

# Sección latinoamericana

---

## ASUNTOS GENERALES

---

### Hacia el cambio estructural en los puertos

En este decenio, último del siglo, los gobiernos de América Latina se enfrentan a

un dilema fundamental: o resuelven los problemas estructurales que han trabado y anquilosado el desarrollo y la operación de los puertos en la región, o se resignan a que disminuya la competitividad de sus exportaciones, con la consecuente pérdida de divisas, baja de la inversión y aumento del desempleo. Tal es la disyuntiva

que plantea la CEPAL en *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, publicado en la colección Cuadernos de la CEPAL, en Santiago de Chile en 1991.

El estudio se realizó a solicitud de la Comi-

sión Latinoamericana de Transporte Marítimo, en cumplimiento de una resolución adoptada durante su tercera reunión ordinaria en mayo de 1989. Con ello se demuestra, en opinión del organismo, que existe una creciente comprensión sobre la necesidad de que los puertos de la región cuenten con un marco institucional y una infraestructura física que los doten de la capacidad para responder, en forma innovadora, a las demandas actuales y futuras del tráfico comercial marítimo, así como para controlar los costos, aumentar la eficiencia y elevar la productividad de dichas instalaciones.

Por la importancia que tiene este tema para el desarrollo de la región, enseguida se presenta un resumen de los aspectos más sobresalientes del estudio de la CEPAL.

En el documento se hace un rápido repaso de la evolución de los puertos en América Latina desde el siglo XVI y se describe uno imaginario, en donde se conjuntan los elementos característicos de los puertos de la región. Con ello se pretende señalar que ciertos aspectos, como la necesidad de sistemas laborales competitivos, accesos para los transportistas, terminales especializadas y sistemas electrónicos de información, constituyen un denominador común en la mayoría de los casos.

También se analizan los cambios en los servicios, el mercado, las tecnologías y las legislaciones con el propósito de identificar el rumbo que sigue esta actividad.

Finalmente se ofrecen conclusiones y recomendaciones de políticas y planes para que los países de la región las adopten en sus respectivas circunstancias.

### **Características principales**

En términos generales por puerto o fondeadero se entiende una bahía o rada en donde existen instalaciones que facilitan las operaciones comerciales relacionadas con la carga y descarga de buques y la manipulación y almacenamiento de cargamento diverso. También incluye la inspección aduanera de las mercancías y su traslado a otros medios de transporte.

Los puertos que movilizan carga a granel

suelen ser muy especializados, para un usuario único, y propiedad del dueño del producto movilizado. Se aprovechan sistemas de transporte barato (ferrocarril, vías acuáticas y tuberías).

Los puertos de carga general suelen pertenecer a los gobiernos, pero su funcionamiento a menudo se encuentra en manos del sector privado. Están equipados para movilizar diversos productos y unidades de carga y utilizan los sistemas de transporte automotor y ferroviario.

Existen puertos que movilizan los mismos tipos y volúmenes de carga y emplean los mismos sistemas de transporte terrestre. Empero, hay importantes diferencias en la forma de relación entre los gobiernos y las empresas privadas de servicios para crear instituciones portuarias y definir sus funciones. En casi todos los casos el Estado es el propietario y se encarga de la dirección, pero mucha gente de la comunidad portuaria ocupa posiciones dominantes y recibe beneficios monopólicos.

La mayor parte de la estructura portuaria actual se construyó a comienzos del siglo XX, siguiendo pautas determinadas por ciertas ventajas naturales que datan del siglo XVI.

Con la aparición de los buques de gran calado y la acumulación de sedimentos, las profundidades del agua resultan inferiores a los requerimientos actuales, pese a los frecuentes servicios de dragado, y se necesitan siete horas para que un barco mercante pase del límite del práctico hasta el muelle. Lo usual es que el puerto esté rodeado por una ciudad, por lo que tiene pocas posibilidades de expansión.

Los dinámicos procesos de industrialización iniciados en los años cincuenta propiciaron la construcción de instalaciones especializadas. Sin embargo, el equipo para manipular la carga es muy lento y poco económico en relación con los que se utilizan en las naciones industrializadas. Aunque en algunos casos se cuenta con equipo moderno para tal tarea, éste casi no se emplea pues, al provenir de fabricantes externos, el personal carece de la capacitación adecuada, y el gasto en adquisición de repuestos se eleva en forma innecesaria.

Un mapa del tendido de vías férreas entre los puertos y los principales centros de producción y de población parecería indicar que existe un buen sistema de transporte mixto. Sin embargo, la infraestructura ferroviaria presenta un avanzado deterioro y no es competitiva con el transporte caminero.

Las actividades portuarias —en las cuales participan trabajadores especializados, bancos, agencias marítimas, camioneros y expedidores de carga, agentes aduanales, autoridades, administración de aduanas, etc.— se combinan de manera ineficiente. Como no existe un órgano central de coordinación, el tiempo promedio de almacenamiento es de 45 días.

El marco institucional es el resultado de medidas gubernamentales dictadas hace 50 años. En los arreglos institucionales se ha cuidado más proteger los intereses de los diversos grupos, que introducir mejoras y nuevos equipos a fin de elevar la eficiencia y la productividad. De hecho, ello ha generado una enorme red de funciones innecesarias, cuyo costo pagan los usuarios.

El largo período de proteccionismo comercial dejó su secuela en los puertos: exceso de personal, ineficiencia, derroche de recursos y baja productividad. En la manipulación de contenedores, por ejemplo, la productividad de la fuerza de trabajo es 20 a 40 por ciento menor que en los países industrializados. Así, las operaciones de carga o descarga de unas 3 300 ton de mercancía requieren ocho días en promedio, cuando la misma operación demora sólo dos días en un fondeadero de Europa septentrional.

Entre los principales problemas a que se enfrentan los puertos regionales están los monopolios en las aduanas, los sindicatos y las empresas internas de transporte, pues en general han provocado prácticas laborales ineficientes, relaciones industriales poco satisfactorias y gestiones ineficaces.

Las empresas e instituciones participan en las actividades de los puertos con diferentes tipos de asociación, arreglos contractuales, reglamentos y convenciones internacionales. Esta situación se compli-

ca aún más con la existencia de dos grupos de trabajadores: el oficial, con plaza fija y representado por los sindicatos, y el informal, el cual se emplea eventualmente en tareas pesadas, sucias o desagradables. Los complejos modelos de organización han provocado que el proceso de toma de decisiones sea engorroso y sumamente lento.

### Aspectos operativos

El clima económico y tecnológico en que funcionan los puertos del mundo está en constante transformación. Las actividades portuarias no se reducen a muelles, bodegas de almacenamiento y equipo de manipulación de carga, en las que la mercancía se transfiere de un medio de transporte a otro; también son catalizadores de una gran variedad de actividades comerciales. Sin embargo, los fondeaderos latinoamericanos se enfrentan a diversos problemas que les impiden llevar a cabo los cambios operacionales necesarios para actualizar su función en la economía nacional e impulsar las exportaciones.

*Gestión del puerto.* La intervención directa de los gobiernos en los puertos —que representan multitud de intereses políticos, económicos y sociales de diverso signo— limita la responsabilidad de los directores de aquéllos a un conjunto reducido de actividades y les quita flexibilidad para la toma de decisiones sobre asuntos comerciales. Además, las determinaciones estratégicas (políticas de inversión, de personal, desarrollo de mercados y tarifas) suelen tomarse en los ministerios y están sujetas a las presiones de los grupos interesados. Para evitar éstas, en muchos países se ha iniciado la privatización de las operaciones portuarias.

*Fuerza de trabajo.* En todo el mundo el componente laboral de las economías portuarias es un factor crucial. En esta esfera, como casi en ninguna otra, se han registrado innumerables conflictos, controles, cambios y fenómenos de corrupción. La importancia de la mano de obra en las operaciones portuarias tiene profundas raíces históricas.

Hasta hace relativamente poco tiempo, la presencia de un buque en el puerto signi-

ficaba trabajo para muchos. Sin embargo, los enormes cambios ocurridos en los tres últimos decenios han transformado de manera irreversible los puertos y su demanda de mano de obra.

El estudio de la CEPAL hace una síntesis sobre la evolución de las estructuras de empleo portuario. Identifica cuatro etapas:

*i)* la contratación individual de acuerdo con las necesidades, con trabajo eventual y selectivo y una gran disponibilidad de mano de obra, que se mantuvo hasta principios del siglo XX;

*ii)* la presencia de los sindicatos, con la cual el sistema de empleo por "cuota rotativa" aseguraba iguales oportunidades de trabajo a todos los agremiados, pero limitaba el desarrollo de nuevas habilidades para manejar equipo cada vez más complicado;

*iii)* el sistema de empleo "permanente o por empresa", derivado de la creciente complicación tecnológica de las operaciones portuarias, la concentración de cargamentos en ciertos puertos, la existencia de servicios de transporte terrestre de larga distancia y los itinerarios estables de muchas empresas marítimas, y

*iv)* un sistema de "empleo estratificado" en el que existen cierto tipo de puestos estables con personal más calificado y trabajos no permanentes, sujetos a las variaciones de la demanda.

Los trabajadores portuarios están en alguna de esas etapas o en una combinación de ellas. El denominador común en esa evolución es, por el lado de los trabajadores, el interés por empleos estables y mejor remunerados; por el de los contratistas, mejorar la eficiencia de las operaciones, aumentar la productividad y disminuir los costos.

Conforme a esos intereses, en todo el mundo se han ensayado diversos planes para conservar y crear puestos de trabajo. Los numerosos adelantos tecnológicos modificaron la función de los puertos, intensificaron la competencia entre ellos y entre los países y provocaron una importante reducción en la demanda de mano de obra.

El uso de sistemas continuos de carga y descarga, los barcos especializados, los sistemas de carga inutilizada, los vagones de dos pisos (que duplican la capacidad de transporte de contenedores), las computadoras y los sistemas de comunicaciones implican costos de capital que han intensificado la presión sobre los puertos para que reduzcan sus necesidades de mano de obra y evitar que el trabajo se detenga.

Un ejemplo clásico de la repercusión de las innovaciones tecnológicas en la demanda laboral es el barco especializado. El primero de este tipo fue el petrolero, introducido en 1886. Antes el crudo y sus derivados se transportaban en barcos de carga general, en barriles que requerían una manipulación común por parte de los trabajadores. Actualmente los buques cisterna se cargan y descargan por bombeo, y la intervención de los trabajadores se limita a conectar las mangueras. A su vez el creciente empleo de los barcos graneleros provocó la especialización de las terminales portuarias.

Así, las nuevas tecnologías que aumentan la productividad de los trabajadores portuarios colocan a sus organizaciones frente a diversos dilemas. Por ejemplo, si adoptan esas tecnologías se reducen sus efectos o se intensifican las presiones para que lo hagan; si las evitan para conservar sus empleos, la carga se transferirá a otros puertos. Parece que su mejor opción será negociar convenios para que los horarios de trabajo sean más cortos, las cuadrillas más numerosas y se cuente con planes de compensación garantizada. Con relación a esto último, la CEPAL ofrece numerosos ejemplos de convenios realizados en algunos de los puertos más importantes del mundo, y menciona tanto sus efectos negativos como positivos. En el caso específico de América Latina y el Caribe lo usual es que los sindicatos apliquen el sistema de empleo por cuota rotativa.

Por los adelantos tecnológicos en las operaciones de manipulación y carga, la mayoría de los puertos latinoamericanos se enfrentan a cuatro problemas laborales relacionados entre sí: exceso de mano de obra, remuneraciones elevadas, baja productividad e imposibilidad de intercambiar las diversas tareas. Para la economía es-

tos conflictos se traducen en elevadas tarifas de carga marítima, menor competitividad de las exportaciones, precios más altos de los productos importados y menor ingreso de divisas.

El exceso de trabajadores portuarios en América Latina es más bien un problema político, con importantes repercusiones comerciales y sociales. A lo largo de muchos años se ha creado una fuerte madeja de alianzas entre los sindicatos portuarios y los partidos políticos, lo que ha dificultado las reformas laborales y administrativas.

Dice el estudio de la CEPAL que debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- 1) La legislación y los convenios laborales no pueden eliminar las fluctuaciones de la demanda de mano de obra, pero un ambiente comercial dinámico sería un factor poderoso para mitigarlas.
- 2) Los monopolios de manipulación de carga aumentan innecesariamente los costos de las exportaciones de un país, disminuyen la competitividad de sus productos y restringen la creación de nuevas fuentes de empleo.
- 3) Dichos monopolios se pueden sustituir, indemnizando a los trabajadores portuarios, por una institución comercial.
- 4) Lo anterior puede crear nuevas fuentes de empleo dentro y fuera de los puertos.
- 5) Los aumentos de productividad que se obtienen con una fuerza laboral bien pagada y de dimensiones apropiadas, a menudo reducen la necesidad de invertir en nueva infraestructura.

*Sector privado.* Merced a las políticas macroeconómicas orientadas a la apertura de los mercados regionales, a partir de los años ochenta se resaltó la posición estratégica de los puertos y su función para el logro de las nuevas metas económicas. Sin embargo, pronto se comprobó que éstos no estaban en condiciones de apoyar los esfuerzos exportadores, debido a su ineficiencia, elevado costo del servicio y los monopolios sindicales.

Ante tal estado de cosas los gobiernos

han promovido la privatización de los servicios para elevar la productividad, reducir la reglamentación, disminuir la fuerza de trabajo y redestinar los fondos y subsidios estatales a otras áreas de la economía. Igualmente se han constituido sociedades privadas de estiba, establecido contratos de gestión y arrendamiento, transformado la administración portuaria y vendido de manera directa los fondeaderos. La solución que se adopte debe considerar el ambiente político, económico y social de cada país.

Así como la privatización no garantiza que se eliminarán los monopolios ni que se logrará la eficiencia productiva de los puertos, la administración oficial no siempre implica derroche e ineficiencia. Para la CEPAL lo importante es que los puertos, públicos o privados, compitan entre ellos. Con ese propósito los gobiernos deben combinar la privatización con normas que descentralicen los puertos y equilibren las relaciones entre la fuerza de trabajo y la gestión.

Hay pocas voces que advierten del peligro de que el puerto privatizado pueda reproducir los males que se pretende superar, principalmente la exclusividad de los servicios. Para evitarlo conviene elaborar reglamentos y disposiciones que impidan esa distorsión.

*Aduanas.* La principal función de las administraciones nacionales de aduanas es proteger los ingresos fiscales por medio de la recaudación de derechos sobre las importaciones. También establecen los procedimientos para impedir que las mercancías en tránsito o de contrabando ingresen al mercado nacional.

En general, las aduanas latinoamericanas consideran cada mercancía desde una perspectiva meramente fiscal y dejan en un lugar secundario el aspecto comercial.

Los documentos aduanales reflejan requisitos bancarios y monetarios, restricciones de importaciones y otras formalidades, por lo que son pocos los esfuerzos aduanales por simplificar tales procedimientos y agilizar las corrientes comerciales.

Modernizar los sistemas de información

es actualmente uno de los requisitos más importantes para incrementar la eficiencia de las aduanas portuarias. Algunas aduanas regionales ya iniciaron un ambicioso proceso de computarización de sus sistemas.

*Diversificación de servicios.* En la creciente competencia portuaria mundial, los dueños y administradores de los fondeaderos intentan diversificar los servicios, principalmente los relacionados con el transporte terrestre, el trasbordo y las centrales de carga, los de almacenamiento, reenvasa, distribución y elaboración.

En las antiguas instalaciones para carga y descarga se daba atención limitada a los servicios de transporte terrestre; ahora se debe procurar que el acceso al puerto sea fácil y que los tiempos de espera de la carga se reduzcan al mínimo.

Los puertos deben ser un enlace eficaz de los diversos medios de transporte, para garantizar el traslado rápido y económico de las mercancías a los mercados interno y externo. En este sentido, la mayoría de los puertos de la región está enclavada en ciudades, lo que implica congestión y demora para el transporte terrestre (Río de Janeiro, Veracruz y Puerto España, por ejemplo). A ello debe aunarse el deterioro de las vías ferroviarias, la falta de una mayor red de carreteras y el mal estado de las existentes.

El uso creciente de barcos de gran calado ha generado la tendencia a que recalen en menos puertos durante el viaje y utilicen fondeaderos de trasbordo y centrales de carga, así como servicios auxiliares de mar y tierra. Los primeros enlazan los contenedores que traen los barcos con los que los llevarán hacia puertos secundarios; las centrales de carga son el enlace con los transportistas terrestres que movilizan dichos contenedores hacia puertos adyacentes.

Los factores más importantes que deben considerarse para ofrecer esos servicios son el volumen de mercancía manipulada en el puerto, la ubicación geográfica en relación con las grandes rutas comerciales y los territorios que tratan de servir, la disponibilidad de servicio de transporte auxiliar (marítimo y terrestre) con rutas,



frecuencias, tecnología y tarifas adecuadas, entre otros.

Para que un puerto se convierta en central de carga debe lograr la categoría de "puerto de recalada para importaciones", de modo que las mercancías puedan llegar más rápido a su destino que si se utilizara otro puerto más cercano. Además, el servicio de transporte terrestre debe ser eficiente y seguro.

Los servicios de almacenamiento y distribución de los puertos se enfrentan a la seria competencia de los productores y de las empresas de transporte terrestre. En lugares donde el transporte es rápido y eficiente se han internado al país muchas funciones tradicionales de los puertos relacionadas con la carga, entre ellas las de almacenamiento. Para que los puertos puedan ofrecer este servicio de manera confiable es necesario que establezcan asociaciones con los usuarios.

### **Infraestructura portuaria**

Las empresas navieras internacionales consideran de manera determinante, al seleccionar los puertos, su infraestructura física. A continuación se describen las principales características físicas de los fondeaderos en América Latina.

*Acceso de los barcos.* En la actualidad los puertos del mundo deben considerar el fácil acceso de los barcos, así como la eficaz recepción y manipulación de la carga. A partir de los años cincuenta el tamaño de los buques cisterna se ha incrementado en forma constante. El barco T-2 de 16 765 toneladas de peso muerto, construido en Estados Unidos durante la segunda guerra mundial, parece de juguete en comparación con el *Seawise Giant*, de 564 739 ton, y calado de 28 metros. Los buques a granel también han crecido en forma constante hasta alcanzar un peso de 300 000 ton. Estas dimensiones descomunales de los barcos han obligado a los puertos regionales a dragar los canales de acceso y los sitios de atraque y ampliar las instalaciones existentes. Sin embargo, el problema del dragado es delicado debido a la falta de equipo adecuado y de presupuesto, así como a sus efectos ambientales.

*Terminales especializadas.* A partir de que los barcos empezaron a transportar grandes volúmenes de carga homogénea se hizo necesario contar con terminales especializadas. Los barcos cisterna propiciaron la aparición de embarcaciones diseñadas para trasladar productos uniformes como automotores, tuberías, rollos de papel y madera, etc. Ello obligó a adaptar las instalaciones de los fondeaderos. Empero, la edificación de terminales especializadas requiere grandes inversiones, volúmenes de carga grandes y frecuentes, suficiente profundidad de agua, sistemas de manipulación de carga de gran capacidad y servicio eficiente de transporte terrestre. El empleo de contenedores de tipo uniforme —los cuales facilitan la carga de los buques pero exigen acceso fácil para las operaciones de transporte terrestre— ofrece a los puertos la posibilidad de construir terminales especializadas o transformar los muelles de carga en general. Esto último, sin embargo, es una empresa de vastas proporciones que requiere trabajos de dragado y la construcción de bases sólidas para resistir el peso de los contenedores y del equipo para manipularlos.

*Sistemas de manipulación de carga.* Los sistemas para el manejo de carga exigen amplios espacios, no sólo para las cargas comerciales, sino también para los caminos de acceso, las zonas de clasificación, los servicios y la administración (en general se reconoce que la carga ocupa tres o cuatro veces más espacio en los puertos que en los barcos). Los sistemas continuos de manipulación han tenido un efecto directo en la manera de utilizar las instalaciones de los puertos de la región, pero sólo una influencia limitada en su diseño.

*Computadoras y sistemas de comunicación.* Para los puertos, los sistemas computarizados y de comunicación modernos son tan indispensables como las grúas y los elevadores. No es exagerado afirmar que el éxito de un puerto depende en buena medida de la rapidez con que reciba, elabore y entregue la información. Entre otras ventajas los sistemas computarizados otorgan al puerto una mayor exactitud en los datos y mayor control en las operaciones de los contenedores.

En la actualidad existe un gran flujo de

información computarizada entre empresas navieras, puertos, agencias marítimas, agentes aduanales, despachadores de carga, empresas de transportación terrestre, etc., denominado Intercambio Electrónico de Datos (IED), lo que permite uniformar la información.

En este renglón existe una gran diversidad de tareas de armonización y normalización, con el fin de hacer más eficiente el despacho de las mercancías. En la medida en que se utilizan versiones electrónicas de documentos mercantiles comunes, se están realizando transacciones sin papeles. Con el uso creciente de códigos de identificación personal para las transferencias de fondos, es probable que en muy poco tiempo se acepten internacionalmente como equivalentes a una firma.

Muchos bancos están considerando realizar pagos electrónicamente sin firma y en algunos países se permiten firmas mecánicas y electrónicas si no son incompatibles con las leyes del país emisor del documento.

Entre las mayores ventajas del IED están las importantes reducciones de costos y la mayor capacidad para armonizar la demanda y oferta de bienes y servicios mediante la integración de las actividades. Se estima que los ahorros resultantes del uso de este sistema podrían llegar en 1995 a 350 000 millones de dólares en todo el mundo.

El principal obstáculo para el mayor empleo del IED en el mundo es la falta de mensajes uniformes internacionalmente aceptados. Con el propósito de hacer compatibles estos formatos, en 1987 la ONU estableció un conjunto de normas para el Intercambio Electrónico de Datos sobre Administración, Comercio y Transporte.

Otro sistema electrónico para el registro de movimientos de carga es el denominado Identificación Automática de Equipo (IAE). Funciona mediante un dispositivo electrónico llamado *tag* que se instala en los contenedores, las plataformas y otro equipo de transporte. Estos *tag* son detectados por un equipo de sensores que alimenta una computadora central. Con este sistema se acelera el registro en los puertos, se reduce la congestión de tráfi-

co y permite las denominadas entregas justo a tiempo.

El documento de la CEPAL subraya la importancia de estas innovaciones al señalar que el éxito o el fracaso de los puertos llegará a depender de la rapidez con que se reciba, elabore y entregue la carga y la información.

### El marco legal

La formulación de regímenes legales se caracteriza por su lentitud. Por ejemplo, se requirieron 16 años para establecer en la ONU el Código de las Conferencias Marítimas. Los países del Cono Sur, por su parte, necesitaron diez para poner en marcha un régimen de tránsito aduanero.

En términos generales los puertos de América Latina tienen un conjunto heterogéneo de normas y carecen de una reglamentación específica. Por ejemplo, los aspectos relativos a las relaciones laborales son asuntos de las legislaciones nacionales y no resultado de la negociación entre los representantes de los trabajadores y las autoridades portuarias. Muchos códigos de comercio limitan en forma explícita la intervención de éstas en las actividades diarias y reservan al Presidente del país la facultad de determinar los proyectos de infraestructura que deben realizarse.

Tales legislaciones, confusas y detalladas, han provocado una gran apatía e impiden enfrentarse con éxito a los problemas.

En la actualidad los puertos enfrentan la dispersión intermodal de sus actividades, las cargas discrecionales y los conductos competitivos de distribución. Por ello se deben intensificar los esfuerzos para adecuar las legislaciones en diversas materias: convenios internacionales, responsabilidad civil de las empresas de terminales marítimas, derechos prendarios marítimos e hipotecas navales, protección del ambiente, desregulación parcial del transporte, reglamentación de puertos y narcotráfico principalmente.

### Conclusiones

Los esfuerzos de modernización realiza-

dos en los puertos de América Latina han tenido hasta ahora resultados poco satisfactorios. La mayoría aún funciona como hace 50 años y parece que hay escaso interés por introducir los servicios intermodales y nuevas tecnologías y establecer un nuevo marco legal más flexible.

Según la CEPAL las tradiciones y los hábitos han condicionado el modo de pensar de la mayoría de quienes proporcionan servicios en los puertos. Esto constituye un serio obstáculo a la reorientación de sus actividades.

Los puertos latinoamericanos deben orientar sus esfuerzos de este decenio a alcanzar tres grandes propósitos: incrementar la productividad, bajar los costos e incorporarse con solidez a la cadena mundial de distribución. Para lograrlo deben reducir el exceso de mano de obra y ofrecer oportunas conexiones intermodales. El reto es ampliar el alcance de las operaciones portuarias para integrarse a las actividades comerciales de los usuarios.

Si se quiere tener éxito en una economía mundial formada ya por un número creciente de bloques comerciales muy competitivos, se debe liberar a los puertos de la excesiva reglamentación y del centralismo del sector público.

El ejercicio de la soberanía nacional en los puertos no debe constituirse en obstáculo para el logro de los objetivos comerciales. No obstante, en la región las directrices portuarias han sido antes que nada una respuesta a problemas políticos, sociales y económicos.

Otro desafío para los gobiernos regionales es redefinir las funciones de los puertos conforme a los cambios actuales y previsibles en los servicios y los mercados. Las viejas instituciones portuarias ya no deben disminuir los niveles de exportación.

Además de que se requieren cuantiosas inversiones, son tres los principales problemas que deben combatirse:

- a] las limitaciones reglamentarias, la dirección ineficiente y el dominio monopolista de los sindicatos;
- b] la creencia de que la productividad sólo

depende de las inversiones adicionales en infraestructura, y

- c] la exclusión del sector privado.

La tendencia a que los buques de las empresas navieras recalén en menor número de puertos y utilicen servicios de transporte terrestre de mayor distancia ofrece a los fondeaderos geográficamente separados la posibilidad de iniciar una cierta especialización que les permita desarrollar economías de escala. El poder de tráfico de un puerto combinado puede ampliar el territorio común, crear fuentes de financiamiento y captar las cargas de los puertos más pequeños. Según la CEPAL se puede establecer este tipo de cooperación en varios puertos de naciones latinoamericanas vecinas.

Los puertos deben convertirse en centros de control de tráfico mediante sistemas de IED para toda la comunidad comercial. De otro modo corren el riesgo de que otros sistemas los absorban y pierdan diversas actividades que les generen ingresos.

Para enfrentar el espinoso problema laboral se sugiere a los gobiernos regionales que elaboren una nueva legislación que permita a los directores de los puertos regular directamente la fuerza de trabajo.

Si bien la demanda es predecible, varía en función de los cambios en los itinerarios y el comportamiento del comercio. Esto impide a los trabajadores negociar seguridad en el empleo como ocurre en otras industrias. Sin embargo pueden optar por el trabajo continuo, que elimina los límites entre las diversas tareas, o por programas de capacitación que permitan formar una fuerza laboral de capacidades múltiples.

Trabajadores y directivos deben participar en la búsqueda de medios para mejorar la productividad del equipo y las instalaciones. Los objetivos de los sindicatos deben ir más allá de salarios, condiciones de trabajo y prestaciones. Se necesita un esfuerzo concertado para elevar la productividad y reducir los costos mediante la incorporación de tecnología y nuevas reglas de trabajo. En las condiciones de hoy los puertos no podrán sobrellevar los costos que implica pagar una fuerza laboral subutilizada. □

## recuento latinoamericano

### Asuntos generales

*Francia ratifica el Tratado de Tlatelolco y se adhieren Argentina, Brasil y Chile*

El 24 de agosto la cancillería mexicana informó que Francia ratificó el Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco, con lo que se garantiza la plena proscripción de armamento nuclear en la Guayana Francesa, Martinica y Guadalupe. Seis días después Argentina, Brasil y Chile se adhieron al Tratado. Los países de la región que todavía no forman parte de éste son Cuba, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Dominica.

### Cooperación e Integración

*El Pacto de San José cumplió 12 años de vigencia*

El 3 de agosto en Caracas, los gobiernos de México y Venezuela ratificaron por duodécimo año consecutivo la vigencia del Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe. Mediante el Pacto de San José se suministran 130 000 b/d de petróleo y se otorgan créditos preferenciales para proyectos de desarrollo en el sector energético a Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. A Haití se le desincorporó de los beneficios del Pacto a raíz del derrocamiento de Bertrand Aristide en septiembre del año pasado.

*Perú se retira temporalmente del Pacto Andino*

El gobierno de Alberto Fujimori decidió el 26 de agosto el retiro temporal de su país del Pacto Andino. A partir de esa fecha y hasta el 31 de diciembre de 1993, Perú no estará obligado a cumplir el programa de liberación arancelaria para el comercio intrarregional ni las decisiones que se adopten sobre el arancel externo común; tampoco participará en los acuerdos sobre armonización de políticas macroeco-

nómicas. El país se mantendrá en calidad de observador del proceso que llevan a cabo los demás países miembros para establecer una unión aduanera andina, y sólo continuará como participante activo en los aspectos no comerciales.

Se prevé que en los próximos 60 días los demás miembros del Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) suspendan sus compromisos y obligaciones de liberación comercial con Perú.

### Productos básicos

*Mayor preocupación por las restricciones europeas al banano*

Los países latinoamericanos exportadores de banano realizaron el 18 de agosto, en Bogotá, una nueva reunión para acordar una estrategia común frente a la decisión de la CE de establecer cuotas de importación de la fruta a partir del próximo año. La medida tiene el propósito de asegurar el acceso preferencial a la oferta exportable de las excolonias europeas en África y el Caribe (véase el "Recuento latinoamericano" de junio y julio de 1992).

En un comunicado conjunto los representantes de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Venezuela y Colombia declaran su rechazo a la iniciativa europea y exhortan al Consejo de Ministros de la Comunidad a propiciar un diálogo entre oferentes y demandantes. Diez días más tarde se informó que la Asociación Caribeña de Exportadores de Banano manifestó su desacuerdo con el proyecto comunitario, el cual, lejos de beneficiarlos, les impondrá un tope de sólo 620 000 ton de la fruta al año, volumen inferior al que calculaban enviar a ese mercado en los próximos años, dados los planes de inversión ya establecidos. A nombre de los llamados países ACP (África, el Caribe y el Pacífico), la Asociación solicitó a la Europa comunitaria mayor claridad e información respecto a la forma y los montos de acceso preferencial que prevé otorgarles.

### Asuntos bilaterales

*Impulsan Colombia y Venezuela el proceso de integración*

El 6 de agosto en Caracas los presidentes de Colombia y Venezuela pusieron en marcha la XVI reunión de las comisiones binacionales de asuntos fronterizos e integración. En esa oportunidad los gobernantes suscribieron un acuerdo de cooperación a fin de que Colombia aumente, en breve, sus compras de electricidad a Venezuela para hacer frente a su grave crisis energética.

### Argentina

*Decide el Gobierno participar en el mercado bursátil*

Para frenar la fuerte caída de la bolsa de valores y evitar oscilaciones bruscas en el mercado bursátil, el 24 de agosto el Ministro de Economía informó que el Gobierno participará como oferente y demandante. Por medio del Banco de Inversión y Comercio Exterior —institución que se creará en breve— el Estado venderá acciones de empresas estatales en proceso de privatización y comprará títulos de las privadas. Con este último fin creará un fondo de inversiones con recursos provenientes de las privatizaciones.

### Brasil

*Se privatizó una compañía acerera*

El 23 de julio el Gobierno subastó en la Bolsa de Valores de Río de Janeiro 14% de las acciones de la Siderúrgica de Tubarao, por las cuales obtuvo 44.3 millones de dólares. El lote, que representa 5.7% del capital total de la empresa, lo adquirieron los bancos Bozano Simonsen y Unibanco. En la primera subasta, realizada días antes, estas instituciones y la Minera Valhe do Rio Doce, estatal, compraron otro paquete accionario equivalente a 54% del capital de la siderúrgica.



*Aumentaron las reservas petroleras*

Petrobras informó el 4 de agosto que las reservas acumuladas de petróleo a junio último se elevaron a 3 500 millones de barriles, 15% más con respecto al año anterior. El incremento absoluto por casi 580 millones de barriles fue resultado, principalmente, del descubrimiento de nuevos yacimientos en la costa de Río de Janeiro.

En el último semestre la extracción del energético superó los 113 millones de barriles, lo que significa que por cada barril de crudo producido se incorporaron cinco a las reservas del país. La reserva de gas natural aumentó 7% con respecto al año anterior, al alcanzar 141 775 millones de metros cúbicos.

*Comisión para definir una política cafetalera frente al exterior*

El 9 de agosto se dio a conocer la creación de una comisión especial del café encargada de definir una estrategia sectorial que permita enfrentar la grave crisis creada por la desregulación del mercado mundial y el descenso de las cotizaciones internacionales del grano. La comisión estará constituida por el Gobierno federal, los gobiernos estatales, los agricultores y las cooperativas productoras del aromático. Brasil es el primer productor y exportador mundial.

*Favorable comportamiento de la balanza comercial*

El Ministro de Economía informó el 17 de agosto que en el lapso enero-julio la balanza comercial registró un superávit de 8 809 millones de dólares, al ascender las exportaciones a 20 187 millones y a 11 378 millones las importaciones. Las ventas externas de productos industriales totalizaron 15 303 millones de dólares y las de materias primas, 4 884 millones. Los principales mercados fueron la CE (que adquirió 30.6% de las exportaciones), Estados Unidos (20.2%) y los países de la ALADI (19.8%).

Un día después se informó que en el primer semestre el país amazónico obtuvo

también un saldo comercial positivo por 742 millones de dólares frente a sus socios del Mercosur.

*Medidas para agilizar el comercio exterior*

Con el propósito de hacer más expeditas las operaciones comerciales con el resto del mundo, el 21 de agosto el Ministerio de Economía puso en marcha el Sistema Integrado de Comercio Exterior que, entre otras medidas, reduce a uno solo el número de documentos requeridos para efectuar esas operaciones. El sistema para las exportaciones entrará en vigor el 1 de octubre próximo y para las importaciones regirá a partir de enero de 1993.

**Colombia***Se reduce el racionamiento eléctrico; plan para atender la demanda*

En virtud de que los embalses de las hidroeléctricas se han recuperado, el 5 de agosto el Gobierno redujo de nueve a cinco horas diarias el racionamiento de electricidad impuesto cinco meses antes a causa de la grave crisis energética (véase el "Recuento latinoamericano" de mayo de 1992, p. 501). Dos semanas después se dio a conocer el Plan de Expansión del Sector Eléctrico para atender la demanda de largo plazo (1992 a 2002). Se espera contar con 2 500 megavatios adicionales mediante la diversificación de los recursos como el gas y carbón, y el incremento de las compras de energía a Venezuela. Alrededor de 70% del presupuesto del programa (1 800 millones de dólares) deberá contratarse con organismos financieros internacionales. Con pasivos externos por casi 5 000 millones de dólares, el sector eléctrico es el más endeudado del país.

**Costa Rica***Incremento de 0.58% en el índice de precios en julio*

El Ministerio de Economía informó el 6 de agosto que el costo de la vida aumentó

0.58% en julio, debido a los incrementos en el transporte público, algunos alimentos básicos y consultas médicas. La inflación acumulada de enero a julio ascendió a 12.68 por ciento.

*Aumentaron las exportaciones bananeras*

La Corporación Bananera Nacional dio a conocer el 16 de agosto que en el primer semestre del año Costa Rica exportó 45.2 millones de cajas de banano (de 18 kg cada una) por un monto de 235 millones de dólares. El volumen y el valor de esas ventas representan, respectivamente, un incremento de 9.4 y 41.6 por ciento con respecto al mismo período de 1991.

**Chile***Datos de la cuenta externa*

El 9 de agosto el Banco Central informó que en el primer semestre del año la deuda externa del país aumentó 786 millones de dólares, al situarse en 17 191 millones. El incremento se produjo en el segundo trimestre, particularmente por compromisos de corto plazo del sector financiero privado.

En julio las reservas internacionales netas acumuladas sumaron 8 186 millones, mientras que la balanza comercial registró un superávit de 1 004 millones, producto de exportaciones por 5 517 millones y de importaciones por 4 513 millones de dólares.

*Medidas monetarias para evitar presiones inflacionarias*

Con el propósito de evitar presiones inflacionarias y adecuar la política monetaria al fuerte crecimiento del gasto interno, el 18 de agosto el Banco Central de Chile incrementó de 5.2 a 5.7 por ciento la tasa de interés para sus pagarés a 90 días, y de 20 a 30 por ciento el encaje para los créditos privados contratados en el exterior.

La misma institución informó que la infla-



ción en julio fue de 1.1%, por lo que el índice acumulado en los primeros siete meses ascendió a 5.5% y el anualizado a 13 por ciento.

## Ecuador

### *Cifras de inflación*

El Instituto Nacional de Estadísticas informó el 2 de agosto que el índice de precios al consumidor se incrementó 2.69% en julio, con lo cual la inflación acumulada fue de 28.9% y la anualizada de 51.74%. En marzo la tasa fue de 2.8%, en abril de 5.2%, en mayo de 3.7% y en junio de 3.5% (véase el "Recuento latinoamericano" de agosto de 1992). Se informó, además, que en los últimos tres años el incremento en el costo de la vida se ha mantenido en un promedio de 50 por ciento.

### *Nuevo presidente*

En presencia de cuatro mandatarios latinoamericanos y numerosos representantes de otros países, el 10 de agosto el conservador Sixto Durán Ballen asumió la presidencia de Ecuador. Aun cuando no anunció su programa de gobierno, algunos ministros de su gabinete dieron a conocer los lineamientos de la nueva política económica: mayor apertura frente al exterior, reducción del ritmo inflacionario, venta de empresas paraestatales, medidas contra la evasión fiscal y renegociación de la deuda externa mediante el Plan Brady.

## El Salvador

### *Medida para estabilizar el mercado de cambios*

Ante la escasez relativa de divisas provocada en parte por la especulación, el 30 de agosto el Banco Central de Reserva colocó 20 millones de dólares en bancos comerciales para atender importaciones de productos básicos. Hasta junio, el tipo de cambio se mantuvo estable entre 8.10 y 8.20 colones por dólar, pero actualmente se cotiza en 8.51 colones.

La institución informó que en los primeros siete meses del año el ingreso de divisas al país sumó poco más de 1 000 millones de dólares, de los cuales 472 millones fueron remesas familiares de salvadoreños que residen en el exterior.

## Honduras

### *Subsidios a cafecultores*

Ante la caída de los precios internacionales del café, que ha provocado pérdidas al país por unos 100 millones de dólares, el 17 de agosto el presidente Callejas anunció el otorgamiento de un subsidio de 24 millones de dólares a los productores para la cosecha 1992-1993, así como la eliminación de los impuestos de exportación y producción que gravan al aromático. El grano es el segundo rubro generador de divisas y emplea a casi 500 000 personas.

## Panamá

### *Empréstito del BID para la reforma estatal*

El 5 de agosto el BID aprobó un préstamo por 131.8 millones de dólares para apoyar la reforma del sector público en Panamá. El financiamiento se destinará, particularmente, a la restructuración del sector portuario y a la privatización del Instituto Nacional de Telecomunicaciones.

### *Nuevos precios en el peaje del Canal*

El 16 de agosto se informó que el Gobierno estadounidense aprobó un incremento de 9.9% en los peajes del Canal de Panamá, que regirán a partir de octubre próximo. Los barcos de carga pagarán 2.21 dólares por tonelada neta. Aun cuando la vía interoceánica la administra una comisión binacional, presidida por un panameño, en los Tratados Torrijos-Carter de 1977 se determinó que el Canal —abierto a la navegación en 1915— se regiría por las leyes federales de Estados Unidos y que su traspaso total al Gobierno panameño se hará hasta el 31 de diciembre de 1999.

## Paraguay

### *Panorama económico poco alentador*

De acuerdo con el informe del Banco Central de Paraguay dado a conocer el 31 de julio, en el primer semestre del año la economía del país presentó las siguientes características: inflación acumulada enero-junio de 9.2%, en contraste con la de 6.4% registrada en el mismo período del año anterior; drástica caída de los principales rubros de la producción agrícola, en la que destaca el descenso de 350 000 ton de algodón durante el ciclo 1991-1992, y la baja de las reservas internacionales de 980 millones de dólares en diciembre de 1991 a 949 millones en julio de este año. Se informó, además, de la existencia de operaciones especulativas y de la tendencia al retiro masivo de fondos por parte de los ahorradores, lo cual ha provocado la intervención del Banco Central en algunas instituciones bancarias y el cierre de casas de cambio.

### *Plan para erradicar la fiebre aftosa*

El Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Asociación Rural de Paraguay anunciaron el 30 de agosto la puesta en marcha de un nuevo plan nacional para la erradicación de la fiebre aftosa, en cuya primera etapa se invertirán alrededor de siete millones de dólares. El éxito del programa permitirá al país garantizar incrementar sus ventas externas de carne y cueros, tercer rubro de exportación después del algodón y la soya.

## Perú

### *Nuevos intermediarios financieros para el medio rural*

Para remplazar al Banco Agrario, en liquidación, el 1 de agosto el Gobierno autorizó el establecimiento de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, asociaciones privadas de intermediación financiera, constituidas por no menos de 20 empresarios inversionistas cada una, sean o no agricultores. El capital inicial deberá provenir de la cuota de los socios y su monto máxi-

mo será equivalente a 150 000 dólares, estarán facultadas para recibir depósitos a plazo en moneda nacional y extranjera y podrán canalizar recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales.

Para la garantía de los créditos, los agricultores podrán ofrecer no solamente la hipoteca del predio de su propiedad, sino también maquinaria, instalaciones e incluso los productos agrícolas presentes y futuros.

*Tendencia económica recesiva; inflación de 3.5% en julio*

En el primer semestre del año el PIB registró una caída de 2.1% en relación con el mismo período del año anterior, y en junio el producto se contrajo 3.4% respecto a igual mes de 1991, informó el Instituto Nacional de Estadística e Informática el 12 de agosto. La pesca y la minería fueron los sectores que más declinaron —29.1 y 7.4 por ciento respectivamente—, seguidos del agropecuario (6.7%) y el manufacturero (5.5%). El resultado se atribuyó a la insuficiencia de inversión pública y privada, debido a las altas tasas de interés y a la escasez de recursos crediticios, así como al deterioro de la infraestructura y al retraso de siembras para el ciclo agrícola.

La misma institución informó el 1 de agosto que el índice de precios al consumidor aumentó 3.5% en julio, con lo que la inflación acumulada en los primeros siete meses fue de 33.3 por ciento.

*Plan para reactivar la economía*

El 21 de agosto el Gobierno peruano puso en marcha un plan de reactivación económica que establece, entre las medidas más importantes: la reducción de 15 a 10 por ciento del impuesto selectivo al consumo (ISC); aumento salarial de 60 nuevos soles (alrededor de 50 dólares) para los trabajadores de los sectores de salud y educación; la entrega de 10 millones de nuevos soles en créditos para la construcción y reconstrucción de viviendas, y la reparación y compra de generadores eléctricos, para lo cual se destinarán 40.4 millones de nuevos soles.

## Uruguay

*Déficit comercial de enero a julio*

El 21 de agosto el Banco Central informó que en los primeros siete meses del año la balanza comercial uruguaya registró un déficit de 79.7 millones de dólares; las importaciones sumaron 1 010.3 millones y las exportaciones 930.6 millones, cifras 12.1 y 4.6 por ciento superiores a las del mismo período del año anterior.

## Venezuela

*Más inflación que la esperada*

El costo de la vida registró un incremento de 3.6% en julio, por lo que el índice de precios acumulado de enero a ese mes se situó en 18.5%, informó el Banco Central el 4 de agosto. Asimismo, el avance en el ritmo inflacionario hizo cambiar de 20 a 30 por ciento la tasa de inflación prevista por el Gobierno para este año.

*Crece las importaciones*

La Oficina Central de Estadísticas informó el 19 de agosto que en el primer semestre del año se hicieron compras en el exterior por 5 698 millones de dólares, 26.1% más que el mismo período del año anterior. Este dinamismo relativo obedece, básicamente, a la sobrevaluación del bolívar frente al dólar (el cual se cotiza a 58 bolívares) y a la política de apertura comercial del actual gobierno. En 1991 el monto de las importaciones totales sumó 10 515 millones de dólares.

*Crédito del BID para el sector agropecuario*

Para financiar la segunda etapa de un programa de desarrollo tecnológico agropecuario orientado a mejorar la investigación y difusión de tecnología para la producción de alimentos, materias primas y exportaciones de bienes del sector, el 19 de agosto el BID anunció un empréstito por 64.5 millones de dólares. El programa está a cargo del Fondo Nacional de Inves-

tigaciones Agropecuarias y tiene un costo total estimado de 129 millones de dólares. El préstamo se otorgó a un plazo de 20 años, con cinco de gracia y a una tasa de interés de 7.92 por ciento.

*Severo plan de austeridad*

A las medidas fiscales anunciadas en julio para sanear las finanzas públicas (véase el "Recuento latinoamericano" de agosto), el 23 de agosto se adicionó un severo plan de ajuste presupuestario para reducir el año próximo 20% del gasto público, en términos reales. Para ello, se decidió eliminar 25 000 plazas de burócratas (incluidas las vacantes), congelar los sueldos y salarios del sector público, reducir los costos de operación de la empresa petrolera estatal, avanzar en la privatización de las siderúrgicas paraestatales y suspender las compras de armas y equipo militar.

Se dispuso también eliminar el financiamiento a la petroquímica estatal Pequiven, la cual deberá allegarse recursos por medio de la apertura al capital privado y la colocación de acciones en el mercado bursátil. Para 1992 se prevé un déficit fiscal cercano a 3 000 millones de dólares, 4% del PIB.

*Mayores líneas de crédito para la compra de oleaginosas*

El 27 de agosto el Departamento de Agricultura de Estados Unidos modificó el programa de asignación de líneas de crédito (GSM-102) acordado con Venezuela para el año fiscal 1992 (octubre-septiembre).

La dependencia estadounidense aumentó de 28 a 38 millones de dólares la línea de crédito para la compra de granos oleaginosos, de 23 a 33 millones la de cereales secundarios y de 19 a 28 millones la de alimentos ricos en proteínas. En cambio, redujo los montos disponibles para productos madereros, malta y sebo, y eliminó los destinados a compras de carne congelada, leche en polvo, lenteja, haba, chícharo y aceites vegetales. La asignación total de recursos para Venezuela prevista en este programa se estableció en 160 millones de dólares. **(A.L.C.)**