplificación de los trámites aduaneros, el intercambio electrónico de datos y el aumento de las superficies destinadas al almacenamiento de contenedores a fin de mejorar la rentabilidad de los inversionistas.

Tal es la importancia de las nuevas tecnologías, que el director ejecutivo de la empresa American President Lines (APL), George Hayashi comentó a su personal que ya no había adelantos tecnológicos que permitieran mejorar la productividad y reducir los costos. La única alternativa era vender la empresa a fin de aumentar las economías de escala y de esta forma bajar los costos. Poco tiempo después, Neptune Orient Lines de Singapur compró APL en 825 millones de dólares. Un

nuevo desarrollo tecnológico para la carga y descarga de contenedores podría consistir en la instalación en los buques de una plataforma en cada una de las filas de contenedores de babor y de estribor y de un dispositivo semejante a una cinta transportadora que traslade los contenedores desde y hacia esas plataformas. Las grúas instaladas en tierra efectuarían la carga y descarga de los contenedores en las plataformas con lo que se reduciría el tiempo empleado para su desplazamiento. Por otra parte, aunque aumente la manga de los buques, no sería necesario modificar el alcance de las grúas.

El posible impacto de la introducción de sistemas computarizados en los puertos se ha comparado con el producido por uso de los contenedores. Ello se debe a que estos sistemas y el intercambio electrónico de datos permiten tener una visión integral de los bienes y de las cadenas de producción y de transporte. Esto a su vez posibilita la reducción del capital improductivo en lo que se refiere a la cantidad de contenedores y vagones de ferrocarril inactivos y al desarrollo de servicios de transporte más imaginativos. Por ejemplo, se observa una tendencia hacia los servicios de transporte multimodal, pero muy pocas empresas ofrecen ese tipo de servicio porque no quieren hacerse responsables de las mercancías y de los medios de transporte desde el punto de partida hasta el lugar de destino si no cuentan con los medios para controlarlos. Los sistemas de computación y el intercambio electrónico de datos pueden proporcionar las herramientas necesarias para tener una visión integral de los bienes y de los medios de transporte y permitir que los transportistas y los transitarios se hagan cargo del transporte puerta a puerta.

#### **IV. EL MARCO REGULATORIO**

Los gobiernos seguirán formulando y aplicando los regímenes regulatorios portuarios, pero comenzarán a hacerlo con un alto grado de transparencia a fin de evitar la influencia de los grupos dominantes. Esto permitirá compatibilizar los intereses de los clientes de los puertos, los operadores de las terminales portuarias y los gobiernos permitiendo el libre juego de los mecanismos del mercado. Por ejemplo, para posibilitar la modernización de la infraestructura y de la tecnología, es preciso reformar las disposiciones legislativas, institucionales y de procedimiento que conforman el marco regulatorio de los puertos. Para asegurar que los intereses privados puedan aprovechar las normas para generar nuevas oportunidades comerciales, los gobiernos deben hacer caso omiso de las presiones de los grupos dominantes y compensar a los trabajadores por la pérdida de sus derechos adquiridos.

El proceso de concentración progresiva en las diversas ramas de actividad ha sido evidente desde el principio de la revolución industrial. Algunas actividades, que en un período determinado se consideraban monopolios perjudiciales, resultan competitivas cuando se analizan conforme a los criterios aplicados en períodos posteriores. Como resultado de esta situación, se han generado distintos conceptos de monopolio y de abuso en el ejercicio de un poder monopólico, y también se han ido modificando las medidas correctivas necesarias. Por lo general, los puertos de América Latina pertenecen al Estado pero los intereses privados pueden operarlos e invertir en ellos. Los gobiernos han creado comisiones antimonopolio a fin de evitar los abusos derivados de las situaciones dominantes en el mercado. Sin embargo, la variedad de opiniones sobre lo que constituyen "abusos derivado de las situaciones dominantes en el mercado" corre pareja con el número de integrantes de estas comisiones. Éstas no prestan mayor atención a las nuevas formas de competencia, como los sistemas multimodales, los mercados de acceso irrestricto y la exportación de productos competitivos a un mismo mercado.

Existe una dicotomía entre las tecnologías portuarias y las normas regulatorias que puede limitar la productividad y aumentar los costos. El marco normativo que regula las operaciones de carga y descarga puede facilitar o impedir la utilización eficiente de la tecnología, por más moderna que sea e, inversamente, no existe tecnología capaz de superar las dificultades impuestas por un marco institucional desactualizado. Muchos operadores privados de terminales marítimas querrían invertir en nuevos equipos para mejorar la productividad y reducir costos pero a menudo los gobiernos tratan de mantener en vigencia marcos regulatorios obsoletos a fin de satisfacer las exigencias de los grupos dominantes. En tales circunstancias, los operadores privados buscarán formas internas de reducir costos o tratarán de conseguir subsidios del Estado. Para facilitar la adopción de las normas adecuadas, la economía global exige que los gobiernos dejen de cumplir funciones empresariales.

## V. CONCLUSIONES

En muchos puertos de América Latina se han realizado esfuerzos para crear las bases para la participación privada. Sin embargo, los últimos tres decenios han resultado trágicos para la actividad portuaria de la región pues no se ha dado respuesta a los interrogantes siguientes:

i) ¿Qué función cabe a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores en las actividades comerciales en una economía globalizada? ii) ¿Cuál es el papel del sector público y del sector privado en el proceso de desarrollo económico? iii) ¿Qué medidas es preciso adoptar para pasar de un proceso de optimización de las actividades a otro de optimización de los sistemas? iv) ¿Es necesario que los puertos utilicen tecnologías modernas? y v) ¿Cómo puede incorporarse a la fuerza de trabajo el proceso de modernización portuaria? Se ha iniciado un nuevo ciclo industrial que transformará los mercados, el tipo de capacitación requerida de la fuerza de trabajo, los riesgos de los inversionistas y los tipos y la calidad de los servicios que ofrecerán los puertos. Sin embargo, sólo se ha dado una respuesta parcial a los interrogantes que acabamos de plantear.

Los puertos que sobrevivan en los próximos años habrán formulado respuestas adecuadas a las preguntas formuladas en el párrafo precedente y adquirido varias herramientas nuevas. Algunas de las más importantes son:

1. Se reconocerá que los problemas nacionales tienen un carácter internacional y que estos últimos tienen un componente nacional. No habrá diferencias entre los puertos de los países en desarrollo y los de las naciones industrializadas. Los conceptos como eficiencia de la mano de obra, tiempo de rotación, tecnologías adecuadas, calado y horas de trabajo tendrán un alcance global.
2. La OMC aplicará el sistema de preferencias a las exportaciones de los países que cumplan con las normas ambientales.
3. Los convenios colectivos de trabajo serán mucho más flexibles y se utilizarán para promover la rentabilidad comercial. Ya no se podrán aplicar conceptos como la defensa nacional para justificar convenios colectivos que no estén sujetos a los mecanismos de mercado.
4. La transparencia de la acción de gobierno se convertirá en un elemento clave de la competitividad.
5. El tamaño de una empresa marítima o de una terminal portuaria o el volumen de carga manipulada ya no serán, por sí mismos, factores que permitan determinar si existe un monopolio a menos que éstos se utilicen para obtener rentas monopólicas.

6. Se reformulará el concepto de intercambio electrónico de datos a fin de que no sólo sea un instrumento para transmitir la información relativa al comercio y el transporte sino que permita tener una visión integrada de la carga y del equipo de transporte en todo el proceso de distribución.

7. En el futuro, caerá progresivamente la demanda de mano de obra portuaria, pero los sindicatos saldrán fortalecidos ya que reconocerán que los objetivos comerciales constituyen la base para obtener mayores beneficios sociales.

El presente documento también se presentó en la Sexta Reunión de la Asociación de Puertos y Terminales Privadas del Mercosur, celebrada en Buenos Aires (Argentina) los días 13 y 14 de mayo de 1999.

---