

Las reformas portuarias en Latinoamérica

Estudio de tres puertos

Paulina Beato

Washington, D.C.
Septiembre 1996—Nº IFM96-102

Paulina Beato es Economista en Infraestructura de la División de Infraestructura y Mercados Financieros, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible.

La autora desea agradecer a Antonio Marinetto, Peter Smith y Antonio Vives los comentarios y sugerencias realizados a una versión anterior de este artículo. La información referente a los tres puertos se ha obtenido a partir de los informes preparados por Arthur Andersen, por encargo de la División de Infraestructura y Mercados Financieros. No obstante, los errores son sólo responsabilidad de la autora.

Las opiniones expresadas en este documento son de la autora y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Índice

Introducción	1
1. La organización de un puerto público tradicional	2
2. Los mercados de trabajo en los esquemas tradicionales de organización portuaria	6
3. Elementos de los programas de modernización de las organizaciones portuarias	9
4. Participación del sector privado y papel de la autoridad portuaria <i>Empresas privadas para la prestación de servicios portuarios</i> <i>Concesión de terminales</i> <i>Venta de puertos</i>	10
5. El mercado y la competencia <i>Competencia entre empresas de servicios portuarios</i> <i>Competencia entre puertos y terminales</i>	13
6. La reforma de los mercados de trabajo portuario <i>Modificaciones de la normativa legal</i> <i>Reducción del personal de la entidad pública</i> <i>Las relaciones laborales después de las reformas</i>	15
7. El Aumento de la eficiencia portuaria en las reformas <i>Puerto de Buenos Aires</i> <i>Puerto de Montevideo</i> <i>Puerto de Valparaíso</i>	18
8. Consideraciones finales	21
Referencias	23

Introducción

En la década de los ochenta, se produjo en Latinoamérica un cambio en los modelos de provisión de servicios de infraestructura. En los modelos tradicionales¹, un ente público es propietario y gestor de las infraestructuras; en los nuevos modelos, el sector público es regulador y garante del equilibrio entre los intereses de los consumidores y de las empresas suministradoras de servicios. En los modelos tradicionales, los precios, casi nunca, cubren el coste del servicio², requiriendo las correspondientes entidades públicas de aportes de los presupuestos públicos bien para cubrir costes operativos o bien para hacer frente a los gastos de inversión. En los nuevos modelos los precios deben cubrir el coste del servicio incluidos los costes derivados de las inversiones. El mercado y la

competencia son sustituidos por la intervención de las entidades públicas en el modelo tradicional; sin embargo, la competencia, por el mercado o dentro del mercado, es una pieza clave para promover la eficiencia en los nuevos modelos. Los nuevos modelos con las peculiaridades apropiadas han penetrado también en la prestación de servicios portuarios, cambiando las reglas del juego de los principales agentes involucrados en la organización portuaria: organismos públicos, empresas y trabajadores.

El objetivo de este artículo es analizar las reformas que se han introducido en los modelos tradicionales de prestación de servicios portuarios. El análisis se ilustra con las reformas de tres puertos latinoamericanos: Buenos Aires, Montevideo, y Valparaíso.

La principal conclusión del análisis es que el cambio hacia modelos con mayor participación del sector privado y con una mayor utilización del mercado requiere una reforma del marco de las relaciones laborales de los trabajadores portuarios. La reforma laboral, la participación del sector privado y la competencia de los mercados de servicios portuarios son tres requisitos para la modernización de los puertos; los tres se interaccionan, haciendo que las reformas sean estables y promoviendo un aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios. En otras palabras, aunque los nuevos modelos de provisión de servicios portuarios, al igual que los nuevos modelos de provisión de otras infraestructuras, implican una mayor participación del sector privado en la financiación de la infraestructura y en la gestión de los servicios, y un funcionamiento más

¹ Los dos modelos de provisión de infraestructura considerados en este artículo son una simplificación de los modelos del mundo real. Tal simplificación es útil para identificar y analizar la diversidad de organizaciones en relación a dos modelos simples. La denominación del modelo tradicional y nuevo modelo debe entenderse dentro de la tendencia hacia una mayor participación del sector privado que se inició después de la crisis de la deuda en Latinoamérica aunque tal participación del sector privado en la provisión de infraestructura no es algo nuevo de la última década. En el siglo pasado, los modelos con participación del sector privado predominaban en la provisión de infraestructuras, desde los años cuarenta y hasta la década de los ochenta, los modelos de propiedad pública son los dominantes en la provisión de infraestructuras. Para una discusión de la evolución de los modos de participación pública y privada en la provisión de servicios de infraestructura, ver Klein y Roger (1994).

² Esta característica de que los precios no cubren los costes del servicio no es uniforme en los distintos países y servicios de infraestructura. El precio del servicio de teléfono cubre el coste en la mayoría de los países, mientras que el precio del agua no cubre el coste en casi ningún país. En el caso de los puertos, existen ejemplos en los que los costes totales son cubiertos por las tarifas, aunque en otros casos los precios sólo cubren los costes operativos.

competitivo de los mercados. La característica más relevante de los procesos de modernización portuaria no es la entrada del sector privado en la prestación de servicios, ni el aumento de la competencia, sino el cambio radical en el marco de relaciones laborales.

El control monopolístico del mercado de trabajo es una característica del sector portuario que no es compartida por otros servicios de infraestructura. Aunque las características del mercado laboral de los sectores de infraestructura varían en los distintos países, el control sindical suele ser mayor en los mercados de trabajo de puertos y ferrocarriles que en los de electricidad, telecomunicaciones o agua potable y saneamiento. Las peculiares condiciones laborales, derivadas de tal control, limitan el desarrollo de empresas rentables en un entorno competitivo, aun cuando la legislación permita la prestación de determinados servicios a través de empresas privadas. De hecho, empresas del sector privado han participado en muchos países en la oferta de los servicios de manipulación de carga; sin embargo, en los países en los que la organización portuaria se basaba en los modelos tradicionales, las mejoras de productividad que han podido introducir las empresas privadas han sido limitadas. La ineficiencia y los altos costes derivados del monopolio laboral frenan el desarrollo de empresas privadas de servicios portuarios, en particular los de manipulación

de carga, a menos que éstas puedan trasladar los mayores costes a otros agentes económicos. Dicha traslación solo es posible en mercados no competitivos. En otros términos, el carácter monopolístico del mercado de trabajo portuario genera necesariamente un mercado monopolístico de servicios portuarios, bien sea con oferentes públicos de servicios portuarios bien con oferentes privados. La ineficiencia y los altos costes se trasladan al usuario y en algunos casos también al contribuyente.

El resto del artículo está organizado de la forma siguiente. En el epígrafe 1, se analizan los elementos que conforman la organización tradicional de los puertos en Latinoamérica. En el epígrafe 2, se describe el marco de las relaciones laborales en los modelos tradicionales de organización portuaria. El epígrafe 3 presenta las características de los nuevos modelos de organización portuaria. El epígrafe 4 analiza algunas opciones de participación del sector privado y las implicaciones de tales opciones sobre el papel de la autoridad portuaria. El epígrafe 5 discute las formas de introducir competencia en la prestación de servicios portuarios. El epígrafe 6 se detiene en el análisis de los cambios en el esquema de las relaciones laborales que se introducen durante los procesos de modernización de los puertos. El epígrafe 7 presenta la evolución de ciertos indicadores en los tres puertos analizados. El epígrafe 8 presenta las conclusiones.

La organización de un puerto público tradicional

Un puerto es un recinto cerrado en el que se ofrece a las naves el uso de la infraestructura básica y, también, una gran variedad de servicios. Estos servicios van desde el remolque hasta el suministro de combustible; desde el manejo de la carga hasta los servicios bancarios y de seguro; en fin, desde el almacenaje de la carga hasta la reparación del buque. Así pues, en la actividad de los puertos intervienen multitud de agentes económicos; la comunidad portuaria, en un sentido amplio, incluye a la autoridad portuaria, a los consignatarios, estibadores, agentes de aduanas, prácticos, empresas de remolque, y otras empresas de servicios relacionadas, directa o indirectamente, con el transporte o la mercancía. Dentro de esta comunidad se incluyen también las entidades del sector público encargadas del control de aspectos diversos del transporte y la mercancía.

Cada puerto tiene una forma peculiar de organizar el conjunto de actividades portuarias. Sin embargo, el esquema tradicional de organización de un puerto público³ en Latinoamérica se basa en los siguientes elementos:

- Una entidad pública es propietaria y gestora de la infraestructura del puerto, tanto de la infraestructura básica,

como de la infraestructura de los servicios. La entidad pública es responsable, en particular, de la infraestructura y el equipo requeridos para los servicios de carga y descarga.

- La entidad pública es el único oferente de casi todos los servicios al buque y a la carga, con excepción de los servicios que se prestan en el interior del buque.
- La entidad pública asigna espacios a empresas privadas para que éstas presten servicios no portuarios en el puerto; por ejemplo, asigna espacios a los bancos y compañías de seguros para que presten servicios bancarios y de seguros en el interior del puerto.
- Los armadores o sus agentes contratan los servicios que necesitan realizar en el interior del buque. La prestación de estos servicios se realiza bien mediante contrataciones a través de empresas privadas, que a su vez contratan a los trabajadores, bien mediante contratación directa de los trabajadores. En ambos casos, los trabajadores controlan la oferta de estos servicios.

³ Este artículo está centrado en la problemática de los denominados puertos públicos de carga general. No contempla, por tanto, los puertos dedicados a la manipulación de mercancías específicas (petróleo, granos) que son explotados en la mayor parte de los casos por empresas privadas.

- Los servicios a bordo sólo pueden ser realizados por trabajadores registrados en unas listas especiales para tal fin, que son supervisadas por la autoridad portuaria y controladas por los sindicatos de trabajadores marítimos. Las condiciones de trabajo salariales y no salariales, y la elección de los trabajadores que van a efectuar trabajos están controladas por los sindicatos, conformándose el mercado de trabajo como un monopolio, con un único oferente de trabajo y múltiples demandantes.
- Los mercados laborales, controlados monopolísticamente, generan prácticas que restan eficiencia a la prestación de los servicios, en particular a la manipulación de la carga. Entre estas prácticas restrictivas debe destacarse la rígida separación entre las actividades que deben realizar los distintos grupos de trabajadores que de esta forma logran una mayor demanda artificial de mano de obra que implican un sobre coste a los servicios portuarios.
- Las múltiples entidades públicas encargadas del control de diversos aspectos del transporte y la mercancía funcionan con procedimientos distintos interfiriendo en la operativa del puerto y alargando innecesariamente la estancia del buque en los puertos.

Estos elementos constituían la base de la organización de los puertos de Buenos Aires, Montevideo y Valparaíso antes de las correspondientes reformas. En Buenos Aires hasta 1992, la Administración General de Puertos (AGP) era propietaria de la infraestructura básica y de la infraestructura requerida para los servicios de manipulación

de carga; el naviero o sus agentes contrataban la manipulación de la carga en el buque directamente, pero solo los trabajadores nucleados en torno al Ente Nacional de Contratación y Garantización (ENCOGAR) podían realizar actividades en el interior del buque. Antes de 1970 toda la carga era manipulada en tierra por la AGP; a partir de dicha fecha, las empresas privadas prestan los servicios de manipulación de la carga en tierra, sin embargo las inversiones necesarias para la provisión de dichos servicios continuaron siendo responsabilidad de la Administración General de Puertos.

En Montevideo hasta 1992, la Administración Nacional de Puertos (ANP), la entidad pública administradora del puerto, era responsable de toda la infraestructura y prestaba todos los servicios de carga en el puerto; los navieros o sus agentes contrataban la manipulación de la carga en el interior del buque. Sin embargo, solo podían realizar actividades en el interior del buque aquellos trabajadores inscritos en la Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE).

En el Puerto de Valparaíso hasta la reforma de 1981, la administración y explotación del puerto correspondía a la Empresa Portuaria Chilena (EMPORCHI). Dicha empresa realizaba las funciones de administración y prestaba todos los servicios portuarios con excepción de la manipulación de la carga en el interior del buque, estos servicios eran contratados directamente por los navieros o sus agentes. Como en los casos anteriores, solo los trabajadores registrados ante la autoridad portuaria podían ser contratados para realizar actividades en el interior del buque. Así pues, la organización de los tres puertos era similar y basada en los elementos del esquema tradicional analizado en este epígrafe.

A continuación se analizan las implicaciones que tales esquemas tradicionales tienen sobre la eficiencia y la viabilidad económica y financiera de un puerto.

En primer lugar, todos o casi todos los servicios portuarios se prestan en régimen de monopolio por una entidad pública. El naviero puede elegir entre un puerto y otro, pero, una vez elegido un puerto, no tiene ninguna libertad para elegir los servicios, a excepción de los servicios de manipulación de carga en el interior de los buques. Sin embargo, la libertad de contratación de estos servicios esta restringida por las características monopolísticas del mercado laboral. La ausencia de competencia, en el mercado laboral y en el de servicios, genera ineficiencia tanto en términos de mayores costes como en términos de peor calidad de los servicios ofrecidos.

En segundo lugar, la ineficiencia de costes y calidad provoca reducciones de tráfico y subidas de tarifas. Se produce una espiral pérdida de calidad, reducción de tráfico y subidas de tarifas. A pesar de la inviabilidad económica y financiera de un puerto tradicional, la situación puede prolongarse durante mucho tiempo. Ello es debido a que la entidad pública recibe fondos presupuestarios para financiar, en el caso de pérdidas, la actividad portuaria. Pero además, las legislaciones de algunos países para asegurar un mínimo nivel de tráfico, imponen restricciones al transporte de la mercancía importada, que directa o indirectamente protegen los puertos ineficientes.

En tercer lugar, en este contexto también se generan todo tipo de comportamientos y prácticas ineficientes. Por ejemplo, el armador paga a la entidad pública tarifas por cada uno de los servicios que recibe: remolque, almacén, carga y descarga en tierra, etc., pero también paga una tarifa por cada día de

estancia en puerto. Los puertos ineficientes que dilatan la estancia de un buque en puerto no disminuyen por ello sus ingresos por buque, sino que cuanto mayor es la estadía media del buque en puerto, mayores son los ingresos y el nivel aparente de utilización del puerto.

En cuarto lugar, este esquema organizativo no permite la utilización de tecnologías continuas de manipulación de la carga, puesto que los trabajadores del inicio y del final de la cadena pertenecen a organizaciones distintas y exigen condiciones de trabajo dispares. Los trabajadores de tierra son empleados fijos de la entidad pública, mientras que los del interior del buque son empleados eventuales y contratados por el armador directamente o indirectamente a través de las empresas de estiba.

Por último, las reformas parciales de los esquemas portuarios tradicionales promueven aumentos de eficiencia poco significativos. Por ejemplo, una reforma parcial consistente sólo en la autorización de empresas privadas de manipulación de carga en tierra genera aumentos de eficiencia limitados. En estos casos, la entidad pública administradora del puerto autoriza a las empresas privadas a prestar servicios para la manipulación de la carga en el puerto; sin embargo, las inversiones necesarias para la prestación del servicio continúan siendo responsabilidad de la administración portuaria. El armador, en este esquema, puede elegir la empresa privada para la manipulación de la mercancía en el buque y también en el muelle. Este cambio organizativo podría ser un camino para mejorar la eficiencia puesto que : (1) aumenta la participación del sector privado y por tanto incluye incentivos para que los agentes minimicen los costes de los servicios; (2) incrementa el número de oferentes de servicios y por tanto genera competencia entre ellos para la prestación de los servi-

cios, y (3) permite unificar en una sola empresa la responsabilidad de manipulación de la carga en el buque y en el muelle.

A pesar de que con estas reformas se introducen, al menos en teoría, elementos incentivos del aumento de eficiencia, tales aumentos tienen un alcance limitado dentro de un esquema de organización portuaria tradicional, puesto que la empresa privada no decide la inversión apropiada para manipulación de la carga y tiene grandes limitaciones para organizar el trabajo. En efecto, las decisiones de inversión las toma la entidad pública, y la organización del trabajo está fijada por las restrictivas condiciones de trabajo impuestas por los sindicatos.

En el puerto de Buenos Aires, desde 1970, las empresas privadas ofrecieron servicios de manipulación de carga en tierra y a bordo, sin embargo la productividad era muy limitada. La baja productividad tenía una doble causa. Por un lado, las inversiones de manipulación de la carga eran responsabilidad de la entidad pública gestora del puerto que ni invertía en la cantidad adecuada, ni seleccionaba el equipo apropiado. Por otro, los sindicatos controlaban las condiciones de

trabajo e imponían una rígida separación entre los trabajadores que manipulaban la carga en tierra y en el buque. En otras palabras, las empresas privadas no tenían capacidad para decidir acerca de la mayoría de los insumos necesarios para la prestación de los servicios. A pesar de ello, las empresas privadas obtuvieron beneficios trasladando los costes de la ineficiencia a los precios que pagaban los armadores, lo que provocó una reducción continua del tráfico y la carga.

La reforma del puerto de Buenos Aires en el año 1992 multiplicó por tres la productividad de los servicios de manipulación de mercancías y los precios se redujeron de forma sensible. La causa no fue la participación del sector privado, puesto que dichos servicios eran prestados por empresas privadas antes de la reforma, sino la capacidad que las empresas privadas tienen, a partir de la reforma, para organizar la prestación de los servicios, y la competencia que se introdujo en el mercado de los servicios portuarios. En efecto, desde 1992 las empresas portuarias deciden sus inversiones y la organización del trabajo. Pero también compiten entre sí.

Los mercados de trabajo en los esquemas tradicionales de organización portuaria

En el esquema tradicional de organización portuaria, los mercados de trabajo se conforman en torno a tres grupos de trabajadores. El primer grupo está formado por los trabajadores que realizan la manipulación de carga en el buque. El segundo grupo está formado por los trabajadores que realizan la manipulación de la carga en tierra. El tercer grupo está formado por el resto de los trabajadores que prestan sus servicios en el puerto. Los trabajadores del tercer grupo, por su heterogeneidad, no conforman un mercado sino una variedad de mercados cada uno con características muy distintas y con relativamente poca importancia individual en la determinación de los costes portuarios. Este epígrafe analiza el funcionamiento de los dos primeros grupos.

El mercado de trabajo para la manipulación de la carga a bordo del buque tiene las siguientes características:

- El empleador es en la mayoría de los casos una empresa privada, bien directamente el armador o sus agentes, bien las empresas de estiba. Por tanto, la demanda de trabajo está formada por un grupo numeroso de agentes económico, en general, con poca capacidad negociadora individual y con dificultades para concertar acuerdos entre ellos.

- La mayoría de los trabajadores no tienen una relación de dependencia fija con el empleador. Los trabajadores eventuales son contratados, casi diariamente, en función de la actividad prevista y mediante sistemas de rotación, razón por la cual los trabajadores deben estar inscritos en listas que permitan instrumentar tales sistemas de rotación.
- Para realizar actividades a bordo, los trabajadores, deben estar inscritos previamente en una lista registrada ante la autoridad portuaria. Las listas son administradas por los sindicatos u organizaciones similares que seleccionan el trabajador y fijan las condiciones de trabajo salariales y no salariales.

Estas características conforman el mercado de trabajo marítimo como un monopolio de oferta. Existen muchos demandantes de trabajo (las empresas de estiba y los armadores) y un solo oferente, el representante o negociador de las listas registradas que están controladas por uno o varios sindicatos. Los salarios y condiciones de trabajo están por encima de los correspondientes en un mercado competitivo y, en la mayoría de los casos, las condiciones impiden la introducción de las nuevas tecnologías.

El mercado de los trabajadores de manipulación de carga en tierra tiene características monopolistas tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta. Las relaciones de trabajo se basan en el siguiente esquema:

- El empleador es, en general, una entidad pública. En algunos casos, empresas privadas realizan la manipulación de la carga en tierra.
- Los trabajadores son, en general, fijos.
- La capacidad negociadora de los sindicatos de tierra suele ser muy inferior a la de los sindicatos marítimos.
- Las condiciones salariales y no salariales están controladas por el personal fijo que presta sus servicios en la entidad pública.

A pesar de que el mercado de trabajo en tierra tiene las características de derecho de monopolio bilateral con un solo oferente (los sindicatos) y un solo demandante (la entidad pública operadora del puerto), las condiciones de trabajo están controladas por el lado de la oferta. Ello es así porque el único demandante de trabajo es una entidad pública, que puede enjugar las pérdidas con cargo a los presupuestos públicos o trasladar a las tarifas los aumentos de costes. Por tanto, al no existir el peligro de que la empresa abandone el mercado por falta de competitividad, las peticiones de los sindicatos de subidas de salarios y de mejoras en las condiciones laborales no tienen un límite establecido exógenamente. Pero además, los directivos de la entidad pública soportan un coste personal y político mayor por rechazar las peticiones sindicales que por aceptarlas. El monopolio bilateral se convierte casi en monopolio de oferta.

Las condiciones de trabajo de ambos grupos no son homogéneas. Tal disparidad genera una separación rígida entre las actividades que realizan unos y otros. Dentro de una organización portuaria tradicional, la separación rígida de actividades y la disparidad de las condiciones de trabajo de los grupos de trabajadores se mantienen incluso en los casos en que ambos tienen un empleador común. Tal disparidad imposibilita la introducción de las tecnologías competitivas puesto que éstas exigen líneas de trabajo continuas desde el interior del buque a los almacenes.

En los puertos tradicionales, el comportamiento de los mercados laborales, la aparición de nuevas tecnologías más intensivas en capital que las tradicionales, y la gestión y administración pública de los puertos se interaccionan para frenar la inversión, especialmente la inversión en equipos para la manipulación de carga, y generar exceso de mano de obra. En efecto, las nuevas tecnologías de carga, que implican líneas continuas de manipulación desde el interior del buque a los almacenes, no pueden ser aprovechadas con condiciones de trabajo dispares para los trabajadores de una misma cadena.

Los trabajadores, por su parte, no aceptan unificaciones de las condiciones de trabajo pues ello significaría la introducción de tecnologías intensivas en capital y por tanto, una reducción del empleo. El exceso de trabajadores y las remuneraciones elevadas en relación a la productividad provocan pérdidas cuantiosas a las entidades públicas o subidas continuadas de las tarifas que, a su vez, provocan una reducción de las cargas y del tráfico. Las pérdidas hacen cada vez más difícil la financiación de nuevas inversiones. La reducción de tráfico genera más exceso de personal, lo que a su vez provoca un mayor re

Cuadro 1
Número de Trabajadores

	Buenos Aires		Montevideo		Valparaíso	
	1991	1994*	1990	1994*	1979	1984*
Trabajadores Marítimos	3200	--	--	--	990	--
Trabajadores en Tierra	3980	--	4300	--	1610	--
Total	7180	1830	--	1900	2600	1024

* Después de la reforma no es significativa la separación entre trabajadores de tierra y mar.

chazo de los trabajadores a la introducción de nuevas tecnologías.

En los puertos de Buenos Aires, Montevideo y Valparaíso, antes de las correspondientes reformas, los mercados laborales presentaban las características descritas en este epígrafe. En efecto, el mercado de trabajo marítimo estaba controlado por el lado de la oferta: en Buenos Aires, a través del Ente Nacional de Contratación y Garantización; en Montevideo, a través de la Administración Nacional de los Servicios de Estiba; y en Valparaíso, a través de la Confederación Marítima de Chile. En lo que respecta al mercado de trabajadores de tierra, el único empleador era una entidad pública, con excepción del puerto de Buenos Aires a partir de 1970.

En estos puertos se generó exceso de mano de obra y ausencia de inversión. Las observaciones siguientes son significativas a este respecto.

- El exceso de mano de obra se pone de manifiesto comparando el número de trabajadores antes y después de las reformas portuarias (ver Cuadro 1). Esta comparación, aunque es indicativa de la magnitud del proble-

ma, infravalora el exceso de personal de los puertos antes de las reformas, puesto que éstas han incrementado los volúmenes de tráfico y carga y, por tanto, la disminución de personal ha sido menor que la que se hubiera requerido con los niveles de cargas y el tráfico anteriores a las reformas.

- Los aumentos de productividad de la mano de obra derivados de las reformas (ver Cuadros 2, 3 y 4) son también indicativos del exceso de personal y de la carencia de equipo previos a las reformas.
- En el puerto de Valparaíso no se realizó ninguna inversión en el período 1973-81, ya que el gobierno cortó todas las transferencias presupuestarias y EMPORCHI no generaba fondos suficientes para atender nuevas inversiones.
- En el puerto de Montevideo no hubo prácticamente inversiones hasta principios de la década de los ochenta. En dicha década se hicieron algunas inversiones con aportaciones de los presupuestos públicos; no obstante, las obras y adquisiciones en

maquinaria para la prestación de los servicios de manipulación de carga fueron poco apropiadas. Por ejemplo, se adquirió una grúa flotante y un remolcador de gran potencia que prácticamente no han sido utilizados.

En el puerto de Buenos Aires, las únicas inversiones en el período 1970-90 realizadas por la AGP fueron la pavimentación de muelles, la adquisición de treinta autoelevadores, dos guías móviles y doce grúas muelle.

-3-

Elementos de los programas de modernización de las organizaciones portuarias

Un programa de modernización y reforma de una organización portuaria tradicional para promover de forma estable la eficiencia en la prestación de los servicios debe reunir los requisitos siguientes: (1) una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios; (2) un aumento de la competencia en la prestación de servicios portuarios; (3) una ruptura del monopolio de los mercados de trabajo, y (4) una redefinición del papel de la autoridad portuaria.

La ausencia de alguno de ellos puede hacer fracasar la modernización de un puerto⁴, dado que la interacción de los cuatro es clave para que se generen los incentivos y se establezcan los controles que promueven una prestación eficiente de los servicios y una correcta fijación de precios, así como para establecer un marco de seguridad jurídica y operativa capaz de atraer inversión hacia las actividades portuarias.

⁴Aunque los esquemas de organización con participación del sector privado y con competencia contienen incentivos para aumentar la eficiencia interna y fijar los precios a los usuarios de acuerdo con el mínimo coste, existen organizaciones portuarias que no incluyen los elementos anteriores que funcionan eficientemente. El puerto de Singapur es un ejemplo de un puerto de propiedad y gestión pública que tiene un alto nivel de eficiencia y es rentable

En efecto, la competencia entre las empresas por la provisión de los servicios a los buques incentiva la introducción de nuevas tecnologías de reducción de los costes y la fijación de precios acordes con el coste mínimo. La participación privada se requiere tanto para hacer posible la competencia entre las empresas de servicios, como para restablecer los incentivos de las empresas hacia la minimización de costes. La redefinición del papel de la autoridad portuaria es clave para permitir el funcionamiento de los mercados.

La autoridad portuaria no tiene que prestar servicios que prestan las empresas privadas, ni tiene que fijar las tarifas de los servicios de estas empresas, su rol es asegurar que existe competencia entre empresas que prestan los servicios y evitar que estas realicen entre ellas acuerdos de colusión. Por último, la eliminación de las prácticas restrictivas en el mercado laboral es una condición necesaria para reducir costes a través de la introducción de nuevas tecnologías y para trasladar a los usuarios parte de los aumentos de productividad mediante reducciones de los precios de los servicios.

Participación del sector privado y papel de la autoridad portuaria

El aumento de la participación del sector privado en la infraestructura y servicios portuarios puede hacerse a través de diferentes esquemas. Dichos esquemas forman un continuo que va desde la participación del sector privado en la prestación de todos o parte de los servicios portuarios (carga, remolque, práctico, almacenaje), a la venta del puerto, pasando por la concesión o el alquiler de terminales. Excepto en el caso de venta, en todas las demás opciones el puerto es administrado por una autoridad portuaria que se encarga de regular y supervisar la actividad de las empresas privadas operadoras de servicios o de infraestructuras; sin embargo, la opción para la participación del sector privado condiciona el papel de la autoridad portuaria.

Empresas privadas para la prestación de servicios portuarios

La organización portuaria en estos esquemas descansa en los elementos siguientes. Una entidad pública es propietaria del puerto y administra el uso del espacio físico; pero, en general, no explota ningún servicio portuario de los que se ofrecen al buque o la mercancía. Estos servicios son prestados por empresas privadas en régimen de competencia. En algunos casos, la entidad pública, directamente o a través de otras empresas públicas, presta algunos servicios a terceros en competencia con las empresas del sector privado. Las empresas privadas son las que fijan los precios de los servicios que prestan; aunque, en algunos casos, dichos precios

están controlados por la autoridad portuaria, la mayoría las empresas privadas tiene un margen de libertad amplio para su fijación. La entidad pública suele proveer al conjunto de empresas del puerto de algunos servicios generales, como son limpieza y vigilancia, que son prestados con personal propio en unos casos o mediante la contratación de los servicios en otros. La segunda fórmula está siendo cada vez más utilizada.

La inversión necesaria para la prestación de los servicios es responsabilidad de las empresas privadas, pero esta inversión no es, en general, demasiado elevada y tiene una vida útil corta. Ello significa que las empresas privadas no requieren un período largo de tiempo para recuperar las inversiones y, por tanto, el riesgo financiero que soporta el sector privado es más reducido que en las otras opciones (es decir, concesión o venta de terminales) que requieren mayor inversión con largos períodos de amortización técnica.

La autoridad portuaria tiene un doble papel: el derivado de la administración del recinto y el derivado de garantizar la competencia. La autoridad portuaria tiene un papel de administrador e inversor de la infraestructura básica. Por este motivo, a este modelo se le ha denominado modelo *landlord*. En su papel de administrador de espacios, sus decisiones deben estar acorde con las demandas de las empresas prestadoras de servicios y con los clientes últimos. En la prestación de dichos servicios, la autoridad portuaria debe evitar tanto los precios subvencionados de

los espacios, que hacen inviable la renovación portuaria, como los precios demasiado altos que restarían competitividad al puerto. El otro papel, garantizar la competencia entre empresas suministradoras de servicios, conforma a la autoridad portuaria como algo muy diferente al mero arrendador de espacios del recinto portuario. Esta papel se analiza en el epígrafe 5.

La opción de incrementar la participación del sector privado mediante la prestación de los servicios portuarios por empresas privadas es la utilizada en los puertos de Valparaíso y Montevideo.

El puerto de Valparaíso en Chile está administrado por la Empresa de Puertos Chilena (EMPORCHI), una entidad pública responsable de la inversión y mantenimiento de la infraestructura básica que no presta ningún servicio de carga y descarga. Prácticamente todos los servicios son prestados por empresas privadas en régimen de competencia. Las empresas privadas son responsables de la inversión necesaria para la prestación del servicio y de la fijación de los precios de los servicios.

En Montevideo, la entidad pública administradora de puertos, Administración Nacional de Puertos (ANP), es responsable de la inversión en infraestructura. ANP actúa de regulador y supervisor de las actividades de las empresas privadas y supervisa los precios de los servicios que prestan. Aunque la ley de reforma estipuló que la entidad pública también podría prestar servicios operativos temporalmente, la ANP no presta actualmente ningún servicio de estiba y desestiba a la carga general, pero presta todavía casi todos los servicios en la terminal de contenedores.

Concesión de terminales

La organización portuaria en estos esquemas se basa en los elementos siguientes. La autoridad portuaria concede las terminales de un puerto a empresas privadas. Durante el período de concesión, la empresa concesionaria explota y gestiona la terminal correspondiente y es responsable de las inversiones de la misma. En algunos casos, la empresa concesionaria explota la terminal según el modelo *landlord*; en otros, la empresa concesionaria presta muchos de los servicios portuarios al buque y los navieros. Al final de dicho período, la terminal y todas las inversiones revierten a la autoridad portuaria.

Las inversiones que tienen que realizar las empresas concesionarias son elevadas por la necesidad de rehabilitar las terminales y también porque los contratos de concesión así lo estipulan. Puesto que las inversiones que deben realizar las empresas concesionarias incluyen la infraestructura básica y los equipos para la prestación de los servicios, el período para la recuperación de las mismas suele ser muy largo. Por esta razón, el período concesional debe ser también largo. Así pues, el concesionario y el inversor privado están expuestos a un riesgo financiero alto.

La autoridad portuaria explota las zonas comunes y, aunque mantiene la propiedad de las terminales, sus funciones se reducen a la vigilancia y actualización del contrato de concesión. La actualización de los contratos de concesión es una tarea difícil por cuanto el período de concesión es largo y las condiciones económicas y financieras del puerto y su entorno variarán mucho durante el período concesional. La competencia es más am-

plia a través de concesión de terminales que a través de empresas privadas de prestación de servicios, pero es más difícil de garantizar. La causa es el interés de los concesionarios en reducir la competencia y realizar acuerdos para controlar los mercados. La tendencia a tales acuerdos para mitigar a largo plazo el riesgo del inversor privado, complica el papel regulador y supervisor de la autoridad portuaria.

El modelo elegido en la reforma del puerto de Buenos Aires fue la concesión de terminales. El concedente fue el Estado Nacional Argentino a través del Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos, que en su día cederá sus derechos a la Sociedad Administradora del Puerto (SAP). Esta sociedad tiene a su cargo la administración general del puerto y la conservación y mantenimiento de lugares comunes. También, tiene atribuciones de autoridad portuaria y es el órgano de control de las concesiones. El concesionario explota y opera las terminales. Se concesionaron seis terminales. Inicialmente se plantearon las concesiones a seis concesionarios distintos, si bien, finalmente se adjudicaron dos terminales a un mismo concesionario. Las empresas concesionarias prestan todos los servicios a las mercancías y a los buques. Con excepción de una terminal cuyo período concesional fue de 18 años,

las terminales fueron asignadas por un período de 24 años, mediante una licitación pública.

Venta de puertos

La venta de un puerto público al sector privado significa el traspaso de toda la responsabilidad y la enajenación de todos los activos del puerto a la empresa compradora. Es decir, la gestión, explotación y propiedad pasan al sector privado. Desde el punto de vista de las funciones que realizan las empresas privadas, la concesión y la venta son muy similares. Dos diferencias deben destacarse.

La primera es que la inversión de la empresa privada es mayor que en el caso de la concesión. La segunda, es que la financiación privada es más fácil en el caso de venta que en el caso de concesión. Ello es así, debido a que los contratos de concesión, en general, no son traspasables a terceras empresas mientras que no hay restricciones, al menos a largo plazo, para vender un puerto a otro consorcio. Además, la explotación de un puerto después de la venta suele estar regulada a través de leyes y reglamentos, tal regulación suele ser más flexible que la implícita en los contratos de concesión.

El mercado y la competencia

Como se mencionó anteriormente, otro requisito para que la reforma de una organización portuaria promueva la reducción de costes y la fijación apropiada de los precios de los servicios portuarios es el establecimiento de mecanismos de competencia entre empresas. Las formas de establecer la competencia y su funcionamiento varían en las diversas opciones para aumentar la participación del sector privado.

Competencia entre empresas de servicios portuarios

En la opción en que la participación del sector privado se instrumenta a través de empresas de servicios, la competencia requiere que haya varias empresas para la prestación de cada uno de los servicios. La autoridad portuaria debe velar por la competencia dentro del mercado y vigilar que los precios no reflejen prácticas colusivas entre las empresas. Por ello, el funcionamiento del mercado exige que cada empresa fije sus precios y pueda competir tanto a través de la calidad como a través de los precios. La autoridad portuaria puede autorizar los precios de los servicios o solicitar información sobre los mismos, o establecer precios máximos. Pero la autoridad portuaria no debe fijar los precios de los servicios. Tal fijación de los precios eliminaría el funcionamiento de los mercados.

La instrumentación de la competencia a través de empresas públicas y privadas prestadoras del mismo servicio no es, en general, una opción eficiente ya que puede acabar destruyendo la competencia. La razón es

que las empresas públicas pueden forzar los precios por debajo de los costes para aumentar su cuota de mercado y cercenar así el desarrollo de las empresas privadas. También, si los servicios son prestados por la autoridad portuaria o por empresas públicas dependientes de ella, la autoridad portuaria puede hacer uso de su capacidad reguladora y discriminar en contra de las empresas competidoras.

En Valparaíso, la competencia se instrumenta a través de empresas privadas que son las responsables de los precios de los servicios que prestan. En el puerto de Montevideo, la competencia se instrumentó, legalmente, a través de empresas públicas y privadas y de un control de los precios de los servicios por la autoridad portuaria. En la práctica, las empresas públicas no compiten con las privadas y el control de precios se ha reducido significativamente.

Competencia entre puertos y terminales

En el caso de venta o concesión, el concesionario tiene libertad para organizar los servicios del puerto o de la terminal; y por tanto, la empresa concesionaria tiene el monopolio de los servicios dentro del puerto o terminal. El naviero puede elegir el puerto o la terminal, pero no puede elegir la empresa que le suministra los servicios portuarios. Para evitar abusos monopolísticos, la opción de venta y concesión debe asegurar que los armadores puedan elegir entre varias alternativas. Es decir, se debe garantizar la competencia entre las empresas concesionarias o

propietarias de puertos y terminales para atraer a los buques. En unos casos, esta competencia se logra a través de puertos cercanos, como en los puertos privatizados en el Reino Unido. En los casos de concesión, una práctica común para garantizar la competencia es la concesión a empresas distintas de las terminales de un mismo puerto. La competencia entre los concesionarios de terminales por la atracción de los buques evita comportamientos monopolísticos.

La atención al nivel adecuado de competencia es un punto clave del éxito de una reforma portuaria basada en la concesión de terminales. Un número elevado de empresas concesionarias junto con la exigencia de elevadas inversiones puede ser incompatible con el nivel aceptable de rentabilidad. En estas condiciones, la explotación de las terminales no tendría atractivo para operadores portuarios con experiencia y prestigio. Como resultado, solo optarían a la concesión empresas con poca experiencia a las que el potencial abandono de la explotación no les preocupa, puesto que no se juegan su prestigio internacional.

El tamaño apropiado de las empresas concesionarias de terminales es función del movimiento esperado del puerto y de la inversión exigida en la terminal. A este respecto, dos observaciones deben resaltarse. La primera es que, en general, aunque las refor-

mas aumentan el tráfico de los puertos, el aumento de eficiencia incrementa la capacidad operativa de las terminales, es decir, reduce el número de empresas que tienen lugar en el mercado. La segunda se refiere a que cuanto mayor es el volumen de inversión exigido en los contratos de concesión, mayor es el tamaño apropiado de las empresas concesionarias. En otras palabras, cuanto mayor es la inversión requerida menor es el número de empresas que caben en el mercado y, por tanto, menor la competencia. Las reformas deben perseguir un cierto equilibrio entre ambas.

El caso del puerto de Buenos Aires ilustra los problemas del exceso de competencia. En este puerto, la opción elegida inicialmente fue concesionar seis terminales a seis consorcios privados con objeto de lograr la máxima competencia. El Gobierno de Argentina adjudicó finalmente dos terminales a un mismo concesionario. A pesar de ello, cinco empresas concesionarias podrían ser demasiadas para el volumen de tráfico del puerto. De hecho, la empresa concesionaria de una de las terminales tuvo problemas a los seis meses de iniciar sus operaciones y abandonó la operación. La puesta en funcionamiento de las inversiones previstas en las terminales es probable que fuerce a alguna otra empresa concesionaria a abandonar la explotación.

La reforma de los mercados de trabajo portuario

La reforma de los mercados de trabajo es, como se ha mencionado anteriormente, otra de las condiciones para que las reformas portuarias promuevan la eficiencia. Sin ella, se dificulta el aumento de la competencia y el aumento de la participación del sector privado.

La reforma laboral requiere tres tipos de medidas: (1) Medidas legales para eliminar las prácticas restrictivas, como por ejemplo, la obligatoriedad del registro de trabajadores portuarios o las reglamentaciones que imponen una separación rígida entre las labores a bordo y en tierra. (2) Medidas para promover una relación laboral estable entre los trabajadores portuarios y las empresas privadas. (3) Medidas para reducir el número de trabajadores portuarios.

Los tres tipos de medidas son necesarios para eliminar la ineficiencia de la organización tradicional y promover un funcionamiento fluido después de las reformas. La eliminación del monopolio del mercado de trabajo portuario podría reducir los salarios de los trabajadores. Esta reducción, en principio, podría aumentar el nivel de empleo. Sin embargo, el exceso de mano de obra en la mayoría de los puertos tradicionales y la introducción de las nuevas tecnologías intensivas en capital, que las empresas privadas introducirían en un entorno competitivo y sin rígidas separaciones entre los trabajos de tierra y mar, provocaría una reducción del nivel de empleo.

Una caída del empleo y una bajada salarial harían inviable, desde el punto de vista de su aceptabilidad social y política, cualquier intento de modernización portuaria a menos que se instrumenten medidas para paliar el coste social de las reformas. Tales medidas deben contemplar a los trabajadores que deben abandonar la actividad portuaria y a los que continúan en ella. Los programas incentivados de bajas, jubilaciones anticipadas, indemnizaciones por despidos forzados y programas de reconversión afectan a los trabajadores que abandonan la actividad portuaria. Los esquemas de creación de empresas por parte de los trabajadores portuarios, y la exigencia a las empresas portuarias de un número mínimo de trabajadores fijos van dirigidas a los trabajadores que continúan en la actividad portuaria.

Modificaciones de la normativa legal

La mayoría de las prácticas restrictivas de los mercados laborales, en especial las que se refieren a los trabajadores marítimos, tienen un reflejo legal en casi todos los países. El desarrollo y aprobación de las nuevas leyes que eliminan las prácticas restrictivas son, por tanto, tareas a programar en los calendarios de las reformas. La aprobación y aplicación de tales leyes requiere, en muchas ocasiones, de dilatados períodos. En muchos casos, para facilitar su aceptación, las nuevas leyes incluyen programas de indemnizaciones para aquellos colectivos a los que va dirigida la reforma del marco laboral.

En Argentina, en el año 1992, el decreto 817/92 introdujo la libre contratación de servicios de estibaje y eliminó las restricciones que obligaban a contratar a través del Ente de Contratación y Garantización. El decreto también incluyó un plan de retiro voluntario para los estibadores nucleados en torno al citado ente.

En Uruguay, la ley 16.246 de 1992 no eliminó directamente el monopolio de los servicios de estiba y desestiba que, antes de la reforma, mantenía la Administración Nacional de los Servicios de Estiba. La ley declaró los registros de trabajadores a extinguir y cerró los registros, es decir ningún trabajador pudo incorporarse a los registros a partir de la promulgación de la ley. Paralelamente, se implementó un programa de incentivos para la reducción de personal que promovía la reducción a través de indemnizaciones e incentivos a los trabajadores a crear sus propias empresas de estiba. Prácticamente todos los trabajadores de ANSE aceptaron el retiro.

En Chile, en 1978, el gobierno dictó un nuevo código laboral aplicable a todos los trabajadores del país que consagraba tres principios: libertad de acceso al trabajo en igualdad de condiciones; libertad del empleador para seleccionar y contratar a su personal, y libertad del empleador para organizar el trabajo. La aplicación de estas normas al sector portuario se demoró casi tres años. En 1981 se llegó a un acuerdo con los sindicatos marítimos para compensar a los 3.500 trabajadores afectados a COMACH. Como consecuencia del mismo, éstos percibieron indemnizaciones de US\$ 12.800 por trabajador al tipo de cambio de la época. Este acuerdo permitió dictar la ley 18.032 por la cual los trabajadores portuarios se sometían al código laboral de 1978.

La ley también crea la figura del trabajador portuario y lo define como aquel que realice funciones de carga y descarga y demás faenas propias de la actividad portuaria, tanto a bordo de las naves y artefactos navales como en los recintos portuarios. Así desaparece la asignación de actividades separadas a los grupos de trabajadores de tierra y mar.

Reducción del personal de la entidad pública

Los procesos de modernización portuaria, al promover directa o indirectamente una mayor participación de las empresas del sector privado, llevan implícitos el traspaso de trabajadores del sector público al privado. Pero además, debido al exceso de mano de obra de la entidad pública en la mayoría de los puertos públicos, se requiere también una reducción neta de empleo. Los procedimientos para facilitar la reducción y el traspaso de trabajadores juegan un papel clave en las reformas.

En Argentina, para los trabajadores contratados por la Administración General de Puertos del Estado se instrumentaron planes de retiro voluntario. Como consecuencia, el número de trabajadores de AGP pasó de 3.981 en 1991 a 650 en 1994.

En Uruguay, el principio básico de la reforma portuaria fue la gradualidad. La ley citada de 1992 no busca ni la transferencia total de la infraestructura al sector privado, ni siquiera de los servicios portuarios. La filosofía es la transferencia de activos y servicios cuando se vayan creando empresas privadas. A pesar de ello, la Administración Nacional de Puertos tuvo que instrumentar un programa de reducción de personal. El número de empleados pasó de 3.200 a final de 1991 a 1.900 en 1994. Aunque no se dis-

pone de cifras precisas del coste de estos retiros, durante el año 1994 se dedicaron US\$ 5 millones, aproximadamente un 10% de los ingresos de ANP, a los programas de reducción de personal. El empleo se redujo en 400 trabajadores entre 1993 y 1994, lo que significa para los trabajadores que abandonaron ANP en 1994 una indemnización de aproximadamente US\$ 12.500.

En el año 1981 EMPORCHI, la empresa pública gestora de los 10 puertos públicos de Chile, contaba con 7.800 trabajadores; en 1996, el número de trabajadores es de 1.500. Para la reducción de personal se instrumentaron incentivos a las renunciaciones voluntarias, planes de jubilación anticipados y despidos forzosos con indemnización especial.

Las relaciones laborales después de las reformas

Las reformas portuarias establecen nuevas relaciones laborales entre trabajador y empleador. Un elemento fundamental de las nuevas relaciones laborales es la eliminación del monopolio de oferta del mercado de trabajo. Es decir, el empleador puede seleccionar y negociar con el trabajador. El otro elemento es el tipo de contrato que liga a los trabajadores con el empleador. Una alta participación de eventuales en los trabajos portuarios suele generar conflictividad en el recinto portuario y carencia de trabajo especializado. A pesar de ello, no es posible eliminar la participación del trabajo eventual en las empresas portuarias debido al carácter cíclico de la actividad. Las reformas deben perseguir un balance entre la estabilidad y la adecuación del trabajo a las condiciones de demanda. En algunas reformas se ha optado por limitar la participación de los trabajadores eventuales en las empresas portuarias, en otras se garantiza al trabajador un número de horas al año.

En el puerto de Buenos Aires, las empresas concesionarias tuvieron que dar empleo a 200 personas provenientes de AGP con las condiciones laborales existentes en el momento de la concesión, aunque los concesionarios podían pactar con los empleados, posteriormente, acuerdos de desvinculación. Los concesionarios tuvieron también que dar empleo a las 1.150 personas provenientes del censo residual de ENCOGAR, a través de una relación laboral permanente.

En Uruguay, con objeto de incentivar una relación estable de los trabajadores portuarios, se incluyó en los procedimientos de concesión y autorización para la prestación de servicios en el puerto que el compromiso de contratar a personal de ANP con contrato estable contaría de manera favorable en la evaluación de las ofertas. La normativa uruguaya contempla el concepto de jornalero estable de las empresas estibadoras. Se trata de trabajadores eventuales con una relación preferente con una empresa estibadora, por la cual tiene preferencia para ser contratado fijo y para efectuar trabajos eventuales. Este sistema es un compromiso entre la estabilidad al trabajador y flexibilidad empresarial para atender a una demanda cíclica.

En Chile, la reforma de 1981 no preveía ningún mecanismo para promover relaciones laborales estables para los trabajadores portuarios. Los trabajadores portuarios están formados por dos grupos: los que tienen una relación laboral permanente con las empresas de estiba y los eventuales. Inicialmente, el primer grupo representaba un 80% del total. Sin embargo, el exceso de oferta de trabajadores portuarios y las condiciones salariales provocaron el aumento de la participación de eventuales y paralelamente un aumento de la conflictividad laboral portuaria. Han existido diversas propuestas para aumentar la participación de los trabajadores

fijos pero no han sido implementadas. La reforma de 1993 no elimina la figura de los eventuales, ni limita la participación de los

mismos, pero garantiza a los trabajadores eventuales un cierto número de jornadas al año.

-7-

El aumento de la eficiencia portuaria en las reformas

Los procesos de modernización de los puertos de Buenos Aires, Montevideo y Valparaíso han incluido entre sus reformas medidas para la eliminación del monopolio laboral, una mayor participación del sector privado, y un cierto nivel de competencia entre los oferentes de servicios. La participación del sector privado y la competencia son todavía limitados en el puerto de Montevideo, aunque la legislación permite un aumento de continuo de la participación privada y la competencia. La competencia y la participación del sector privado son significativas en el puerto de Valparaíso; sin embargo, existen problemas laborales dentro de las organizaciones portuarias. La competencia y la participación del sector privado son muy altos en el puerto de Buenos Aires. La reforma laboral se ha abordado de manera bastante similar en Argentina y Uruguay. La reforma del mercado laboral en Chile no incluyó, inicialmente, medidas para promover una relación laboral estable entre las empresas de servicios y los trabajadores. A pesar de las diferencias entre ellas, las tres reformas portuarias han mejorado la eficiencia de la prestación de servicios portuarios y han provocado una ruptura en la espiral: aumento de costes, subida de precios, y reducción de las cargas, la cual iba acompañada de una paralización de la inversión. En

efecto, en los puertos analizados se han producido después de las reformas, aumentos de productividad⁵ de la mano de obra, reducciones de costes y precios de los servicios y crecimientos del tráfico y la carga. No se han dispuesto de cifras, a excepción de las cifras en el puerto de Buenos Aires, para evaluar el crecimiento de la inversión.

Puerto de Buenos Aires

En el puerto de Buenos Aires, el volumen manipulado de carga general aumentó un 50% y el número de contenedores un 80% entre el año anterior a la reforma (1991) y el año 1994. Otros indicadores de aumento de eficiencia figuran en el Cuadro 2.

Los menores costes provocados por las mayores cargas y el aumento de productividad junto con la competencia entre terminales fueron las causas de las reducciones de precios después de la reforma. La tarifa por Tm importada pasó de US\$ 6.69 en 1991 a US\$ 3 en 1994. La tarifa por Tm exportada también se redujo significativamente, pasando

⁵ Algún indicador de la productividad de otros factores de producción hubiera sido deseable. Sin embargo no se han elaborado por falta de datos sobre la inversión y el parque de capital.

de US \$ 2.10 a US\$ 1.50 en el mismo período. Las inversiones privadas realizadas en el puerto han sido de US\$ 75 millones en 1994 y US\$ 135 en 1995, las inversiones previstas para el bienio 1996-1997 son US\$ 126 millones.

Cuadro 2
Puerto de Buenos Aires

	1991	1995	Índice
Volumen operado de carga			
- Carga general (miles de Tm)	4.000	6.000	150
- Contenedores (miles)	300	540	180
Superficies operativas (has.)	65	95	146
Estancia media (días)	6,2	3,1	50
Productividad (Tm/persona/año)	800	2.000	250

Año base 1991=100

Puerto de Montevideo

En el puerto de Montevideo la carga aumento de 1,2 millones de Tm a 2,5 millones en el período 1990 a 1994. El número de contenedores paso de 42.000 unidades a 130.000. De acuerdo con la información facilitada por el propio puerto, la productividad se ha multiplicado por 4,8, pasando de 287 Tm/persona/año en 1990 a 1.321 en 1994 (ver Cuadro 3).

Las tarifas además de simplificarse se han reducido de manera significativa, entre un 10% y un 20%, llegando la reducción para determinadas mercancías hasta un 40%.

Cuadro 3
Puerto de Montevideo

	1990	1994	Índice
Volumen operado de carga			
- Carga general (miles de Tm)	1234	2509	203
- Contenedores (miles)	42	132	314
Estancia media (días)	--	--	--
Productividad (Tm/persona/año)	287	1321	460
Empresas privadas habilitadas	--	69	--
- Servicios de carga	--	38	--
- Servicios al buque	--	31	--

Año base 1990=100

Puerto de Valparaíso

En el puerto de Valparaíso desde que se produjo la reforma laboral en 1981, se han producido aumentos tanto en carga general como contenedores (ver Cuadro 4). No se dispone de información sobre los volúmenes

de inversión habidos en los años posteriores a la reforma.

Cuadro 4
Puerto de Valparaíso

	1979	1986	1990	1995
Volumen operado de carga				
- Carga general (miles de Tm)	1.982	--	3.501	4.622
- TEUS	87.274	--	130.753	240.456
Rendimientos (Tm/hora/escotilla)				
- Barras de cobre	80	100	100	110
- Fruta	20	30	30	45
- Carga general fraccionada	30	35	35	40
- Carga general contenerizada	73	140	140	200
Costes portuarios				
- Barras de cobre (\$/Tm)	9	5,5	5,5	3,5
- Carga general fraccionada (\$/Tm)	8	2,5	2,5	2,3
- Fruta (\$/caja)	0,62	0,23	0,23	0,22

Consideraciones finales

En este artículo se han analizado las características del modelo tradicional de organización portuaria en Latinoamérica y las razones por las cuales estos modelos suelen fracasar. También se han discutido los requisitos que deben reunir las reformas portuarias para promover la oferta de servicios portuarios competitivos. Se ha enfatizado el papel de las reformas laborales en la modernización de los puertos. A continuación se resumen las principales conclusiones.

1. Los esquemas tradicionales de organización portuaria carecen de los incentivos adecuados para aumentar la eficiencia y pueden generar, de hecho han generado en los puertos analizados, una espiral de pérdida de eficiencia, reducción de cargas, y subida de tarifas portuarias que hace inevitables los procesos de modernización y reforma.

En efecto, los esquemas tradicionales se basan en un monopolio público de oferta de servicios y un monopolio de demanda en el mercado de trabajo con capacidad no solo de fijar salarios sino también condiciones de trabajo. Algunas de las condiciones laborales, en particular el distinto régimen de los trabajadores en tierra y a bordo imposibilitan la introducción de tecnologías continuas de manipulación de la carga. La pérdida de eficiencia y la continua reducción de cargas requieren de constantes subidas de los precios de los servicios o de crecientes transferencias presupuestarias. La reducción de dichas transferencias debido al deseo o a la

necesidad de reducir el déficit público llevan a los puertos casi al colapso operativo.

2. Los nuevos modelos con mayor participación del sector privado exigen para garantizar eficiencia y precios adecuados, cierto grado de competencia, bien a través de la elección del puerto o la terminal, bien a través de la elección de la empresa prestadora de servicios portuarios.

La mayor participación del sector privado no es suficiente para promover una asignación eficiente de recursos, ya que no se trata de sustituir un monopolio público por uno privado, puesto que, aunque el monopolio privado establece los incentivos a la minimización de costes, no garantiza la fijación de precios adecuadamente. Las opciones de participación de las empresas privadas son muy amplias. Por tanto el papel de la autoridad portuaria y la instrumentación de la competencia dentro del mercado debe definirse coherentemente con la opción elegida. En el diseño de la competencia hay que evitar la competencia entre empresas públicas y privadas puesto que la asimetría entre ambas acaba cercenando el desarrollo de empresas privadas competitivas. También se debe evitar que el exceso de competencia destruya la competencia, esta observación es clave en los casos en que las empresas privadas tienen que abordar grandes inversiones, como en el caso en que la competencia se instrumenta a través de las distintas terminales de un puerto y el número de terminales no es

proporcional al volumen de carga y tráfico esperado.

3. La participación del sector privado y la competencia exigen como paso previo la ruptura del monopolio del mercado de trabajo portuario. Dicha ruptura exige plantear tres tipos de medidas: (1) modificación de la normativa laboral; (2) programas de reducción y reconversión de personal excedente, y (3) establecimiento de un marco de relaciones laborales para los trabajadores portuarios similar al de otras actividades.

La reducción de costes y la introducción de nuevas tecnologías no es posible sin una reforma de los mercados de trabajo que elimine las prácticas restrictivas que dificultan la racionalización productiva y promueva reducciones de los precios de los servicios a través de aumentos de productividad. La ruptura del monopolio laboral será muy difícil a menos que se instrumenten programas para la reducción del número de trabajadores portuarios y se promuevan relaciones laborales estables después de las reformas. Para abordar una modernización de los puertos, los gobiernos deben estar preparados a financiar programas de reducción de personal

que incluyan indemnizaciones, jubilaciones anticipadas y programas de reconversión. El coste de estos programas suele ser elevado.

Para concluir dos observaciones. La primera se refiere a que no existe una organización óptima de la actividad portuaria que sea válida para todos los puertos, la optimalidad depende de muchas circunstancias que deben ser estudiadas en cada caso. A pesar de ello, las organizaciones con participación del sector privado, con una cierta competencia entre las empresas suministradoras de servicios o entre terminales y con un mercado laboral fluido son, en general, más eficientes que las organizaciones tradicionales que carecen de los incentivos apropiados.

La segunda observación es que la existencia de una organización óptima desde el punto de vista económico no excluye la posibilidad de que sea rechazada por los agentes económicos que pierden con la reforma. Tal rechazo no debe implicar un abandono de la reformas, pero exige que las autoridades presenten a toda la sociedad las ventajas de la reforma y también el coste para los perjudicados y los mecanismos de mitigación de tales costes.

Referencias

- Arthur Andersen. 1996. *Informes sobre la reforma de los puertos de Buenos Aires, Montevideo y Valparaíso*. Banco Interamericano de Desarrollo. Mecnografiado.
- Branch, Alan E. 1986. *Elements of Port Operation and Management*. Londres: Chapman y Hall.
- Douglas, A.R.P. 1990. *Port Administration, a Review of the Structural and Legal Aspects*. Informe INU 76. Washington D.C.: Banco Mundial.
- CEPAL. 1991. *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y El Caribe*. Cuadernos de la CEPAL, 65. Naciones Unidas.
- CEPAL. 1991. *The Restructuring of Public-Sector Enterprises: The Case of Latin American and Caribbean Ports*. Cuadernos de la CEPAL, 68. Naciones Unidas.
- Harding, Alan S. 1990. *Restrictive Labor Practices in Seaports*. Documento de Trabajo, No. 514. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Klein, M. y Roger, N. 1994. Back to the Future: The Potential in Infrastructure Privatization. O'Brien (Ed). *Economía Internacional y Finanzas*. Cambridge: Universidad de Oxford.
- Stiglitz, Joseph E., et al. 1989. *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.