

Distr.
GENERAL

UNCTAD/SDD/PORT/3
24 de mayo de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

ESPAÑOL, FRANCÉS E
INGLÉS SOLAMENTE

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Análisis comparativo de la desregulación, comercialización
y privatización de puertos

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PREFACIO	i) - v)	2
I. PROBLEMAS DE LOS PUERTOS Y MOTIVOS DE LA REFORMA .	1 - 15	4
II. DIVERSOS METODOS DE REFORMA Y RELACIONES RECIPROCAS	16 - 46	10
III. CONDICIONES PARA LAS MEDIDAS DE REFORMA	47 - 65	21
IV. EVALUACION DEL ENTORNO PORTUARIO Y ESTRATEGIA DE LAS REFORMAS	66 - 79	27
V. EJECUCION, CONTROL Y AJUSTE	80 - 90	31

PREFACIO

i) El presente informe se ha preparado atendiendo a una solicitud formulada por la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios: Transporte Marítimo, en el sentido de hacer un análisis comparativo del sector portuario y de las políticas conexas en varios países, con objeto de determinar los factores que contribuyen a una mejor gestión, a la eficiencia y al desarrollo sostenible de los puertos y los servicios portuarios conexos. En el último decenio, un gran número de países ha realizado, o ha estudiado la posibilidad de realizar, una reforma institucional del sector portuario a fin de conseguir mejores resultados y reducir la responsabilidad financiera y administrativa de los poderes públicos. La evolución técnica ha contribuido también a la puesta en práctica de la reforma a causa del gran incremento de la productividad de la mano de obra y de los mayores necesidades de inversión de capital en el sector portuario. La reforma institucional brinda la posibilidad de acrecentar la competitividad de los servicios portuarios y de consolidar así su capacidad para impulsar el tráfico. La experiencia con los distintas formas de reestructuración ha mostrado que no siempre se han conseguido mejorar los resultados de la actividad. Las reformas no pueden dar fruto si no se reúne cierto número de condiciones preliminares y si no se aplican las estrategias y los procedimientos apropiados. Si no hay competencia, es necesario crear un mecanismo de control de los precios y los resultados. Los poderes públicos quieren disponer de salvaguardias para tener la seguridad de que las instalaciones funcionan bien, los problemas laborales y sociales se aminoran, las tarifas son equitativas, el control regulador se mantiene y se desarrolla un sistema integrado de transportes.

ii) La reestructuración institucional de los puertos, que puede comprender desde la modernización de la gestión hasta la privatización completa, sólo debe perseguir un objetivo principal: conseguir que el puerto responda a las exigencias del mercado y satisfaga así las necesidades de los clientes. La reforma tendrá éxito si se logra este objetivo; en caso contrario, sólo se alcanzarán objetivos parciales, que habrá de desbrozar el camino para la adopción de nuevas medidas a fin de conseguir la meta principal. En el estudio se analizan los motivos de la reestructuración institucional de los puertos, las medidas de reforma institucional y las condiciones de su realización. Se describe el entorno portuario y se identifican las medidas necesarias. También se examinan la aplicación, control y ajuste de las medidas de reestructuración. En el estudio se aboga por una reestructuración gradual.

iii) Al analizar la reforma institucional se utilizan con frecuencia cierto número de términos y expresiones, que vienen definidos del modo siguiente:

Puerto del sector público: Corresponde al sector público dirigir la junta del puerto y las operaciones portuarias. La junta puede tener actividad propia o las operaciones pueden estar a cargo de empresas públicas independientes.

Mejoramiento de la gestión: Se introducen instrumentos modernos de gestión y se adoptan medidas de reforma destinadas a mejorar la gestión del puerto sin modificar las leyes ni las reglamentaciones vigentes a

nivel estatal. Los acuerdos sobre resultados entre la administración central y la junta del puerto son un posible método de motivación.

Desregulación o liberalización: Derogación o atenuación de las normas y reglamentaciones restrictivas a fin de liberalizar el mercado y fomentar la eficacia sin modificar necesariamente la misión y los objetivos del puerto.

Comercialización: Reconocimiento de la autonomía de la administración portuaria del sector público, que se hace responsable de sus decisiones y actividades. La transferencia de ciertas funciones portuarias al sector privado es una forma de privatización, y no de comercialización.

Mercantilización: Transformación de los organismos del sector público para que adquieran la condición jurídica de compañías privadas por acciones de las que es titular el Estado. Las empresas que se hallan en proceso de comercialización no son jurídicamente empresas independientes. Mediante la mercantilización, todos los haberes (bienes inmobiliarios y demás elementos del activo) se transfieren jurídicamente a la empresa.

iv) La privatización puede revestir múltiples formas y, a los efectos del presente informe, no se limita a la transferencia de la propiedad de bienes y activos del sector público al privado. La elección de la forma apropiada depende del carácter de las actividades que se quiere privatizar y de las condiciones locales. En su forma general, la privatización es la transferencia de la propiedad y el control de una empresa, actividad o servicio del sector público al privado. Por consiguiente, la privatización supone la enajenación por parte de los poderes públicos de intereses al sector privado. La privatización es completa cuando se transfiere o se vende al sector privado la propiedad total de los intereses públicos existentes, es decir, cuando todos los bienes inmobiliarios y activos se transfieren a un propietario privado. El sector privado asume, pues, la plena dirección y gestión de la empresa. La privatización parcial es una transferencia parcial, es decir, que sólo se transfiere parte de la propiedad y la empresa permanece bajo el control de los poderes públicos en la proporción que corresponde a su participación. Se entiende por privatización selectiva la operación mediante la cual un organismo oficial que presta múltiples servicios vende o arrienda algunos de éstos, pero mantiene los demás en régimen de propiedad, control y gestión públicas. Un ejemplo de ello es la venta del servicio de remolque al sector privado por la junta de un puerto. Otra forma de privatización es la contratación de servicios de gestión privados, en muchos casos por un plazo determinado. Los contratos de gestión y los de servicios son, pues, una forma de privatización. En el sector portuario, el arrendamiento de una terminal a una empresa mixta con participación pública y privada o a una entidad privada es una forma frecuente de privatización. Fundamentalmente, se entiende por arrendamiento el alquiler de ciertas instalaciones contra el pago periódico de cierta cantidad durante la vigencia del contrato. No hay modificación de los derechos de propiedad del activo fijo, que sigue perteneciendo al Estado, pero existe la posibilidad de vender los bienes muebles. La mercantilización se transforma en privatización cuando el sector privado adquiere algunas

acciones de la compañía. En consecuencia, la privatización consiste en la transferencia total o parcial de servicios y/o activos al sector privado.

v) Las diversas modalidades de reforma de los puertos serán más o menos adecuadas según las condiciones propias del país. Por ello, un solo tipo de reforma no producirá necesariamente resultados positivos en todos los casos. Además, no está justificado ni es razonable prever que los resultados conseguidos en un puerto se repetirán en otro; en cambio, es importante estudiar las medidas que se pueden adoptar y examinar los resultados conseguidos en diversos países. Cada país habrá de determinar las medidas que convienen mejor a su sector portuario, a la luz de sus objetivos microeconómicos y macroeconómicos y teniendo presentes la situación económica del país y la importancia nacional de su sector portuario.

I. PROBLEMAS DE LOS PUERTOS Y MOTIVOS DE LA REFORMA

A. El entorno mundial

1. En la última reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos (UNCTAD), celebrada en 1993, la privatización y la comercialización fueron los temas de debate que suscitaron entusiasmo, interés y preocupación en los delegados. Esos asuntos son de actualidad a causa de la reestructuración del entorno económico mundial. En el último decenio se ha observado una tendencia mundial a la reestructuración institucional del sector público. En algunos países desarrollados y en varios países en desarrollo esa tendencia ha revestido la forma de comercialización o privatización de empresas públicas. En la antigua Unión Soviética y en los antiguos países socialistas de la Europa oriental y Asia se han adoptado medidas para transformar su economía centralmente planificada en una economía de mercado. La globalización de la actividad industrial y la competencia nacional e internacional han sido los principales factores que han impulsado estos cambios. Anteriormente se transferían por decisión política algunas actividades económicas al sector público. En la actualidad, se permite cada vez más que las fuerzas del mercado dirijan toda la economía nacional, lo que en muchos casos supone cambios institucionales que conducen al abandono de la economía basada en la empresa pública.

2. La reforma institucional de los puertos tiene lugar en estas condiciones. En muchos países desarrollados y en casi todos los países en desarrollo los puertos son, de una u otra forma, entidades del sector público. Algunos países consideran que el sector portuario está al servicio de la economía nacional en general. Otros creen que los puertos son tan indispensables y estratégicos para el país que es necesario mantenerlos bajo control público directo. Algunas naciones no ven otra posibilidad sino la intervención del sector público, pues se necesitan inversiones cuantiosas para el desarrollo portuario. En muchos países era natural y lógico que, al final de la colonización, los bienes y las actividades de los puertos se pusieran bajo el control de empresas semiautónomas del sector público. El carácter público del sector portuario, junto con los graves problemas de los puertos en algunos países, hacen que este sector sea susceptible de reforma institucional.

B. Motivos del cambio

3. En todo el mundo las actividades básicas de los puertos parecen ser idénticas, a saber, las operaciones de carga y descarga, la recepción y la entrega de mercancías, el almacenamiento, los servicios a los buques, etc. Sin embargo, cuando se compara el funcionamiento de diversos puertos, se observan diferencias entre éstos, incluso en la misma región. Por ejemplo, en los puertos de la Europa occidental, la productividad media en la manipulación de contenedores varió en 1991 de 14 a 30 operaciones por hora y por grúa 1/. En un puerto asiático, en 1992 se manipularon 458 contenedores en tres horas y cuarto 2/ y el buque estuvo detenido durante menos de medio día; en cambio, en otro puerto de la región, un buque tenía que permanecer de dos a tres días en el puerto para la manipulación del mismo número de contenedores. De un puerto a otro la diferencia de productividad de la mano de obra puede también ser considerable. En 1992, en un puerto importante del Lejano Oriente, fue necesario utilizar a 7.200 trabajadores para manipular unos 200 millones de toneladas de carga; en otro puerto de un país en desarrollo de la misma región fueron necesarios 52.000 trabajadores para manipular unos 150 millones de toneladas de carga. La baja productividad y la ineficiencia han hecho que algunos puertos sean muy costosos para sus clientes.

4. Estas comparaciones internacionales no eran importantes cuando la política nacional estimulaba la sustitución de importaciones y desalentaban pues el comercio exterior. Ahora bien, muchos países en desarrollo desean expandir sus exportaciones para crear nuevos empleos, obtener divisas y desarrollar su economía. Se ha adoptado, pues, el fomento del comercio como política económica nacional. No se pueden tolerar por más tiempo los resultados deficientes en los puertos y los poderes públicos se han dado cuenta de que los servicios de baja calidad y los costos elevados de sus puertos entorpecen el desarrollo de su comercio y la economía nacional. La parte correspondiente a las tarifas portuarias generales en el costo global definitivo de los productos objeto de comercio varía desde un 0,2% en el caso de la carga de alto valor hasta más de un 20% en el de la carga de bajo valor. Las exportaciones de los países en desarrollo suelen tener un bajo valor unitario y, por ello, el funcionamiento de los puertos es para ellos más importante que para las naciones desarrolladas. Aun cuando un número creciente de esos países participan en el comercio mundial de manufacturas, en muchos casos su producción es de un valor añadido reducido y son mercancías que compiten por razón del precio, y no por su calidad.

5. La fuerte competencia en el mercado internacional deja con frecuencia a los países en desarrollo un margen reducido de beneficio. Los costos de transporte o portuarios elevados pueden absorber ese pequeño margen y poner fin al comercio. Incluso en el caso de que países en desarrollo compitan con naciones desarrolladas en un mercado de los mismos productos, la ventaja comparativa de los bajos costos de producción puede ser contrarrestada o menoscabada por servicios portuarios de costo elevado. La exportación de soja es un ejemplo de ello. En 1991 el precio internacional f.o.b. de este cultivo era de 230 dólares de los EE.UU. por tonelada. Sin embargo, cargar la mercancía a bordo de un buque costaba 65 dólares la tonelada en un puerto sudamericano; en cambio, sólo costaba 20 dólares en un puerto norteamericano.

Si bien el costo de producción de la soja era de 165 dólares por tonelada en la América del Sur, 30 dólares menos que en la América del Norte, con la venta de soja al precio del mercado internacional, los productores sudamericanos no conseguían en absoluto ningún beneficio (costo total: 230 dólares); en cambio, sus rivales de América del Norte obtenían un beneficio de 15 dólares por tonelada (costo total: 215 dólares). Los deficientes servicios portuarios no sólo privaban a los exportadores nacionales de beneficios, sino que en realidad excluían además al país del mercado mundial.

6. Este ejemplo pone también de manifiesto que los costos reducidos de los servicios portuarios no sólo permiten lograr economías y estimular el comercio nacional, sino que pueden crear asimismo nuevos sectores de exportación que serán competitivos en el mercado internacional. Muchos países en vías de industrialización han adoptado medidas para mejorar su sector portuario, que está directamente relacionado con la política nacional de desarrollo económico. Los resultados y rendimiento de los puertos ha dejado de ser un problema para los administradores de los puertos únicamente; los poderes públicos y los comerciantes deben también considerar prioritarios los puertos y elaborar planes para mejorarlos.

C. Causas del problema

7. Los costos elevados, los servicios deficientes y la eficiencia y productividad bajas son síntomas del problema, más bien que sus causas. Cuando hay problemas en un puerto, se suele considerar primero que ello es atribuible a la infraestructura y el equipo de manipulación de las mercancías. Sin embargo, en un reciente estudio de la UNCTAD 3/ en cuatro países africanos (Côte d'Ivoire, Etiopía, Kenya y el Senegal) se llegó a la conclusión de que "la inversión en servicios portuarios modernos ha dado buenos resultados en general y, aunque ha habido algunas omisiones de pequeña importancia, no se dan casos de defectos graves de infraestructura". Si los puertos tienen la infraestructura debida y el equipo necesario, la causa de los problemas puede consistir en la falta de una gestión apropiada o de conocimientos modernos de gestión. Según los principios de la gestión portuaria moderna 4/, cada organización, departamento, taller, equipo y miembro del personal de un puerto deben tener objetivos y esferas de autoridad y competencia claramente definidos y ser responsables de sus actividades y resultados. Una gestión moderna comprende normas y reglamentos adecuados, buenos sistemas estadísticos y de información, una contabilidad y un control de costos analíticos, perfeccionamiento del capital humano, etc. En la actualidad, en la mayoría de los casos los administradores conocen bien estas técnicas y muchas de ellas se han puesto en práctica. En los países industrializados, las instalaciones portuarias cuentan normalmente con sistemas modernos de gestión, pero hay todavía diferencias en el funcionamiento de los puertos. En realidad, el conocimiento de la gestión portuaria moderna se ha difundido en los países en desarrollo en los últimos decenios por medio de diversas actividades de capacitación. En muchos puertos de estos países trabajan administradores que han aprendido en el extranjero las técnicas modernas de gestión portuaria y, por consiguiente,

el problema no estriba en la falta de estas técnicas, sino en su aplicación. En muchos casos, una mejor gestión no basta para acometer las causas básicas del problema.

8. En el estudio de los cuatro puertos africanos se llegó a la conclusión de que las verdaderas causas del problema eran institucionales. Las relaciones entre los poderes públicos y el puerto eran demasiado complicadas y los administradores no podían dirigir el puerto con criterios comerciales. Los largos trámites burocráticos y una intervención estatal innecesaria impedían que la dirección racionalizara las operaciones y reaccionara con rapidez a las necesidades del mercado, lo que en muchos casos demoraba la introducción de los cambios necesarios. Cuando se introducían, no bastaban en muchos casos para atender las necesidades del mercado o eran de tales dimensiones que suponían un costo excesivo para los clientes. Con frecuencia, los órganos decisivos reaccionaban frente a la jerarquía política o administrativa con mayor sensibilidad que ante las necesidades del mercado y se interesaban, por consiguiente, por objetivos no comerciales. Un exceso de personal como consecuencia de cambios tecnológicos o de la política gubernamental puede aumentar los costos portuarios, pero este problema no puede ser resuelto por la dirección, porque se han impuesto a los puertos normas legislativas, objetivos sociales y otras limitaciones. En muchos puertos de países desarrollados, los reglamentos laborales han dado lugar a una mano de obra excesiva y a sindicatos que no tienen mentalidad comercial. Por ejemplo, en los puertos japoneses no se trabaja los domingos y los costos son elevados en los puertos principales; por estos motivos, los usuarios y las compañías navieras utilizan puertos japoneses más pequeños para enviar sus mercancías a Corea, Taiwán o Hong Kong con miras a su trasbordo ulterior, en lugar de enviarlas a los principales puertos japoneses, y logran así considerables economías. Se han entablado negociaciones con los sindicatos de estibadores para reducir los costos y revisar el sistema de trabajo. Se plantean también problemas cuando las relaciones entre los clientes y los proveedores de servicios se ven entorpecidas por la burocracia. Cuando el mercado trata de sancionar los puertos porque no satisfacen sus necesidades, éstos no se sienten amenazados porque gozan de protección oficial (pues funcionan en condiciones de monopolio o reciben una subvención financiera). Por consiguiente, la causa de muchos problemas portuarios es el hecho de que la gestión haya sido disociada de sus clientes y del mercado. En muchos casos, las relaciones entre los puertos y el mercado se han visto perturbadas o interrumpidas por su estructura institucional. Así pues, la solución es modificar la estructura.

D. Objetivos de la reforma portuaria

9. El objetivo general de la reestructuración de los puertos es conseguir que su gestión se oriente hacia el mercado y tenga así la posibilidad de satisfacer las necesidades de sus clientes, alcanzando con ello sus metas económicas. Ese objetivo puede parecer abstracto, pero es importante para que la reforma de un puerto tenga éxito. La noción de mercado es extremadamente importante en el análisis, así como en el proceso de reestructuración. Hay en todo el mundo puertos que funcionan bien o funcionan mal con diversos tipos de estructura y modo de gestión: el puerto

puede ser grande o pequeño, administrado en régimen de arrendamiento o explotado por un empresario público o privado. Sin embargo, los puertos que logran resultados satisfactorios, tienen algo en común: todos están fuertemente orientados hacia el mercado; en cambio, los puertos que no los logran carecen de esa orientación.

10. La eficiencia es un concepto de alcance demasiado restringido para ser considerado como un objetivo general de la reestructuración de los puertos. Un puerto puede prestar servicios eficientes que los clientes no necesitan, y no proporcionar los que sí necesitan. Si bien la eficacia en función de los costos es un índice de la eficiencia, hay otros servicios que el mercado necesita. Tener conciencia de las posibilidades y necesidades efectivas y potenciales del mercado, la flexibilidad, la capacidad de reacción, la fiabilidad, el espíritu acogedor, etc., para no mencionar sino unos pocos factores, son en la actualidad exigencias importantes del mercado, pero no se reflejan necesariamente en el concepto de eficiencia.

11. Son indispensables otros objetivos más concretos para formular una estrategia y llevar a la práctica un proyecto. Sin embargo, ninguno de ellos debe reemplazar, eliminar o minar el objetivo básico de la capacidad de reacción al mercado. En muchos casos, conseguir financiación para la privatización es una meta de la reforma institucional de los puertos. Las autoridades y la junta del puerto carecen de los recursos financieros necesarios para los nuevos proyectos portuarios y tratan de atraer capital privado. Ahora bien, si éste es el objetivo general, la tentativa probablemente fracasará. Si el puerto no es financieramente viable dentro del sector público, es improbable que el sector privado realice inversiones. Para atraer al sector privado, será necesario introducir otros cambios que permitan la orientación hacia el mercado. Si los puertos del sector público no son rentables, quizá no será posible privatizarlos a menos que se adopten medidas para eliminar las causas de sus pérdidas y hacerlos entonces rentables. Así pues, tal vez sea necesario desregular y comercializar primero los puertos, independientemente de que después se privaticen. Si los puertos son rentables a la larga, ello no se debe al hecho de que hayan sido privatizados, sino porque han satisfecho las necesidades del mercado. Dicho de otro modo, en muchos casos los puertos no pueden obtener ingresos para impulsar su desarrollo porque no han conseguido adaptar su organización y gestión a las exigencias del mercado.

12. El ejemplo de lo que ocurre en un país asiático en desarrollo ilustra este punto. Sus puertos no han generado bastantes ingresos para costear nuevas mejoras. Las autoridades tomaron la importante medida de autorizar la introducción de capital privado y de conocimientos especializados del extranjero en uno de los principales puertos del país mediante la constitución de una empresa mixta. Sin embargo, antes de invertir capital, la nueva empresa redujo primero el número de empleados a la mitad y acrecentó las tasas de manipulación en un 50%. La situación financiera del puerto mejoró inmediatamente y la productividad aumentó, aunque el personal se quejó y los clientes protestaron. La nueva empresa había reaccionado frente a las fuerzas del mercado mejorando el funcionamiento y fijando tarifas relacionadas con los costos efectivos. Los administradores de la antigua empresa dijeron que, de haber recibido autorización, también habrían podido

resolver los problemas financieros del puerto. Por consiguiente, es importante tener presente el objetivo general de la reforma institucional de los puertos, a saber, que el puerto debe satisfacer las necesidades del mercado y de sus clientes.

13. Los objetivos concretos de la reestructuración de los puertos varían mucho. El más importante es acrecentar la eficiencia de los servicios portuarios. En algunos puertos son necesarias reformas institucionales, tales como la desregulación o la privatización, para diversificar los servicios o reducir los costos. La sostenibilidad financiera ha sido un objetivo concreto de muchos puertos, a fin de aliviar la carga financiera de los poderes públicos en el caso de los puertos que están perdiendo dinero o bien para obtener nuevos recursos financieros con destino a actividades de desarrollo cuya financiación les resulta difícil al gobierno. A continuación se enumeran algunos objetivos concretos de la reforma institucional de los puertos:

- aumentar la eficiencia de los servicios portuarios;
- diversificar los servicios y fomentar la competencia;
- reducir los costos de los servicios;
- promover el puerto en el mercado;
- facilitar la racionalización de la organización;
- adquirir conocimientos especializados de gestión;
- hallar nuevos recursos financieros para el desarrollo;
- incrementar la capacidad empresarial y de gestión;
- facilitar la introducción de métodos modernos de gestión;
- resolver/paliar los problemas laborales;
- aligerar la carga financiera y administrativa de los poderes públicos;
- eliminar/reducir la influencia burocrática/política.

14. Todos estos objetivos están directamente relacionados con la meta general de dar al puerto la posibilidad de satisfacer las necesidades del mercado y de sus clientes, y tienen todos carácter económico. Además, hay otros objetivos fijados por las autoridades que tal vez no estén directamente relacionados con la meta general. Normalmente, estos objetivos reflejan el programa político del gobierno. Por ejemplo, algunos países en transición de la anterior economía centralmente planificada a una economía de mercado han adoptado la política de considerar el sector privado como motor propulsor del crecimiento y han hecho de la privatización el objetivo final. Otros países se centran en la internacionalización de las empresas públicas, inclusive si ya están orientadas hacia el mercado. En el caso de los puertos hay

objetivos especiales para los programas de privatización. Por ejemplo, en 1992 el Gobierno de Singapur anunció que se iba a privatizar la Junta del Puerto de Singapur 5/. Aunque la Junta es un ente público, la decisión no obedecía al objetivo de acrecentar la orientación hacia el mercado o la eficacia de la administración portuaria, pues ese ente ha orientado su actividad hacia los clientes y dirige uno de los puertos más eficaces del mundo. El objetivo de las autoridades era impulsar el crecimiento del mercado de capitales del país y ampliar y democratizar la propiedad del puerto a la vez que la de otras grandes empresas nacionales.

15. La fijación de objetivos claros es una primera medida importante para que el procedimiento de reforma tenga éxito. El objetivo general permite mantener integradas todas las medidas previstas, en tanto que los objetivos concretos dan a los administradores la posibilidad de adoptar la estrategia y las medidas de aplicación correctas. El objetivo general es fundamental y constituye el criterio definitivo para toda actividad de reestructuración. Ello quiere decir que un proceso de reforma portuaria sólo tiene éxito cuando se ha alcanzado el objetivo general o, dicho de otro modo, cuando se han atendido las necesidades del mercado y los clientes están satisfechos. El objetivo general sólo tiene sentido cuando la meta que persigue el puerto está orientada hacia el mercado, como por ejemplo, "ser un gran puerto internacional financieramente viable". Si su finalidad es primordialmente de carácter político o social, tal como "ser uno de los principales creadores de empleo de la región", el objetivo general sería distinto. Por lo común, los objetivos generales imponen a los puertos el desempeño de funciones relacionadas con el mercado, compatibles con su viabilidad financiera, o bien la contribución a metas económicas nacionales o regionales de mayor alcance, según lo dispongan las autoridades, con ajustes apropiados a los objetivos financieros del puerto.

II. DIVERSOS METODOS DE REFORMA Y RELACIONES RECIPROCAS

16. Como el objetivo general de la reestructuración institucional de los puertos es permitir que éstos se ajusten a las exigencias del mercado y satisfagan las necesidades de los clientes, éstas necesidades y las del mercado se examinan brevemente a fin de analizar las diversas opciones existentes. Un mercado abierto y cabal es aquél en el que las fuerzas que operan en él pueden actuar plenamente, lo cual significa que existe una competencia libre y leal para atender la demanda. Los buenos proveedores de servicios verán recompensados sus esfuerzos en tanto que los proveedores deficientes serán sancionados. Un mercado sin competencia es un mercado con distorsiones. Por consiguiente, lo que se trata de crear con la reforma portuaria es un mercado abierto. Sin embargo, hay situaciones en las que no existe competencia, como, por ejemplo, un puerto que sirve una región interna y que está aislado de otros puertos por falta de vías interiores de transporte; empero, en estas situaciones los puertos deben seguir atendiendo las solicitudes de los clientes, al tiempo que alcanzan sus objetivos financieros y los relativos a resultados.

A. Enfoques ligados a la gestión

17. Como ya se ha explicado, los puertos que proyectan iniciar reformas institucionales ya han adoptado previamente, en muchos casos, algunas medidas para mejorar la gestión a fin de introducir técnicas administrativas modernas, lo cual comporta dos ventajas: en primer lugar, incluso si no se lleva a efecto ninguna reestructuración institucional que dé lugar a cambios sociales, las medidas en materia de gestión pueden no obstante producir efectos positivos sobre los resultados del puerto. Por ejemplo, en el puerto de Casablanca se racionalizaron las operaciones mediante el establecimiento de objetivos claros en relación con cada departamento y cada equipo de trabajo, y un nuevo sistema estadístico facilitó a los administradores los medios para ejercer un control más eficiente. La segunda ventaja es que esas técnicas constituyen la base para reformas institucionales ulteriores. Es difícil mejorar los servicios portuarios aplicando métodos institucionales cuando no se han desarrollado y modernizado debidamente los sistemas básicos de gestión.

18. La experiencia ha mostrado que la mayoría de los modernos métodos de gestión empleados en otros sectores, como el de las industrias manufactureras, son también aplicables a los puertos. Por ejemplo, una gestión basada en el logro de objetivos, en el control de los costos y la calidad y en una estructura orgánica racionalizada, ha resultado ser un medio eficaz para mejorar la administración portuaria. En el estudio de la UNCTAD titulado Principles of modern port management and organization, se examinaron los principales instrumentos de gestión. Un principio es adoptar decisiones al nivel en el que se plantean los problemas. Esto entraña muchas veces la necesidad de descentralización, un aspecto especialmente importante en el análisis de las reformas institucionales.

19. Las dificultades relacionadas con la calidad del proceso de adopción de decisiones a nivel del puerto se suelen deber a la gran distancia entre el lugar donde se plantea el problema y aquél donde se resuelve. Cuando el objetivo general es atender a los clientes del puerto, el motivo de la descentralización resulta evidente. Si los que están en contacto directo con los clientes no pueden tomar decisiones, dicho principio no se respetará. Los administradores de sistemas portuarios centralizados del sector público raras veces adoptan decisiones sin el consentimiento de funcionarios de nivel ministerial, y con frecuencia tienen una actitud no excesivamente rigurosa en lo concerniente a los asuntos comerciales. En los estudios monográficos de la UNCTAD sobre cuatro puertos de Africa, se comprobó que las buenas intenciones para mejorar los resultados de los puertos tropezaban en la mayoría de los casos con problemas de ejecución o las instalaciones se veían sometidas a un número excesivo de controles subsiguientes. Los efectos de estos controles han variado desde pequeños inconvenientes para la dirección hasta graves retrasos en el proceso de adopción de decisiones. La escasa buena disposición a los niveles medios de la administración central a delegar facultades en la organización portuaria ha sido una de las principales causas del problema 6/, y, para superar éste, se requiere un decidido empeño a un nivel más alto de la administración.

20. Otro problema que plantea la descentralización es el de un control apropiado y eficaz. Cuando se hayan descentralizado los órganos decisorios, con inclusión -cabe esperar- de su responsabilidad, será necesario ejercer un control a fin de velar por que se adopten decisiones correctas. Ese control puede basarse en reglamentaciones o en el mercado. Si no existe ningún tipo de control, surgirán problemas y el proceso de adopción de decisiones centralizado pondrá nuevamente término a las actividades de descentralización. El control por el mercado se aborda en las secciones relativas a la desregulación y la comercialización.

21. Un método para lograr mejoras en la gestión lo constituyen los acuerdos sobre rendimiento y resultados. Se trata de acuerdos entre los poderes públicos y la Junta del Puerto en los que se especifican las expectativas en cuanto a resultados, funciones, responsabilidades y recompensas de todas las partes. Evidentemente, las expectativas en cuanto a rendimiento y resultados están relacionadas con las necesidades del mercado. La responsabilidad se transfiere al puerto y los resultados que logra éste se evalúan a fin de determinar las recompensas. La Junta de los Puertos de Ghana utilizó este método con éxito y los clientes, el Gobierno y la Junta quedaron satisfechos con los resultados.

B. Desregulación

22. Evidentemente, la descentralización es un método eficaz para restablecer la libertad de acción de los administradores de puertos. Los países que no la han llevado a cabo lograrán mejoras si descentralizan las facultades decisorias a nivel del puerto y a los niveles que están en contacto directo con los clientes. Aún así, la descentralización tan sólo no puede resolver el problema de la motivación. Tener poderes y facultades no significa necesariamente utilizarlos. En muchos casos, el no hacer nada es más seguro que hacer algo. Y el hecho de tener poderes no significa necesariamente ejercerlos en beneficio del puerto: siempre se puede abusar del poder y la autoridad. Por ejemplo, los reformadores de China y de muchos otros países se vieron involucrados en el ciclo de descentralización/recentralización. Una vez descentralizados, se hizo un uso indebido de los poderes y las facultades, hubo desorden y se sintió la necesidad de control; después se centralizaron nuevamente dichas facultades y la situación volvió a su estado inicial. Posteriormente comenzó otro ciclo y la situación se repitió. Esto es algo común en muchos países en desarrollo cuya legislación no es apropiada y en los que no se ha establecido el mecanismo de la economía de libre mercado. El antiguo sistema de control se había descartado antes de crear uno nuevo.

23. Es indispensable establecer un mecanismo eficaz de control que no solamente prevea la libertad de acción de los administradores, sino que cree también incentivos y motivación. Hay varios medios para lograr esto, según el carácter de la organización; por ejemplo, el ejército utiliza la disciplina y los gobiernos recurren a las normas y reglamentaciones. En el caso de una organización económica y comercial, como, por ejemplo, un puerto, cuyo objetivo general es atender las necesidades del mercado, la forma más eficaz de alcanzarlo consiste en utilizar las fuerzas del mercado. Los puertos están operando cada vez más en un mercado competitivo donde las

decisiones adoptadas por los propietarios y/o administradores dan lugar a una reacción cabal y, con frecuencia, rápida del mercado. El principio de la disciplina de mercado es que los administradores que adoptan decisiones apropiadas se ven recompensados con más operaciones, negocios y utilidades, mientras que los que no adoptan ninguna decisión, o las que toman son, desacertadas, se ven sancionados con pérdidas financieras, e incluso con la bancarrota. Este incentivo ligado al mercado es lo bastante fuerte para hacer que un puerto sea eficiente: los puertos más eficientes se ven en todos los casos impulsados por ese resorte. No obstante, esa disciplina sólo funciona cuando hay competencia. Por consiguiente, y antes de basarse en las fuerzas del mercado, hay que asegurarse de que el propio mercado se encuentra en situación satisfactoria. En caso contrario, debe introducirse ante todo, y en la medida de lo posible, la competencia.

24. La desregulación es un método que permite restablecer la competencia en un mercado distorsionado por excesivas normas y reglamentaciones. En el presente estudio, la desregulación no significa la total supresión de las reglamentaciones de los poderes públicos, sino únicamente las relativas a la competencia (no las ligadas a la salud/seguridad, ni a la protección del medio ambiente). La desregulación puede referirse a la competencia entre los puertos en lo tocante a la carga, las tarifas de los puertos, los trabajadores portuarios y las inversiones en los puertos y sus instalaciones. Por ejemplo, en el Reino Unido, con arreglo al marco regulador de la Ley de puertos de 1964, sólo se podía hacer un volumen limitado de inversiones en puertos con el permiso del Gobierno, hasta que se eliminaron las restricciones en 1985. Resulta beneficioso para un país suprimir las reglamentaciones que restringen, limiten o prohíben la competencia mediante el control de la entrada, salida, precios, etc., y con frecuencia dan lugar a operaciones no comerciales. Sin embargo, las reglamentaciones deberían reforzarse cuando haya un monopolio natural que sea difícil deshacer.

25. Con frecuencia hay numerosas reglamentaciones gubernamentales, políticas y acuerdos sindicales que permiten a los puertos, o a los que prestan servicios en ellos, mantener su posición dominante mediante la eliminación de todos los vestigios de competencia. Esas reglamentaciones deberían modificarse o suprimirse a fin de crear un entorno competitivo. En 1981, el Gobierno de Chile puso término, mediante la aprobación de la Ley N° 18.032, a los monopolios de la estiba y la manipulación de la carga en tierra, así como a la distinción entre esas actividades. Se ofreció a todos los trabajadores que cumplían los requisitos de edad y en lo relativo al estado físico la posibilidad de conseguir empleo en los puertos. Se permitió el establecimiento de empresas de estiba privadas, las cuales podían negociar con los distintos sindicatos acerca de la dotación de personal y los salarios. La Cámara Marítima del país calculó que esta desregulación había traído consigo unos beneficios de 96 millones de dólares de los EE.UU. para los exportadores e importadores chilenos tan sólo en 1990 7/.

26. La desregulación de la mano de obra portuaria llevada a cabo en 1989 en el Reino Unido produjo enormes efectos sobre el sector. De conformidad con el Plan Nacional de Mano de Obra Portuaria que garantizaba el empleo, si los empleadores de los puertos cesaban en sus actividades, sus empleados eran transferidos a los empleadores sobrevivientes y, al final, a la Junta del

Puerto, como empleador en última instancia. Con la abolición de este Plan, la nueva flexibilidad en el empleo permitió al sector aumentar la eficiencia de las operaciones portuarias y crear una mayor capacidad en instalaciones intensamente utilizadas, lo cual ha afectado las rutas a los diversos puertos y permitido a aquellos cuyas instalaciones estaban insuficientemente utilizadas a atraer tráfico de otros puertos. La desregulación también ha acrecentado la viabilidad financiera, lo cual ha dado la posibilidad de atraer inversiones. Italia y Francia también abolieron la legislación que reservaba el trabajo en los puertos a organizaciones concretas de trabajadores portuarios. Las empresas de manipulación de carga pueden emplear ahora su propio personal y no están ya obligadas a contratar a afiliados de las organizaciones de estibadores.

27. Como la política portuaria nacional tiene por finalidad lograr beneficios a largo plazo para el país en conjunto, los poderes públicos deberían impulsar la competencia entre los puertos, en los planos nacional o internacional. En todo caso, y antes de adoptar una decisión en el sentido de restringir la competencia entre los distintos puertos para lograr economías de escala, deberían realizarse investigaciones y estudios comparativos a fin de evaluar las pérdidas y ganancias globales y a largo plazo en la economía del país cuando hay competencia, frente a los resultados cuando existen restricciones.

Recuadro 1

Ejemplo de fomento de la competencia en un puerto

En 1994, el Consejo Municipal de Amberes confirmó la decisión de otorgar a Noord Natie y a la compañía de ferrocarriles belga (SNCB) una concesión por 50 años para explotar el nuevo terminal en el río Escalda. La Junta del Puerto formuló dos observaciones: 1) "Se considera que en su calidad de empresa estibadora de contenedores de tamaño mediano la Noord Natie, en su calidad de empresa estibadora mediana de contenedores, es la que probablemente mantendrá la competencia en el puerto y fortalecerá a éste en conjunto"; 2) "Se consideró que la solicitud de Hessenatie (el mayor empresario) era menos apropiada, pues ya tiene la concesión del primer terminal del Escalda y adquiriría pues una posición demasiado dominante".

Fuente: Containerization International, mayo de 1994.

28. En los puertos se debe permitir la competencia en tres sectores: servicios portuarios, mano de obra y fijación de precios. El ejemplo de Chile muestra que la reducción o supresión de las reglamentaciones y normas restrictivas puede ser un estímulo para que un número suficiente de pequeñas empresas presten servicios tales como almacenaje, transporte, estiba, etc. Cuando se crea un entorno competitivo, los usuarios obtienen rápidamente beneficios. La desregulación en lo concerniente a la mano de obra es, en muchos casos, la parte más crucial de la reforma portuaria. En Francia, por ejemplo, la abolición de algunas leyes laborales que habían permitido a los trabajadores portuarios disfrutar de una situación especial en lo

concerniente al empleo y la actualización de otras leyes han producido resultados positivos en algunos puertos del país, como los de Dunkerque y Rouen. En este último, las tarifas de manipulación de carga del terminal bajaron del 10 al 22,5% tras la desregulación del sistema laboral en el puerto 8/. En fecha reciente se han desplegado esfuerzos en el Brasil para desregular el sector portuario. Se ha preparado un nuevo proyecto de ley con los objetivos siguientes: poner término al monopolio de los estibadores y trabajadores portuarios en el sector de los puertos, dar más libertad a las actividades de los terminales marítimos privados y reestructurar los puertos públicos con la posibilidad de privatizar los servicios.

29. Sin embargo, la desregulación es únicamente un acto de supresión y no comporta modificaciones, y menos aún creación. La desregulación se considera asimismo un proceso de liberalización de la gestión de empresas y de todo el sistema económico en lo tocante a las reglamentaciones y las normas burocráticas. En general, este proceso produce resultados satisfactorios, mientras actúe el mecanismo del mercado y no estén en juego los intereses generales de la sociedad. No obstante, tal vez se requieran salvaguardias para impedir a los puertos o a sus empresarios que utilicen indebidamente su situación monopolística en relación con las tarifas portuarias. Por ejemplo, durante la fase de desregulación del decenio de 1980 en el Reino Unido se amplió el derecho a recurrir contra ciertas tarifas portuarias. No obstante, no es prudente utilizar la experiencia de terceros sin evaluar las características del propio entorno.

30. En muchos países, los puertos se han explotado durante largo tiempo como entidades administrativas. La infraestructura y superestructura portuarias suelen pertenecer a la Junta del Puerto, y a veces las explota ésta. La desregulación no atraerá automáticamente a competidores. En muchos países en desarrollo, la competencia se ve limitada no sólo por las reglamentaciones y normas, o por el tamaño del mercado, sino también por la falta de competidores a causa de los limitados recursos financieros y conocimientos especializados en materia de gestión. Una vez adoptadas las medidas de desregulación, y tras haber desplegado esfuerzos para restablecer la competencia, no será posible crear ninguna entidad que pueda competir con el monopolio u obligarlo a cambiar. Muchas veces, la antigua organización está demasiado bien asentada para que puedan modificarla las fuerzas del mercado solas, que son sumamente débiles en muchos países en desarrollo. Así pues, las medidas encaminadas a la desregulación no siempre son suficientes. En muchos casos, los poderes públicos tienen que iniciar reformas más activas, paralelamente a la desregulación.

C. Comercialización

31. Tal vez los puertos no puedan satisfacer las necesidades del mercado porque los objetivos económicos orientados hacia éste no son los principales que se persiguen. En algunos países se prevé que los puertos persigan objetivos de mercado microeconómicos, pero en otros son más importantes las metas macroeconómicas. Por consiguiente, la contribución de los puertos a la economía o el empleo puede ser más importante que la viabilidad financiera. Algunos países subvencionan la infraestructura, mientras que las operaciones se realizan en forma comercial. Así pues, un modo de resolver el problema es

exigir a los puertos que persigan objetivos económicos y adaptar su organización y gestión para que estén en consonancia con los requisitos comerciales y las necesidades del mercado. Este proceso se llama comercialización y ha permitido extraer una experiencia valiosa para el sector portuario de algunos países.

32. Al final de 1962 se dividió una organización centralizada del Reino Unido en varias corporaciones estatales separadas, una de las cuales era la Junta de Administración de Puertos, (BTDB). Esta poseía y explotaba inicialmente unos 26 puertos, que manipulaban la carga correspondiente a alrededor de una cuarta parte del comercio exterior del país. Desde un comienzo se descentralizaron los puertos de la BTDB, dando a sus administradores una autonomía considerable en relación con la gestión ordinaria, por lo que eran responsables de los resultados financieros de sus instalaciones y en consecuencia, se interesaban activamente por los aspectos operativos y financieros de éstas. De resultas de ello la BTDB era continuamente rentable, lo que permitió privatizarla en 1983.

33. En 1988 se promulgó en Nueva Zelandia la Ley de reforma portuaria, que establecía que todas las juntas de los puertos constituyeran, de conformidad con la legislación general de sociedades, una compañía por acciones. La explotación de las instalaciones comerciales de los puertos pasó a ser una función de esa compañía, sobre la base de objetivos estrictamente comerciales. Pocos meses después del establecimiento de las compañías portuarias, se redujo la fuerza de trabajo en casi un 40% y disminuyó de un 30 a un 50% el tiempo de rotación de los buques. Se modificó toda la estructura del sector, y las compañías de transporte marítimo negociaban individualmente con los empresarios de los terminales (en lugar de hacerlo con la junta nacional). Aunque sigue siendo una entidad totalmente estatal, el puerto de Auckland afirma registrar una tasa media de manipulación de contenedores de 34 a 37 TEU por hora neta de grúa y un aumento de la productividad que pasó desde 6.600 t por trabajador en 1989 a 13.900 en 1992. El tiempo medio de rotación de los buques se redujo desde 38,4 a 15,7 horas en el caso de los buques portacontenedores, y de 3,4 días a 30 horas en el caso de otros buques 2/.

34. La comercialización también ha sido una alternativa satisfactoria en varios países en desarrollo. En 1984, Marruecos aplicó una política portuaria que consistía, por una parte, en confiar a las autoridades portuarias las tareas que correspondían a la esfera administrativa y, por otra, en establecer un organismo público, denominado Office d'Exploitation des Ports (ODEP) para realizar las actividades de carácter comercial. La ODEP, creada en 1985, es, de hecho, una empresa pública que opera sobre una base industrial y comercial. Se descentralizaron en el ministerio del ramo las facultades relativas a la gestión, se fijaron objetivos orientados hacia el mercado y se crearon mecanismos eficaces de control. Tras la reforma de comercialización de los puertos, se registraron importantes mejoras en todos los de Marruecos. Desde 1989, la productividad en la manipulación de la carga ha aumentado en un 50% en todos los sectores; en Casablanca, el principal puerto del país, creció en un 150% en 1993. El tiempo de espera de los buques se ha reducido a casi cero en todos los puertos marroquíes y su imagen entre los clientes ha cambiado enteramente.

A causa de los logros de la ODEP, el Gobierno transfirió también a ésta, en 1991, la explotación de varios puertos pesqueros a la ODEP 10/.

35. La comercialización de los puertos es un proceso eficaz porque permite a éstos establecer sus objetivos en cuanto a las necesidades del mercado y la satisfacción de los clientes. Con todo, el ex Director General de la ODEP manifestó que lo más difícil no era introducir los cambios en forma satisfactoria, sino mantener la motivación y el dinamismo. La ODEP adoptó dos métodos para mantener las mejoras después del proceso de comercialización. Una fue promover y emplear una gestión de "tipo privado" y la otra crear una competencia ficticia. La llamada gestión de "tipo privado" comportaba la utilización de una serie de modernos instrumentos de administración de puertos, como el control de los costos, las auditorías financieras, una política rigurosa en materia de personal y el seguimiento de los resultados que se lograban. Tal vez un aspecto más importante sea que el Gobierno y la ODEP concluyeron un contrato de gestión que establecía, en relación con la ODEP, objetivos y responsabilidades claros y daba a su dirección un alto grado de libertad y autonomía. La creación de una competencia ficticia en el sector portuario, en una situación de "monopolio natural", no es cosa fácil. Para hacerlo, la ODEP compara periódicamente distintos puertos sobre la base de su productividad y las relaciones con los clientes. También se hacen comparaciones, es decir, se examina la "competencia", dentro del mismo puerto entre varios centros de producción, que se han creado como entidades autónomas. Las comparaciones las efectúa la oficina del gerente general, utilizando normas basadas en las necesidades del mercado. También se utilizan recompensas y sanciones.

36. En algunos países industrializados hay otro tipo de comercialización. En Bélgica, las juntas de los puertos se comercializarán en breve para que pasen a ser organizaciones de tipo empresarial y tendrán un consejo directivo para adoptar las decisiones importantes. Se alentará a las empresas privadas a participar en la propiedad de estas organizaciones, aunque se prevé que la mayoría de las acciones estará en manos del sector público. En octubre de 1993, entró en vigor, en Dinamarca, una nueva ley que convirtió al puerto de Copenhague en una institución privada que tendrá que ser autosuficiente desde el punto de vista financiero. En Italia se están haciendo reformas para convertir a las juntas de los puertos en entidades arrendadoras estatales, con cierta participación privada, que supervisarán la administración de los puertos, pero no se ocuparán de las actividades ordinarias.

37. A veces es difícil comercializar los puertos cuando el sector público se encarga de su explotación y gestión. En algunos puertos no se pudo ejecutar el programa de comercialización y en otros los beneficios de ésta no fueron duraderos. Las razones de ello son complejas. Muchos consideran que un puerto puede eliminar la burocracia y pasar a estar totalmente orientado hacia el mercado, haciendo participar al sector privado en su gestión. Como ya se ha indicado, los clientes están satisfechos cuando pueden seleccionar sus propios proveedores (de productos o servicios) en un mercado libre. Esa competencia hace que los proveedores atiendan las necesidades del mercado merced a un sistema de recompensas y sanciones, o, dicho de otro modo, mediante pérdidas y ganancias, inclusive la amenaza de bancarrota.

Una razón de que, con frecuencia, el sector público no sirva bien al mercado es que no tiene que enfrentar la bancarrota, porque cuenta con el apoyo del Estado y, por lo tanto, es menos sensible a las sanciones del mercado. En consecuencia, la disciplina comercial y las fuerzas del mercado son más eficaces con administradores cuyo éxito viene determinado exclusivamente por los resultados que logran. Casi todos los administradores de los puertos del sector privado se encuentran en esa situación, pero sólo un reducido número de ellos en el sector público. Este es el principal motivo de que el sector privado ofrezca más posibilidades que el sector público de ser eficiente y de que un creciente número de gobiernos recurran al sector privado.

D. Privatización

38. La finalidad de todas las medidas analizadas más arriba es lograr que el puerto atienda mejor a las necesidades del mercado sin cambiar el carácter público de su gestión, y que los administradores y empleados estén al servicio de una empresa pública. La privatización significa transferir gradualmente al sector privado la administración, el desempeño o la propiedad de funciones o bienes básicos de los puertos. En la privatización intervienen empresas privadas y capital también privado; en su marco se define nuevamente el papel de la Junta del Puerto haciendo que el sector público deje de realizar actividades que desarrolla mejor el sector privado. La privatización de los puertos es ante todo una decisión política, aunque tiene que llevarse a efecto como actividad económica. El proceso depende de la política gubernamental y no de los deseos de los administradores portuarios.

39. La privatización es un amplio concepto que abarca una gran diversidad de prácticas: desde un simple contrato de arrendamiento pasando por una empresa privada, hasta la venta de todos los activos y capital del puerto al sector privado. También en este caso, el aspecto crítico es que este sector está plenamente expuesto a las recompensas y sanciones del mercado. La privatización puede también llevarse a cabo mediante contratos de gestión con una persona o una organización privada o paraestatal. Por ejemplo, los puertos de Dammam y Jeddah en la Arabia Saudita, y el de Fujairah en los Emiratos Arabes Unidos, son administrados por empresas extranjeras que los explotan en virtud de contratos de gestión 11/. En una investigación realizada por la secretaría de la UNCTAD en 1993 se comprobó que había al menos 31 países que estaban privatizando sus puertos en una u otra forma. Evidentemente, hay muchos más países interesados en las experiencias registradas en este sector. Por lo que respecta al grado de participación privada, la privatización de los puertos puede dividirse en dos categorías: privatización en la que el sector público desempeña un papel permanente, y privatización sin la intervención de este sector. Las funciones, la superestructura, la infraestructura e incluso los terrenos del puerto pueden arrendarse o venderse a empresas mixtas pertenecientes a los sectores público/privado, o a compañías privadas.

1. Distintas opciones de empresas mixtas de los sectores público/privado

40. Numerosos países que están privatizando sus puertos han utilizado distintas opciones de empresas mixtas de los sectores público/privado, lo cual significa que el sector público continúa en la organización una vez privatizada. Uno de los ejemplos más notables de privatización a este

respecto es la de Port Klang en Malasia. En 1986 se privatizaron los servicios operacionales del terminal de contenedores de Port Klang. Se hizo una licitación con unas condiciones concretas entre las partes interesadas locales y las operaciones relativas a los contenedores se adjudicaron a la Kelang Container Terminal (KCT) -la primera empresa que explotaba un puerto en Malasia-, la cual se estableció como empresa mixta de la Junta de Port Klang (49%) y la Konnas Terminal Klang (51%), que era a su vez una empresa mixta integrada por una compañía estatal de transporte en contenedores (80%) y una empresa privada de transporte marítimo la P&O Australia (20%). La KCT compró el activo no inmovilizado, como grúas y equipo, pero arrendó el activo inmovilizado, como muelles y terrenos, por un plazo de 21 años. Tras la privatización, la KCT se hizo cargo de todas las operaciones de contenedores realizadas anteriormente por la Junta de Port Klang. Según el director de la Junta, los resultados generales del terminal mejoraron entre un 15 y un 20%. El empresario del terminal de contenedores, que es independiente y tiene libertad para responder al mercado, ha podido mejorar el terminal para atender las exigencias del creciente comercio 12/.

41. De la experiencia de Port Klang se pueden extraer dos enseñanzas. Una es que el sector público siguió siendo inicialmente un importante protagonista: la participación del sector privado en la nueva organización fue de sólo alrededor del 10% (proporción que aumentó posteriormente). La otra enseñanza es que se recurrió a varias formas de privatización; por ejemplo, el activo inmovilizado se arrendó a la empresa mixta, pero se le vendieron la superestructura y el equipo. Las empresas mixtas portuarias pueden resultar atractivas tanto para el gobierno como para el sector privado porque aquél puede reducir las cargas administrativas y financieras, aumentar la eficiencia y promover la competencia; las empresas mixtas son consideradas favorablemente por el sector privado cuando la magnitud de las inversiones y los riesgos comerciales rebasan su capacidad, o cuando no se permite que este sector posea todos los bienes y activos y ejerza el control operacional. En el puerto de Bremen (Alemania), la mayor parte de la manipulación de la carga la realiza una empresa mixta formada por la ciudad de Bremen (51%) y el sector privado. La misma fórmula puede observarse en muchos otros países en desarrollo, como el puerto de Shanghai en China (propiedad privada del 50% de los terminales de contenedores en el marco de una empresa mixta de una duración de 50 años), el puerto de Saigón en Viet Nam, el de Szczecin en Polonia y el puerto libre de Marsaxlokk en Malta, etc.

2. Opciones que sólo incluyen al sector privado

42. Hay ejemplos bien conocidos de privatizaciones completas de puertos, sobre todo en el Reino Unido. Por ejemplo, el puerto de Felixstowe nunca ha sido propiedad del sector público. En 1983, el Gobierno británico privatizó la mayor Junta de Puertos del país, la Associated British Ports (ABP), que poseía 22 puertos en todo el país. Inicialmente, el Gobierno retuvo cerca de la mitad de su capital por acciones, pero en 1984 vendió públicamente todas ellas a accionistas privados y la ABP se convirtió en una organización portuaria perteneciente por entero al sector privado 13/. Desde la abolición en 1989 del Plan Nacional de Mano de Obra Portuaria, se han privatizado varios puertos. En algunos casos, cuando se privatiza una empresa mediante

la oferta de acciones en la bolsa de valores, cierto número de ellas se proporcionan gratuitamente a los empleados, quienes pueden adquirir un número limitado de acciones en condiciones especiales. El valor de las acciones de puertos ha aumentado en medida considerable desde su emisión y, en la medida en que sus tenedores son empleados, han producido efectos benéficos sobre la actitud frente al trabajo. También ha habido ejemplos de adquisición de empresas por la dirección y los empleados, como en el caso de la Port of Tilbury London, Ltd. A medio camino entre el contrato de gestión y la venta total de un puerto está el arrendamiento o la concesión de terminales o de servicios portuarios a empresarios privados, que es la práctica seguida actualmente en relación con la mayoría de los puertos de los Estados Unidos y Europa occidental. En todas esas opciones, la privatización de las actividades es total, lo cual significa que el sector público no desempeña ningún papel en la nueva organización.

43. Aun cuando hay variantes de cada forma de privatización (en el caso de la venta está la que se hace a instituciones mediante licitación o venta negociada, o al público en general mediante la emisión o la oferta pública de acciones; en el caso del arrendamiento se prevén distintos plazos basados, en general, en el tipo de superestructura y equipo que abarca el contrato de arriendo y en las condiciones de éste (una cantidad fija, un valor entre un mínimo y un máximo, o una participación en los ingresos)), existen dos tipos principales de opción que los gobiernos pueden elegir al privatizar los puertos, a saber: escoger entre distintos grados de participación del sector público en la organización portuaria parcialmente privatizada, o seleccionar la forma apropiada de privatización, sobre todo arrendamiento o venta, en relación con los diversos bienes y servicios.

E. Relación entre las distintas medidas de reforma

44. Se han examinado cuatro medidas distintas, que son las más comúnmente utilizadas, en la reforma portuaria, a saber: los enfoques ligados a la gestión, la desregulación, la comercialización y la privatización. Estas medidas no son independientes e inconexas, sino que, de hecho, están relacionadas entre sí. No hay dos puertos en el mundo que operen en las mismas condiciones. El motivo de recurrir a una medida en lugar de otra, que produce resultados positivos, es que el entorno portuario tiene un carácter especial por lo que es probable que sólo algunas medidas concretas sean eficaces. No obstante, todos los procesos de reforma portuaria deberán tener el mismo objetivo global, que es atender las necesidades de los clientes, aunque cada proceso tenga sus propios objetivos secundarios.

45. El objetivo de una reforma portuaria no debe confundirse con las medidas que se adopten. La meta no debe ser privatizar el puerto meramente por mor de una privatización. Es evidente que la principal orientación de toda reforma portuaria es el objetivo global y que el único criterio para evaluar la eficacia de la medida es el logro de tal objetivo. Las medidas más apropiadas dependerán de las circunstancias y condiciones del puerto, y ninguna puede aplicarse con facilidad. En general, la dificultad de aplicación varía de una medida a otra. El enfoque ligado a la gestión suele requerir cambios menos radicales a nivel institucional que otros métodos. La desregulación comporta modificaciones de la legislación del país y afecta

los intereses de grupos sociales concretos. La comercialización y, sobre todo, la privatización son las reformas más radicales y, con frecuencia, tropiezan con los obstáculos más difíciles; por consiguiente, exigen en sumo grado un empeño decidido, consenso, conocimientos y tiempo.

46. Los diversos ejemplos citados en el presente capítulo demuestran que la reforma portuaria puede producir resultados satisfactorios si se adoptan las medidas adecuadas. Una medida es adecuada si permite alcanzar el objetivo general, así como mejoras de carácter sostenible en los servicios. En la figura 1 se indican las relaciones existentes entre las distintas medidas según el grado de dificultad de aplicación. Cada una de ellas podría permitir al puerto alcanzar el objetivo de ser eficiente y satisfacer a sus clientes. La eficiencia y la satisfacción se miden tomando en consideración un conjunto de indicadores integrado por el tiempo de rotación de los buques, los costos portuarios para éstos, las tarifas de manipulación y la seguridad de la carga, y el tiempo que ésta permanece en el puerto.

III. CONDICIONES PARA LAS MEDIDAS DE REFORMA

47. Como ya se ha indicado, las diferentes medidas de aplicación comportan distinto grado de dificultad. De hecho, no todos los puertos prefieren adoptar el método más fácil para comenzar la obra de reforma. Algunos ponen primero en práctica la comercialización; otros, en cambio, conscientes de que se requieren cambios radicales, empiezan con la privatización. Sin embargo, la posibilidad de elegir una u otra de las medidas mencionadas más arriba es limitada; han de concurrir condiciones concretas para que cada medida se lleve a la práctica efectivamente. En algunos países la reforma portuaria ha sido un éxito rotundo, pero hay también operaciones menos satisfactorias. Casi todos los fracasos se han debido al hecho de que, en el momento de introducir los cambios, las condiciones no eran las apropiadas.

A. Condiciones para la modernización de la gestión

48. Normalmente, la mejora de la gestión se inicia, proyecta y realiza a nivel del puerto y, en muchos casos, dentro de la organización. Por lo común, no se necesitan condiciones políticas o sociales especiales para su realización. En la mayoría de los casos, un mejor sistema de responsabilidad, una gestión basada en objetivos, el control total de la calidad, el establecimiento de centros de producción y costo y mejores sistemas de información, para no citar sino algunos elementos, pueden ser puestos en práctica por el mismo puerto sin recurrir necesariamente al apoyo oficial. Además, los efectos sociales de dichas medidas son limitados. Es más fácil comprender y poner en práctica medidas de gestión si unas medidas análogas han tenido éxito en otros sectores industriales o de servicios. Ahora bien, es más frecuente que haya oposición a los cambios, y no que se acojan con agrado, y las tendencias conservadoras son el obstáculo más común. La educación y la capacitación son factores importantes, y son también indispensables para la formación de consenso un sólido equipo de gestión y una excelente comunicación interna. Se han de adoptar medidas destinadas a identificar las tareas junto con el personal, darle mayor autonomía y más facultades y hacerlo responsable de sus actividades.

B. Condiciones para la desregulación

49. La derogación o reducción de las normas y reglamentaciones oficiales restrictivas tendrán consecuencias económicas y sociales más amplias que los meros enfoques de gestión. En el sector portuario hay vigentes reglamentaciones restrictivas sobre todo de la oferta y de la demanda de servicios, las tarifas, el alcance de las actividades, los trámites de las operaciones y los asuntos relativos al empleo. Una condición importante para la desregulación de la oferta de servicios es proceder al mismo tiempo a desreglamentar la demanda de servicios. En algunos países en desarrollo, las restricciones se aplican no sólo a la oferta de servicios portuarios, inclusive la manipulación y estiba de las mercancías, sino también a la demanda de ellos, por ejemplo, por conducto de dependencias centrales de expedición. Si los usuarios no pueden elegir libremente los puertos y los empresarios, la liberalización de la oferta producirá efectos limitados.

50. La desregulación de las tarifas portuarias sólo se recomienda cuando el mercado es o será competitivo. Desregular no quiere decir abandonar toda posibilidad de control, sino reemplazar el control de la reglamentación por el del mercado. La competencia es el único medio que hará posible el control de los precios por el mercado. Si no hay competencia, la desregulación de las tarifas puede ser perjudicial para los clientes. En vez de reglamentar las tarifas portuarias, se puede aplicar un sistema en cuyo marco los usuarios del puerto tengan derecho a recurrir ante una organización determinada, competente para entender en dichos recursos.

51. La desregulación del empleo puede producir efectos sobre los trabajadores portuarios. En muchos países, concretamente en algunos países europeos y latinoamericanos, los trabajadores portuarios gozan de un régimen especial y son tradicionalmente protegidos por la legislación. En Francia e Italia la desregulación laboral ha sido un proceso lento y conflictivo y han sido necesarias negociaciones difíciles con los sindicatos. En Chile, el Reino Unido y Nueva Zelanda la desregulación efectiva del empleo en los puertos ha ejercido una influencia decisiva en las reformas portuarias. En el Reino Unido la supresión del Plan Nacional del Trabajo Portuario ha tenido como consecuencia una reducción considerable de los puestos de trabajo, un cambio positivo en la actitud de los empleados, un mayor volumen de tráfico y una mejor viabilidad financiera de los puertos. En cambio, algunos países sudamericanos han llegado a la conclusión de que en los puertos es demasiado difícil desregular el mercado laboral. El decidido compromiso de los poderes públicos en favor de la desregulación del empleo es una de las condiciones clave para realizarla. Debe concurrir otra condición cuando el país proyecta desregular un puerto con una dotación excesiva de mano de obra y prevé una reducción considerable del número de puestos de trabajo: la tasa nacional o local de desempleo ha de ser baja (como ocurre en algunos países asiáticos y sudamericanos) o bien existe un sistema aceptable de seguridad social y el puerto y las autoridades compensan los despidos con una indemnización (como se hace en Nueva Zelanda y Francia). Si no concurren estas condiciones, una desregulación exitosa del empleo puede producir demasiadas consecuencias sociales negativas y, por lo tanto, deberán evitarse los despidos en masa. La capacitación y la reorientación son opciones cuando un puerto de tercera generación puede crear otras actividades logísticas de valor añadido que

absorban a los trabajadores despedidos de las actividades portuarias tradicionales. En realidad, la desregulación del empleo podrá incluso atraer actividades secundarias a la zona portuaria al disponerse de mano de obra más barata.

C. Condiciones para la comercialización

52. En 1975 el Gobierno del Brasil creó una empresa portuaria estatal (la PORTOBRAS) con la misión de desarrollar actividades relacionadas con la construcción, administración y funcionamiento de los puertos. Ahora bien, sin la desregulación y descentralización de las operaciones de los puertos y sin la transferencia de los trabajadores portuarios de un régimen laboral burocrático a otro orientado hacia el mercado, la empresa no pudo conseguir sus objetivos y fue disuelta en 1990 14/. El ejemplo del Organismo de Explotación de Puertos (ODEP) pone también de manifiesto que a las organizaciones portuarias comercializadas debe dárseles plena libertad de gestión, derechos y responsabilidad si se desea que satisfagan a sus clientes. El puerto de Singapur es un puerto estatal totalmente comercializado. La administración portuaria es independiente de los poderes públicos y se han fijado objetivos empresariales propios e índices propios de resultados. Los administradores pueden reestructurar la organización en consonancia con los objetivos del puerto y las necesidades de los clientes. Es posible fijar las escalas salariales y, con la posibilidad de recurso, se reconoce el derecho a despedir a los empleados cuya actuación no sea satisfactoria. Las tarifas pueden revisarse libremente sin aprobación ministerial 15/.

53. Aun cuando la desregulación y la descentralización son en muchos casos las condiciones previas para la comercialización, es también importante la legislación nacional correspondiente. En el Reino Unido se exigió a la Junta de Administración de Puertos (BTDB), que limitase sus objetivos al mejoramiento de las condiciones portuarias, salvo cuando recibiera instrucciones en contrario. Ello tuvo como consecuencia la descentralización del organismo; los puertos quedaron bajo la autoridad directa de administradores que gozaban de un grado considerable de autonomía, pero que estaban también encargados de sus resultados financieros. Normalmente, la comercialización es menos difícil en los países donde el sector privado desempeña una función importante en la economía nacional y en los que ya existe un marco jurídico apropiado como dispositivo regulador de las empresas comerciales. En otros países, sobre todo en los que eran antes de economía centralmente planificada, quizá no exista ese marco. En estas condiciones, la comercialización puede ser factor de desorden y las autoridades tendrán que poner en vigor nuevos reglamentos y normativas.

54. Un clima competitivo es otra condición indispensable para la comercialización. La competencia puede ser internacional, nacional o local, o bien puede existir incluso dentro del puerto entre diferentes empresarios. A veces la comercialización puede crear tal clima, como lo hace el ODEP en Marruecos. La comercialización, al igual que la desregulación, permite al mercado controlar a las empresas.

D. Condiciones para la privatización

55. Como ya se ha indicado, la privatización es tanto un proceso político como económico y, por ende, un decidido empeño gubernamental es una condición indispensable. En todas las operaciones coronadas por el éxito, en el Reino Unido, Malasia y Nueva Zelandia o en otros países, los gobiernos han tenido intervenciones decisivas. Algunos fracasos de la privatización de puertos se han debido a que el compromiso gubernamental en favor del proceso no ha sido suficientemente firme o de que se han producido demasiados cambios en el gobierno y en su política. La privatización es la modalidad más radical y profunda de reforma de los puertos y repercute sobre los intereses de diversos sectores que son en muchos casos extremadamente poderosos, entre ellos los sindicatos. Si no existe un decidido compromiso por parte de los poderes públicos, mejor será no comenzar en absoluto el proceso. Como la influencia de la privatización va mucho más allá del interés y la jurisdicción de un solo ministerio, el empeño gubernamental no es únicamente del ministerio encargado de los asuntos portuarios (por ejemplo, el de obras públicas o el de comunicaciones), sino más bien de todo el gobierno, desde el primer ministro hasta la totalidad de los organismos públicos. Ello depende en gran medida de la política macroeconómica del país y del hecho de que ésta esté orientada hacia el mercado. En caso contrario, la privatización será más difícil.

56. Para la privatización ha de existir un amplio consenso entre las partes interesadas (los burócratas, los administradores, los trabajadores y el público en general) acerca de sus objetivos y una aceptación social general de su aplicación. Como indicó el Director del ODEP, se optó por la comercialización, y no la privatización, como medida de reforma sobre todo porque no había consenso acerca de la opción de privatización. El consenso sólo se puede lograr con el transcurso del tiempo. La experiencia enseña que otras medidas de reforma más moderadas, entre ellas la modernización de la gestión, la desregulación y la comercialización, son procedimientos valiosos de formación del consenso necesario para la privatización.

57. Definir objetivos generales y concretos precisos es otra condición importante para el éxito de la privatización. Aunque cabe establecer varias metas, la privatización debe tener un solo objetivo general, y éste es satisfacer las necesidades de los mercados y los clientes. En algunos países de la Europa central y oriental, la privatización se considera en sí misma el objetivo final. A veces el proceso está tan politizado que casi se pasa por alto el objetivo económico. Sobre la base de un objetivo erróneo, se han adoptado medidas radicales, y en muchos casos no apropiadas, que han traído consigo el fracaso de todo el programa de privatización. El auténtico problema no es saber quién es el propietario del equipo y las instalaciones del puerto, sino si el equipo y las instalaciones se utilizan o no de modo satisfactorio para los clientes. Deben establecerse objetivos precisos y concretos para que el país y el puerto puedan elaborar una estrategia y un plan de aplicación. Conviene centrar la atención en esferas concretas, entre ellas las relaciones financieras, técnicas y administrativas, comerciales y, en especial, las relaciones sociales y laborales. En algunos casos, los objetivos concretos pueden estar contrapuestos. La solución de los conflictos difiere también de un país a otro, aunque son de aplicación dos

principios generales: los objetivos parciales deben estar subordinados al objetivo general y los intereses a largo plazo no se deben sacrificar nunca para conseguir una ventaja a corto plazo.

58. El puerto o los servicios portuarios que se privaticen han de tener, o se ha de considerar que tienen, la posibilidad de ser financieramente viables. Esto es indispensable si las autoridades quieren atraer inversiones del sector privado. La comercialización y la desregulación son probablemente condiciones previas para que la privatización tenga éxito. La desregulación, que da al sector privado la posibilidad de reducir el número de empleados y disminuir así los costos laborales o aumentar las tarifas, podrá interesar en consecuencia a los inversionistas privados.

59. Tanto si se trata de un arrendamiento como de una venta, la privatización significa normalmente una transferencia de derechos y responsabilidad a empresas privadas. A cambio de la transferencia, la organización portuaria adquiere el dinamismo del mercado privado, los conocimientos técnicos de la gestión privada y la capacidad privada de inversión. Por consiguiente, una de las condiciones principales para la privatización es tener un sector privado fuerte y competente. Por desgracia, en muchos países en desarrollo y en los países que eran antes de economía centralmente planificada, el sector privado es por lo general pequeño. Además, la bolsa de valores tiene una capacidad limitada o no existe. En esos países la pujanza del capital privado es extremadamente reducida y la capacidad de gestión orientada hacia el mercado es débil. En tales casos no es aconsejable vender, arrendar o ceder el puerto al sector privado del país. La operación inicial de privatización en Polonia (Gdansk y Szczecin) no dio lugar a la obtención del capital de inversión o de los conocimientos técnicos necesarios, sino que se limitó a transferir la dirección del sector público al privado. Para superar esta desventaja, los países pueden adoptar medidas más moderadas (por ejemplo, la desregulación o la comercialización) mientras se fortalece el sector privado, o bien recurrir al sector privado extranjero. Como la primera posibilidad es una solución a largo plazo, algunos países, entre ellos China, Viet Nam, Malasia, el Pakistán, Panamá, Polonia (Gdynia), etc., han recurrido a asociados privados extranjeros. La proporción máxima del capital de propiedad extranjera autorizado puede ser una cuestión de política en muchos países y quizá disuada a algunos inversionistas.

60. El monopolio, privado o público, es el enemigo principal de la eficiencia. No deberá emprenderse la privatización si el resultado es transformar un monopolio público en uno privado. El fomento de la competencia es un elemento decisivo para el éxito de la privatización. En el sector portuario la competencia se desenvuelve en tres planos: entre puertos, entre empresas del mismo puerto o entre distintos modos de transporte. Gracias a la contenedorización y al mejoramiento del transporte interno, un número cada vez mayor de puertos, incluso los de países en desarrollo, rivalizan actualmente por la conquista de una zona de influencia común. Si bien la competencia entre los puertos internacionales desempeña una función importante en casi todos los casos, los países poseedores de muchos puertos deben eliminar los obstáculos que entorpecen la competencia entre los puertos nacionales. En muchos puertos grandes la competencia entre empresas dentro del puerto ha sido mantenida y estimulada deliberadamente por

las autoridades portuarias que confían actividades análogas a diversas empresas. Si sólo actúa un empresario por razón de las economías de escala, cabe todavía fomentar la competencia entre dependencias de la misma organización, como lo ha hecho el ODEP.

61. Si bien la supresión de las reglamentaciones restrictivas es una de las condiciones para la privatización, es igualmente indispensable el establecimiento de un marco jurídico apropiado. Deberán ponerse al día en primer lugar las reglamentaciones y las medidas legislativas relacionadas con la mano de obra. Por ejemplo, en 1991 el Gobierno del Perú dictó decretos que pusieron fin a un monopolio estatal que había controlado la oferta de mano de obra portuaria durante 55 años; en ese período los clientes tuvieron que abonar derechos de estiba extremadamente elevados (en 1990 los clientes abonaban al monopolio 1.000 dólares de los EE.UU. al mes por trabajador, aunque los trabajadores sólo percibían 130 dólares mensuales). Los derechos de estiba por la carga de metales refinados y concentrados en el puerto del Callao se redujeron inmediatamente en más de un 76% 16/. Se deberán adoptar o poner al día medidas legislativas sobre la quiebra, los despidos, la seguridad social y las condiciones relativas a la venta de activos y equipo (Ley del derecho de propiedad). En comparación con los países industrializados, la mayoría de los países en desarrollo y de los que eran antes economías centralmente planificadas tienen en vigor disposiciones legislativas inadecuadas. En muchos casos, construir el marco jurídico necesario lleva mucho tiempo, porque es necesario pasar por varias fases, entre ellas la investigación, los proyectos, los debates, las correcciones, la aprobación, la aplicación y, a veces, la modificación.

62. La privatización permite con frecuencia aumentar la productividad, es decir, que el mismo volumen de trabajo es realizado por menos personas, o que el mismo número de personas producen más. Una buena situación económica (una tasa elevada de crecimiento de la economía y el comercio nacionales) contribuye a mantener o incluso aumentar el número de los trabajadores portuarios durante la privatización del puerto y con posterioridad (como ocurrió en Port Klang); en cambio, es difícil evitar los despidos en una situación económica insatisfactoria. Si bien los despidos son inevitables en muchos casos, ha quedado demostrado que los despidos en gran escala, o incluso su posibilidad, sin un sistema adecuado de seguridad social o un régimen de indemnización, dan lugar a la inestabilidad social, lo que a su vez obstaculiza o anula el programa de privatización. Por consiguiente, un criterio gradual es más aceptable cuando los problemas de exceso de personal o de otro tipo pueden ser atenuados o resueltos aplicando medidas más moderadas de reforma, entre ellas la desregulación y la comercialización. Se necesita pues un sistema de seguridad social o un mecanismo de indemnización para la mano de obra sobrante. En muchos casos, la privatización dará lugar a nuevas actividades o permitirá explotar para nuevas operaciones ajenas al puerto instalaciones no utilizadas, que generarán más empleo.

63. La privatización es una operación compleja para la que se necesitan el concurso y la cooperación de diversos departamentos ministeriales y organizaciones profesionales. Los conflictos de intereses son con frecuencia inevitables y, por ello, es necesario reafirmar el decidido empeño oficial

mediante el establecimiento de un mecanismo eficaz de aplicación, con atribuciones precisas, con suficientes poderes y con los recursos técnicos y financieros necesarios para preparar y dirigir el proceso de privatización. Por ejemplo, el Gobierno de Nigeria ha creado un nuevo organismo -el Comité Técnico de Privatización y Comercialización- que contribuye a facilitar la realización de la reforma del sector público. El Presidente del Comité depende directamente del Presidente del país, lo que garantiza la adopción de decisiones en su debido momento. Malasia es otro país que dispone de un mecanismo satisfactorio para facilitar el proceso de privatización.

64. Las condiciones expuestas son las condiciones principales para la adopción de distintas medidas de reforma institucional de los puertos. Sólo se deben adoptar medidas concretas de aplicación cuando se reúnan las condiciones generales; de otro modo, es muy probable que los esfuerzos se malogren. Cabe subrayar algunos aspectos importantes del análisis precedente. Por un lado, existe una estrecha relación entre las condiciones de las diversas reformas. Las condiciones para las medidas de reestructuración más sencillas, entre ellas la desregulación, han de concurrir también en el caso de las medidas más complejas y más amplias, entre ellas la privatización. Por ejemplo, si bien el decidido empeño gubernamental y un marco jurídico son condiciones para adoptar medidas de nivel más elevado, la creación de consenso es necesaria en casi todas las formas de reestructuración. Por otro lado, las medidas más sencillas son a menudo condiciones para adoptar medidas más complejas. Las técnicas de modernización de la gestión pueden dar a los administradores la posibilidad de adquirir los conocimientos técnicos necesarios y de desbrozar el camino para la desregulación. Esta, a su vez, es en la mayoría de los casos un requisito previo para la comercialización o la privatización y, en cierto modo, aquélla es el requisito previo para la privatización. La figura 2 indica las principales condiciones necesarias para diversas medidas de reforma y permite determinar pues la medida apropiada.

65. Casi todas las condiciones que exigen las reformas se pueden crear sistemáticamente, pero muchas de ellas, inclusive un consenso amplio, el marco jurídico, un sector privado sólido, mercados competitivos, un sistema de seguridad social, etc., no se pueden crear repentinamente. En muchos casos se necesita un período largo y no hay un método fácil para realizarlas. La experiencia de muchos países ha demostrado que no hay modelos universales para la reforma portuaria y el intento de copiar el éxito de otro conduce a menudo al fracaso. Cada país y cada puerto son un caso especial. Para crear las condiciones idóneas para la reforma lo mejor es aplicar un método progresivo y gradual de capacitación, fijación de objetivos, revisión de la legislación, mejora de las comunicaciones, fomento de la competencia y creación de consenso.

IV. EVALUACION DEL ENTORNO PORTUARIO Y ESTRATEGIA DE LAS REFORMAS

66. Produce algunas veces perplejidad la gran diversidad de posibles medidas para reformar los puertos. Muchas veces se está de acuerdo en cuanto a la necesidad de la reforma portuaria pero no acerca de las medidas que han de adoptarse. Algunos reformadores se oponen totalmente a la privatización de los puertos y prefieren la comercialización o la desregulación, mientras que otros consideran que la privatización, en cualquiera de sus formas, es la

única solución. Hay también quienes sostienen que habría que centrarse en la modernización de la gestión y no adoptar medidas institucionales radicales, como la comercialización o la privatización. Aunque parece haber muchas alternativas para la reforma de los puertos, en realidad ello no es así. Para adoptar decisiones han de comprenderse las actuales condiciones del puerto y las que tendrá en un futuro próximo.

A. Evaluación del entorno portuario

67. Para cada reforma estructural son necesarias unas condiciones específicas, como se explicó en el capítulo III. Una evaluación detenida del entorno portuario permite saber a los reformadores si el puerto reúne las condiciones requeridas; en ella deberían tomarse en consideración varios factores -políticos, económicos, sociales, de explotación, técnicos, etc. En un reciente estudio de la UNCTAD ^{17/} se propuso un método sistemático para evaluar el entorno externo e interno de los puertos.

68. La evaluación del entorno político del puerto permitirá determinar si las medidas de reestructuración son conformes a la política del gobierno. De no ser así, no debería intentarse adoptar medidas radicales, como la comercialización o la privatización, dada la posible falta de compromiso estatal en su favor. Incluso cuando los poderes públicos han iniciado profundas reformas institucionales, es necesario examinar si el sector portuario es prioritario. También debe evaluarse la actual situación institucional del puerto para determinar su nivel de gestión, comprobar si ha sido desregulado, asegurarse de que se han realizado ya actividades de reforma (por ejemplo, comercialización, privatización) y verificar sus resultados.

69. Es necesario evaluar cuatro aspectos del entorno económico del puerto para determinar: si se ha registrado un crecimiento general de la economía nacional, del comercio y del tráfico marítimo; si el mercado portuario es competitivo y hasta qué punto puede promoverse la competencia; la situación financiera (costos, tarifas, balance de situación); importancia del sector privado en el puerto o en las operaciones relacionadas con el transporte y en el país.

70. También es necesario evaluar los aspectos laborales. Antes de proceder a la reestructuración, se debe conocer la situación laboral del puerto: cuál es la actitud de los empleados ante las reformas institucionales, incluida la comercialización y la privatización (favorable, hostil o indiferente); si el puerto tiene un exceso de personal; si el desempleo es un problema grave en la región/país; si existe un sistema de seguridad social y si éste es adecuado; si se dispone de fondos para indemnizaciones por despido; la fuerza del sindicato y las consecuencias que tendría la iniciación de un programa de despidos en gran escala; cuál es el grado de instrucción y la distribución por edades de la fuerza de trabajo; cuáles son las alternativas a los despidos; cuáles son las características (o las reformas) institucionales de otras principales actividades industriales o de servicios importantes del país y la ciudad y sus repercusiones en el puerto; y cuáles son las actitudes y la influencia de los grupos sociales interesados y de los clientes del puerto.

71. La evaluación debe efectuarse también a nivel de explotación/técnico para examinar las características del tráfico: la relación entre carga a granel líquida, carga a granel seca, carga general y carga general contenedorizada; el volumen de tráfico, las características de la manipulación y el tamaño de la dependencia de explotación (con un tráfico restringido y, por tanto, con un equipo limitado para manipular la carga -una sola grúa-pórtico, por ejemplo- sería difícil introducir la competencia); el historial en materia de seguridad (indicador de los conocimientos y aptitudes de la administración y la fuerza de trabajo); conocimientos técnicos de gestión y explotación; las dimensiones y aptitudes de la mano de obra; e infraestructura y equipo disponibles.

72. Efectuada la evaluación del entorno de la organización portuaria, debe analizarse el puerto en función de las condiciones requeridas para las medidas de reestructuración, a fin de determinar las que deben seleccionarse. Sin embargo, esta evaluación no tiene en cuenta las repercusiones de las medidas de reestructuración, que también deben evaluarse.

B. Beneficios y riesgos de las medidas de reestructuración

73. La evaluación de los efectos de las diversas medidas de reestructuración es importante dada la posibilidad de crear a veces las condiciones de que carece el puerto para una determinada medida, introduciendo precisamente ésta. Por ejemplo, cuando la competencia es un requisito previo de las medidas de desregulación, el puerto con un entorno no competitivo puede adoptarlas, si se ha previsto crear tal entorno. De manera análoga, la adopción de una medida de reestructuración puede a veces eliminar las condiciones existentes. Por ejemplo, el sistema de capacitación técnica y reorientación puede derrumbarse tras la desregulación, comercialización o privatización del puerto. Para seleccionar la medida más adecuada deben tenerse en cuenta los beneficios y los riesgos de las medidas de reestructuración.

74. Ya se han analizado los principales beneficios y riesgos de estas medidas. Pese a que toda medida comporta ventajas e inconvenientes en cada país y puerto, los beneficios y riesgos básicos de todas las medidas de reestructuración son en gran parte los mismos en relación con cada medida que trata de crear una mayor sensibilidad al mercado y al mismo tiempo implica algunos peligros para la seguridad del empleo y el control estatal. La verdadera diferencia entre los distintos métodos de reestructuración es el grado del cambio. En tanto que las medidas menos rigurosas, como, por ejemplo, la modernización de la gestión, tendrán escasas repercusiones en la organización portuaria, tanto por lo que hace a las ventajas como a los riesgos, y las medidas más radicales, como la privatización, darán en cambio lugar a mayores cambios, tanto positivos como negativos.

75. En consecuencia, al elegir las medidas podría optarse entre maximizar los beneficios o minimizar los riesgos. La experiencia muestra que puede ser peligroso adoptar una política pura de máximo aumento de los beneficios porque los riesgos podrían ser demasiado elevados para controlarlos, contrarrestando con creces los beneficios. Las condiciones para la

introducción de las diversas reformas de reestructuración, con distintas clases y niveles de riesgo, dependen de la capacidad de la organización para hacer frente a los riesgos. Tampoco es aconsejable una política de minimización de éstos, ya que en la práctica puede pasar por alto los verdaderos problemas, y todo el proceso puede traducirse en una pérdida de tiempo y de recursos. El enfoque acertado es equilibrar los dos elementos aumentando al máximo los beneficios mientras sea posible controlar los riesgos; este enfoque debería ser una de las consideraciones para determinar las medidas de reestructuración más adecuadas.

C. Elección estratégica de las medidas de reforma

76. Pueden utilizarse al mismo tiempo en un país distintas formas de reestructuración porque el entorno difiere de un puerto a otro y las diversas condiciones son adecuadas para distintas medidas. El Gobierno de Malasia, por ejemplo, adoptó distintas estrategias en relación con sus puertos: la privatización en Port Klang y la mercantilización en el Puerto de Johore. También es esta la razón de que puertos con distintas características institucionales obtengan niveles análogos de resultados y eficiencia, como el puerto totalmente privatizado de Hong Kong y el puerto público de Singapur. En cambio, medidas similares pueden producir resultados distintos.

77. Dado que el entorno portuario cambia en forma continua, pueden emplearse en distintas épocas diferentes formas de reestructuración. En el Reino Unido y Nueva Zelanda, los puertos que habían sido mercantilizados fueron posteriormente privatizados. La mercantilización de la BTDB del Reino Unido se realizó como una buena práctica comercial en 1963 efectuándose la privatización cuando el Gobierno cambió en 1979. En el caso del puerto de Johore se hizo como un primer paso hacia nuevas reformas. De hecho, se recomienda un enfoque gradual con una serie de medidas de reestructuración, empezando con las menos rigurosas, que pueden crear las condiciones necesarias y la capacidad para hacer frente a los riesgos, dejando abierta la posibilidad de adoptar medidas más drásticas cuando sea necesario. El éxito de algunas experiencias en materia de reforma portuaria han inducido a la administración de un puerto a tener en cuenta las condiciones requeridas para cada medida de reestructuración, así como los beneficios y los riesgos conexos.

78. Debe prepararse un plan maestro que prevea una estrategia para la reestructuración. El proceso puede tardar muchos años y constar de varias medidas distintas. Deben hacerse un análisis y una evaluación a fondo para determinar la situación del puerto en el contexto de las diversas medidas de reestructuración, los beneficios y riesgos conexos y los requisitos previos. Sólo entonces deberá formularse la estrategia. Sin embargo, habrá que tener presente que el entorno portuario evoluciona constantemente. La figura 3 muestra la relación entre la situación del puerto, determinada por la evaluación y por las condiciones que reúne, y las correspondientes medidas de reestructuración que son adecuadas para el puerto.

79. A título de ejemplo se señalan en la figura 3 diez puertos en distintas posiciones que indican las particularidades de cada puerto. En primer lugar, el puerto se debe situar verticalmente con arreglo a su eficiencia y al nivel de satisfacción de los clientes. Ello puede hacerse comparando su eficiencia con la de otros puertos de la región, o del mundo entero, y mediante encuestas entre los clientes. Cuanto más cerca de la base esté situado el puerto, peores serán sus resultados y más urgente la necesidad de reformarlo. Después, la evaluación del entorno del puerto y las condiciones de ejecución determinarán su situación horizontalmente, lo que muestra las medidas de reforma adecuadas. Así, por ejemplo, en el caso del puerto 1, deberán tomarse medidas respecto de la gestión, mientras que en el del puerto 10, es mejor proceder a la privatización. En realidad, la privatización no significa necesariamente eficiencia. Puertos estatales comercializados, como el de Singapur, pueden ser muy eficientes y atractivos para los clientes. Los puertos privados pueden ser ineficientes debido, por ejemplo, a la falta de competencia, a la mala administración o a una reglamentación rígida.

V. EJECUCION, CONTROL Y AJUSTE

80. Cuando se hayan determinado las medidas adecuadas, puede iniciarse la reforma. Aunque cada puerto es especial, muchas veces las experiencias de otros puertos son fuentes de inspiración. Otro problema en algunos casos es que las mejoras no son sostenibles, aun cuando se considere que todas las medidas de reestructuración portuaria tienen por finalidad lograr beneficios a largo plazo y no a corto plazo.

A. Técnicas de aplicación

81. Las condiciones requeridas para las medidas de reestructuración examinadas en el capítulo III están tomadas de las experiencias positivas y negativas de los países que han empleado diversas técnicas de aplicación. Aunque en el presente estudio no es posible facilitar una lista sistemática y exhaustiva de esas técnicas, el elemento clave es la forma de soslayar los riesgos ligados a las reformas, que pueden dividirse en tres categorías: laborales, financieros y de explotación.

82. Las relaciones laborales son, en la mayoría de los casos, la causa principal de las reformas de reestructuración portuaria. El Director General de la Junta de Port Klang declaró que "una de las principales consideraciones del éxito del paso de un régimen estatal al sector privado es la existencia de unas relaciones industriales pacíficas y de unas condiciones de empleo para los trabajadores". A ese respecto, el Gobierno de Malasia ha introducido una cláusula obligatoria aplicable a todas las operaciones de privatización/mercantilización por la que, si bien es posible reducir el número de empleados, se garantiza a todos los que acepten pasar al sector privado o al órgano mercantilizado, empleo por un mínimo de cinco años en condiciones "no menos favorables" que en el sector público. La privatización de Port Klang se ha hecho sin que surgieran problemas laborales 18/. El Gobierno dio prioridad a la cuestión laboral y altos funcionarios, entre ellos el Primer Ministro, participaron directamente en las negociaciones con

los trabajadores. Sin embargo, la experiencia fue excepcional porque Malasia había experimentado un fuerte crecimiento económico y comercial que proporcionó a los trabajadores desempleados nuevas oportunidades laborales y el tráfico del puerto aumentaba rápidamente. Otros países en condiciones económicas menos favorables tropezarían con dificultades para imponer una cláusula obligatoria de esa índole ya que pocas empresas, privadas o no, estarían dispuestas a aceptar la obligatoriedad de una cláusula semejante. En Francia se puso en marcha un programa de indemnizaciones para la desregulación de los trabajadores portuarios. A los trabajadores despedidos se les dio una nueva formación profesional o una indemnización financiera de unos 450.000 francos franceses (80.000 dólares de los EE.UU.). En Nueva Zelanda, se estableció un sistema análogo de indemnizaciones cuando se mercantilizaron los puertos del país en 1988 y 1989. El sistema ha sido también utilizado en el Reino Unido después de la supresión del sistema NDLS. Además, debería preverse procedimientos para que los empleados pudieran beneficiarse de los buenos resultados de su puerto como, por ejemplo, la participación en las utilidades, la oferta de un número limitado de acciones a un precio especial y la compra de la empresa por el personal directivo y los empleados. Estos métodos han tenido repercusiones positivas en las relaciones laborales y en la actitud y la motivación de los empleados.

83. Todas las reformas portuarias deberían realizarse con un alto grado de transparencia en las cuestiones tanto de personal como financieras, lo que es una forma eficaz de asegurar que el puerto se transfiera a la organización apropiada. La licitación pública es un instrumento indispensable para la transparencia de la transferencia de personal o de organización y debería aplicarse también a la valoración de los activos del puerto que se comercializan o privatizan. Esa valoración no debería ser sólo financiera sino también económica, sobre la base del valor comercial, es decir, de su capacidad actual y potencial para generar ingresos. Las autoridades portuarias deberían solicitar el asesoramiento de expertos en relación con las actividades de valoración y licitación. Por ejemplo, en el Reino Unido, y debido a los métodos empleados para vender algunos puertos, la competencia fue limitada y la valoración de las actividades portuarias cuestionable. Después de la venta, el rápido aumento del valor de las acciones demostró que el Gobierno había recibido una contraprestación insuficiente por sus activos. Las licitaciones y subastas públicas y las cotizaciones en bolsa son medios empleados por el mercado para determinar el valor de los activos. Por consiguiente, en el caso de comercialización o privatización de partes del puerto es importante el momento en que se realizan. Conviene hacerlo cuando el comercio esté creciendo y el movimiento de mercancías en el puerto aumente o vaya a aumentar rápidamente. Si la situación comercial es mala disminuirá el número de licitadores y el valor comercial del puerto.

Recuadro 2

Fundamento del enfoque de la privatización de Port Klang por Malasia

El enfoque aplicado por el Gobierno de Malasia a la privatización de los servicios operativos de Port Klang obedeció a las siguientes razones:

- i) se trata de un puerto grande con múltiples actividades y en el que existen 26 muelles, se manipulan unos 29 millones de toneladas de carga (1992) y trabajan unos 4.800 trabajadores;
- ii) es la principal vía de entrada al comercio malasio;
- iii) ha iniciado un importante programa de ampliación. Sólo las inversiones en las fases primera y segunda serán superiores a RM 580 millones (aproximadamente 215 millones de dólares de los EE.UU.).

Se consideró que el puerto era suficientemente grande para que en la privatización intervinieran más de una parte y, siempre que fuera posible, con actividades especializadas. Además, y habida cuenta de las grandes inversiones en el programa de ampliación, será conveniente que el Gobierno establezca servicios e instalaciones a fin de asegurar el comercio y el crecimiento del mercado de exportación.

En principio, el Gobierno adoptó la postura de que las operaciones corrientes, por ejemplo, el manejo del buque y la manipulación de la carga, se dejaran al sector privado. Cuando se libere de la burocracia estatal a los elementos operacionales, el sector privado podrá concentrarse en el aumento de la productividad mediante una utilización más eficaz de la mano de obra, aumentando al mismo tiempo la calidad de los servicios gracias a un equipo más moderno y mejor mantenido. El Gobierno opina que los esfuerzos conjuntos desplegados para crear un entorno comercial favorable, junto con el funcionamiento eficiente del sector privado, podría transformar al puerto en un centro de carga para todo el país. Esto permitiría la escala de buques en Port Klang a un costo razonable.

Fuente: Sr. Rajasingam, documento presentado al Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos (UNCTAD), octubre de 1993, Ginebra.

84. A veces deben adoptarse medidas preventivas cuando la reforma portuaria tiene repercusiones negativas en las operaciones, a fin de establecer, por ejemplo, normas mínimas en cuanto a resultados (para evitar una reducción de la calidad de los servicios), ejercer control sobre las tarifas o aplicar un procedimiento de recurso para impugnar ciertas tarifas (para evitar un aumento indebido de éstas) y asegurar el uso óptimo de las instalaciones portuarias (con miras a prevenir la congestión, regular la utilización exclusiva, etc.). A título de ejemplo, la primera fase del programa de

privatización de Port Klang estuvo acompañada por una reglamentación estatal de las tarifas portuarias generales. Si como consecuencia de la privatización se transfiriere el equipo de manipulación de la carga, deberá elaborarse un plan para reducir al mínimo los efectos de la falta de equipo mientras se hace el traslado.

Recuadro 3

Ejemplo de directrices para privatizar puertos

La Ley reguladora de los puertos importantes, 1963, de la India tendrá considerables consecuencias para los empresarios de los puertos o terminales. Las tarifas habrán de ser sancionadas previamente por el Gobierno. Las tarifas que se cobren a los usuarios por los servicios prestados por los empresarios de los terminales no podrán rebasar los límites establecidos con aprobación del Gobierno. Se exigirá a los empresarios que garanticen un nivel mínimo de resultados. Los empresarios no tendrán derecho a concesiones fiscales o a un trato especial en relación con sus inversiones. La actual legislación laboral se aplicará a los empresarios privados.

Fuente: Containerization International, abril de 1995.

B. Evolución del papel de las autoridades portuarias

85. Conforme avanza la reestructuración portuaria, cambia el papel de la Junta del Puerto. En muchos países, la reestructuración de los puertos es sencillamente una transformación de la función de las autoridades portuarias de empresario portuario o arrendador de las instalaciones (aunque entre estas dos hay muchas formas intermedias). En cuanto arrendador puede alquilar instalaciones no sólo a empresas privadas, sino también a entidades públicas (o mixtas). Existen ciertas funciones reguladoras que deben seguir siendo incumbencia de la Junta del Puerto en cuanto entidad pública, es decir, la gestión del tráfico, la dirección del puerto, el otorgamiento de concesiones o arrendamientos, etc.

86. Una de las cuestiones es decidir qué debe pasar al sector privado y qué debe permanecer en manos de la Junta del Puerto. Se sigue el enfoque pragmático de examinar cada una de las funciones del puerto para determinar las que debe desempeñar el sector público y las correspondientes al sector privado. En enfoque se llama "privatización a la medida" 19/. Deben examinarse las distintas funciones que el puerto debe desempeñar en beneficio de los buques y la carga, teniendo en cuenta la densidad de capital, la densidad de la mano de obra, el período de recuperación de las inversiones y el mantenimiento necesario, sobre la base del cuadro que figura a continuación.

Cuadro

Lista de instalaciones y servicios portuarios

Infraestructura

- canal de acceso
- rompeolas
- esclusas
- muelles

Superestructura

- pavimentos
- instalaciones de almacenamiento (tinglados de tránsito, silos, almacenes)
- talleres
- oficinas

Equipo

- fijo (grúas para trasladar la carga del buque a tierra, correas transportadoras, etc.)
- móvil (carretillas-pórtico, carretillas elevadoras, tractores, etc.)

Servicios a los buques

- oficina del capitán del puerto (radio, etc.)
- ayudas a la navegación
- practicaje
- remolque
- atraque/desatraque
- suministros
- recepción y eliminación de desechos
- seguridad

Servicios relativos a la carga

- manipulación
- almacenaje
- entrega/recepción
- tratamiento de la carga
- seguridad

87. El examen variará de un puerto a otro por ser distintas sus características comerciales y técnicas respectivas. Una vez terminado, se tendrá en cuenta la evaluación del entorno del puerto para determinar si la capacidad operacional y financiera del sector privado es suficientemente satisfactoria y si puede evitarse una situación monopolística. Es aconsejable actuar con pragmatismo, tratando cada caso separadamente, escalonando en el tiempo los procesos para experimentar, dejando abierta la

posibilidad de una evolución posterior y privatizando cada una de las funciones cuando ésa sea la mejor solución y según la modalidad más adecuada 20/.

C. Control y mejora/ajuste

88. Tras la aplicación de las medidas durante cierto período, hay tres resultados posibles: mejoras duraderas de gran magnitud, pequeñas mejoras temporales o empeoramiento. Al cabo de uno o dos años cabe esperar resultados positivos que permitan un mejor funcionamiento del puerto. Esto significa que las medidas son adecuadas y, si los resultados perduran, suficientes. Si no se logran notables mejoras, ello puede deberse a que las medidas se tomaron con miras a crear las condiciones necesarias para reformas más radicales (como la modernización de la gestión, la desregulación o la comercialización, adoptadas en muchos puertos como medidas preparatorias para ulteriores reformas como la comercialización o la privatización), o a que eran inadecuadas para el puerto y no se podían cumplir las condiciones. En uno y otro caso se requiere otro tipo de medidas.

89. La reforma puede efectuarse en etapas a lo largo de varios años. En Port Klang, las etapas fueron dos ya que el terminal de contenedores se privatizó en 1986 y el resto de los servicios en 1992. En el Reino Unido, la ABP se privatizó también en dos etapas: en 1983, se privatizó el 51,5% y en 1984 el resto, aunque el Gobierno asumió un papel pasivo en el ínterin. En Nueva Zelanda, los puertos se mercantilizaron en 1988 y, en una segunda etapa, se privatizaron. El proceso de privatización continúa.

D. Eficiencia sostenible

90. El entorno económico ha cambiado en distintos momentos en las diversas partes del mundo y, en consecuencia, ha variado también la naturaleza del transporte marítimo, de la carga y de las instalaciones portuarias: la contenedorización se introdujo primero en las rutas transatlánticas a fines del decenio de 1960, seguidamente en Europa/Lejano Oriente y América del Norte/Lejano Oriente, pero fue más lenta en América del Sur y África. El entorno económico evoluciona rápidamente en la actualidad y por ello las necesidades del mercado y de los clientes de los puertos son variables y cambian con celeridad; sin embargo, los puertos se han adaptado a su mercado. Como el mercado evoluciona siempre, la reforma portuaria no es una operación única y definitiva, sino una labor y una actividad continuas. Todo puerto eficiente y competitivo se encuentra siempre en un proceso de cambio: de la modernización de la gestión a los ajustes institucionales pasando por las innovaciones tecnológicas. Por ejemplo, el puerto de Singapur está estudiando y planificando un programa de privatización, y el de Amberes está ejecutando un programa de comercialización. Esta serie de reestructuraciones portuarias tiene lugar no sólo en los países desarrollados sino también a escala mundial. Deben evaluarse constantemente los puertos y su entorno. Si se quiere que los puertos sean siempre dinámicos y eficientes, los cambios, incluidos los institucionales y de adaptación, deben constituir un proceso continuo.

Figura 1

Interrelación de las diversas medidas de reforma institucional y de organización de los puertos

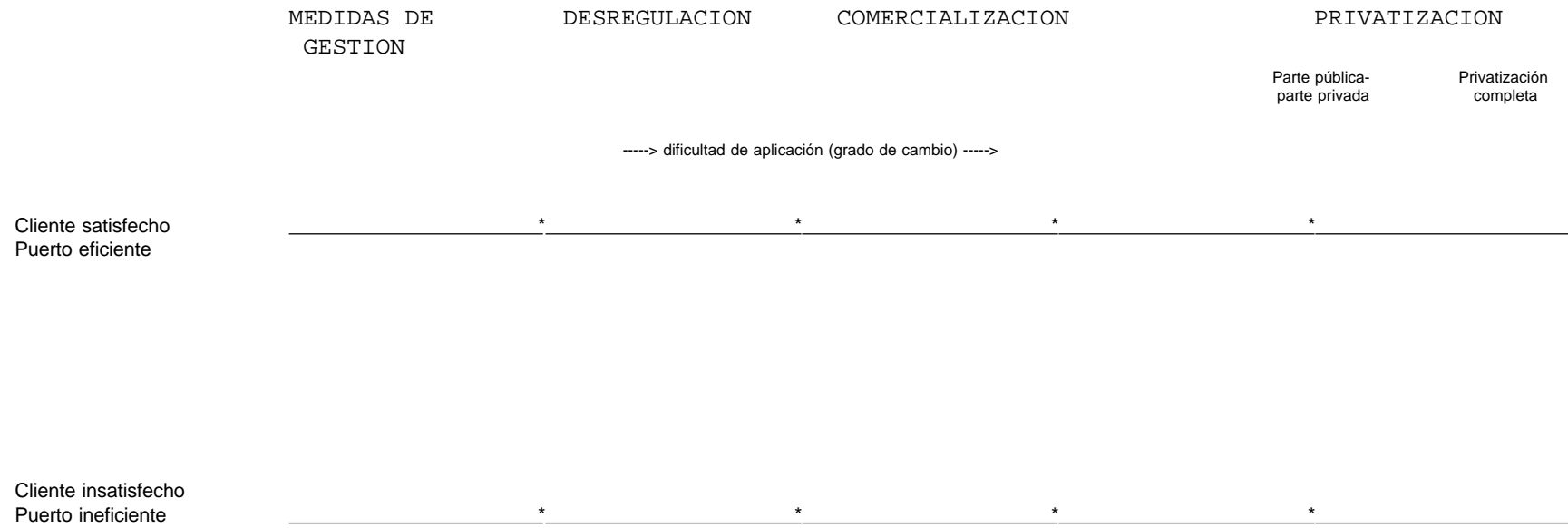


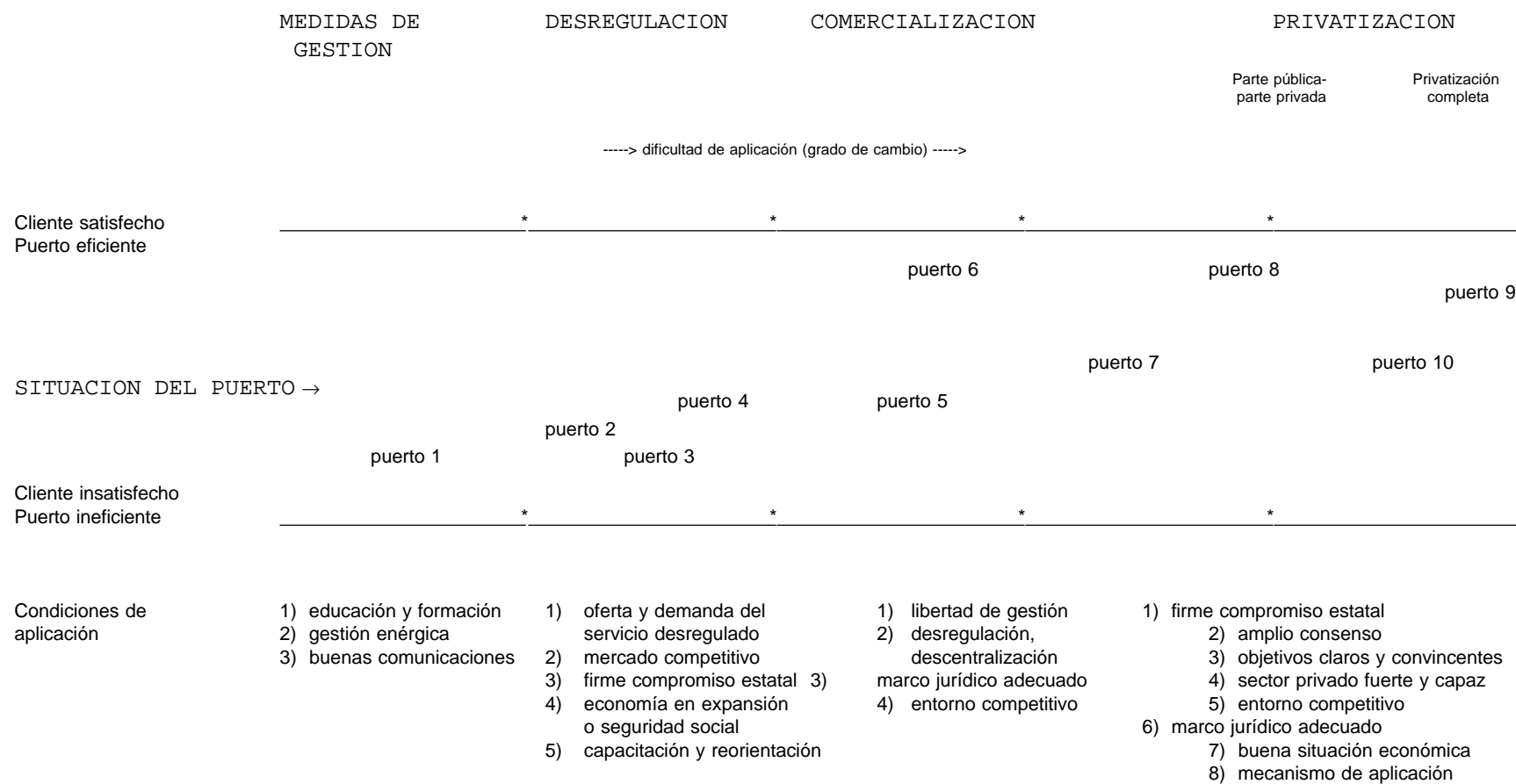
Figura 2

Diversas medidas de reestructuración portuaria y condiciones necesarias para su aplicación

	MEDIDAS DE GESTION	DESREGULACION	COMERCIALIZACION	PRIVATIZACION	
				Parte pública- parte privada	Privatización completa
		-----> dificultad de aplicación (grado de cambio) ----->			
Cliente satisfecho Puerto eficiente	*	*	*	*	
Cliente insatisfecho Puerto ineficiente	*	*	*	*	
Condiciones de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> 1) educación y formación 2) gestión energética 3) buenas comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> 1) oferta y demanda del servicio desregulado 2) mercado competitivo 3) firme compromiso estatal 4) economía en expansión o seguridad social 5) capacitación y reorientación 	<ul style="list-style-type: none"> 1) libertad de gestión 2) desregulación, descentralización 3) marco jurídico adecuado 4) entorno competitivo 	<ul style="list-style-type: none"> 1) firme compromiso estatal 2) amplio consenso 3) objetivos claros y convincentes 4) sector privado fuerte y capaz 5) entorno competitivo 6) marco jurídico adecuado 7) buena situación económica 8) mecanismo de aplicación 	

Figura 3

Evaluación de puertos y situación a efectos de reestructuración



Notas

- 1/ Hinterland, revista del puerto de Amberes, 1992, y Ports and Harbors, octubre de 1992.
- 2/ Port View, revista de la Junta del Puerto de Singapur, enero de 1993.
- 3/ Recursos humanos y desarrollo institucional en los puertos africanos, informe de la UNCTAD/PNUD preparado para un estudio de cooperación técnica, 1989.
- 4/ UNCTAD, Los principios de la gestión y la organización modernas de los puertos (TD/B/C.4/AC.7/13), 1992.
- 5/ "Singapur venderá más acciones de la Junta del Puerto y otros organismos", The Journal of Commerce, 19 de agosto de 1992.
- 6/ Human Resources and Institutional Development in African ports, informe preparado por la UNCTAD y el PNUD para un estudio de cooperación técnica, 1989, pág. 3.
- 7/ CEPAL, La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe (LC/G.1691-P), 1992, pág. 29.
- 8/ ROUEN PORT - The Port of Rouen Authority Newsletter, N° 98, primavera de 1994.
- 9/ Proud Record, Cargo Systems, agosto de 1993, pág. 101.
- 10/ Véase UNCTAD, Administración y organización portuarias: Una experiencia interesante en Marruecos (UNCTAD/SHIP/627), 1989, y un trabajo del Sr. M. Hassad, presentado a la reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos, celebrada en Ginebra en octubre de 1993.
- 11/ Banco Mundial, Port administration: should public ports be privatized?, Z. Ra'anani, documento de trabajo, 1991, pág. 15.
- 12/ La información sobre la privatización de Port Klang se ha tomado del documento presentado por el Sr. Rajasingam, Director de la Junta de Port Klang, en la reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos (UNCTAD), celebrada en octubre de 1993, de Port Development International, enero de 1993, y de Privatization in Port Klang, Lloyds List Maritime Asia.
- 13/ Port privatization - the UK experience, Port Development International, enero de 1993, pág. 53.
- 14/ CEPAL, La reestructuración de las empresas públicas: los casos de los puertos de la América Latina y el Caribe, (LC/G.1691-P), 1992, pág. 24.
- 15/ Restructuring port operations in the Asia-Pacific region, P. Rimmer, publicación del IAPH, 1993, págs. 10 y 11.

16/ CEPAL, La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de la América Latina y el Caribe, (LC/G.1691-P). 1992, págs. 65 y 66.

17/ UNCTAD, Planificación estratégica para las autoridades portuarias (UNCTAD/SHIP/646), julio de 1993, cap. III.

18/ Discurso del Sr. Rajasingam ante el Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos de la UNCTAD, octubre de 1993.

19/ UNCTAD, Los principios de la gestión y la organización modernas de los puertos (TD/B/C.4/AC.7/13), 1992.

20/ Sección técnica: privatización portuaria; Boletín portuario, N° 6, UNCTAD, noviembre de 1991.
